

Småstat i høj sø: Danmark og Nordatlanten før, nu og fremover

Rasmus Gjedssø Bertelse

Historisk læring som struktur for dialog om det fremtidige forhold mellem Danmark og Nordatlanten

Guðmundur Hálfðanarson

"Adskillelse vil betyde Islands Ødelæggelse":

Islandsk selvstændighedspolitik og adskillelse fra Det danske Rige

Jens Christian Svabo Justinussen

Rigsfællesskabet i et føderalt perspektiv

Maria Ackrén

Självständighetstanken i Grönland – fiktion eller verklighet?

Marc Jacobsen

Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitet

Artikel uden for tema:

Michael Fehsenfeld

Politisering af frivillighed i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor:

"Vi skal tænke gadekæret ind"

Anmeldelse

Redaktion:

Ekstern redaktør: Rasmus Gjedssø Bertelsen

Intern redaktør: Vincent Keating

Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Lasse Laustsen, Lasse Lindekilde, Niels Opstrup, Thomas Pallesen, Jakob Tolstrup (anmeldelser) og Sune Welling Voigt

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 11. december 2019

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 401 *Rasmus Gjedssø Bertelsen*
Historisk læring som struktur for dialog om det fremtidige forhold mellem Danmark og Nordatlanten
- 423 *Guðmundur Hálfðanarson*
”Adskillelse vil betyde Islands Ødelæggelse”: Islandsk selvstændighedspolitik og adskillelse fra Det danske Rige
- 441 *Jens Christian Svabo Justinussen*
Rigsfællesskabet i et føderalt perspektiv
- 469 *Maria Ackrén*
Självständighetstanken i Grönland – fiktion eller verklighet?
- 485 *Marc Jacobsen*
Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitet

Artikel uden for tema

- 507 *Michael Fehsenfeld*
Politisering af frivillighed i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor: ”Vi skal tænke gadekæret ind”

Anmeldelse

- 526 Frances Lee, *Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign*, The University of Chicago Press, 2016 (Henrik Jensen)
- 529 Abstracts
- 532 Om forfatterne

Rasmus Gjedssø Bertelsen

Historisk læring som struktur for dialog om det fremtidige forhold mellem Danmark og Nordatlanten

Danmark har været statsretsligt knyttet til Nordatlanten siden unionen med Norge i 1380. Den kontinentaleuropæiske småstat Danmarks forhold til Nordatlanten drives frem af eksterne chok fra stormagtsrelationer og nationalliberale uafhængighedsideer, der peger mod stadigt større og fuld selvstændighed for Færøerne og Grønland. Denne udvikling fortsætter ubønhørligt i et internationalt system præget af magtforskydning fra Vest til Øst med Kinas vækst. Danmark og Nordatlanten trænger til en fælles intellektuel struktur til at analysere, diskutere og forme deres fremtidige forhold baseret på historisk læring. 1918-forbundsloven mellem Danmark og Island, som gjorde Island til en suveræn og ligeværdig stat i personalunion om fælles konge med Danmark er et forholdsvis overset, men væsentligt bidrag til sådan historisk læring.

Historisk læring og strategi for småstaten Danmark mellem stormagter og uafhængighedspolitik i Nordatlanten

Seneste valg til Inatsisartut i Grønland den 24. april 2018 var en brat opvågning for den danske offentlighed om styrken af uafhængighedsdrømmen i Grønland. Nordatlanten (Island, Færøerne, Grønland) er den statsretsligt og politisk mest dynamiske del af det circumpolære Arktis, idet Færøerne og Grønland er de eneste arktiske samfund med udstrakt selvstændighedspolitik med kurs mod stadigt større og muligvis fuld selvstændighed. Island har historisk gennemløbet sådan uafhængighedspolitisk proces. Den dansk-færøsk-grønlandske udvikling har også stor betydning for NATO-allierede, europæiske partnere og andre som Rusland og Kina.

For det fremtidige forhold mellem Danmark, Færøerne og Grønland er det nyttigt at have historisk læring baseret på det geografiske og historiske rum mellem Danmark, Island, Færøerne og Grønland, som kan strukturere fælles og demokratisk strategisk analyse, diskussion og beslutningstagning. Dette særnummer søger at bidrage til en sådan struktur baseret på artikler om det dansk-nordatlantiske forhold over tid og rum.

Denne indledningsartikel præsenterer historisk lære og struktur på baggrund af Danmarks historiske forhold til Island, Færøerne og Grønland og de ydre og indre kræfter, som har formet dette forhold. Den grundlæggende struktur for

Danmarks forhold til Nordatlanten var og er, at Danmark siden Napoleonskrigene har været en kontinentaleuropæisk småstat sårbar for chok fra europæiske og internationale stormagtsrelationer og med et prekært forhold til Nordatlanten på stormagters præmisser. Danmarks forhold til Nordatlanten afspejler også historiske og nutidige internationale idémæssige strømninger omkring (oprindelige) folks identitet og selvbestemmelse. Den nordatlantiske samfundsudvikling som drivkraft for dette forhold følger generelle spørgsmål om politiske ønsker, human kapital og offentlige finanser.

Artiklen lægger vægt på historisk læring fra det dansk-islandske forhold og særligt forbundsloven af 1918 med islandsk suverænitet og dansk-islandsk personalunion. Forbundsloven af 1918 gjorde Island til et frit og suverænt land i personalunion om fælles statsoverhoved med Danmark. Den var en bemærkelsesværdig innovativ løsning for et dengang meget lille og fattigt samfund for at blive suveræn stat. Forbundsloven af 1918 er et eksempel på historisk læring, som kan bidrage til struktur for den dansk-nordatlantiske samtale og beslutningstagning for det fremtidige forhold. Sådant historisk læring kan også bidrage til tredjeparters bedre forståelse af den historiske og mulige fremtidige udvikling i det dansk-nordatlantiske forhold og formidske usikkerhed.

1918-forbundsloven mellem Danmark og Island er en mulig værdifuld ramme for at diskutere den fremtidige udvikling af rigsfællesskabet frem mod stadig mere uafhængige Færøerne og Grønland (Bertelsen, 2014b, 2014a). Centrale danske akademiske, diplomatiske, militære og politiske stemmer er i de senere år begyndt at tale for en sådan udvikling af rigsfællesskabet. I januar 2014 publicerede Forsvarsakademiets chef, kontraadmiral Nils Wang og den franske arktiske ekspert Dr. Damien Degeorges et *brief*. Her diskuterede de Grønlands muligheder som selvstændig stat under problemer med økonomisk afhængighed og svag human kapital (Wang og Degeorges, 2014). Wang og Degeorges pegede på Kongeriget Island 1918-1940/1944 som en mulig model for Grønlands næste skridt mod uafhængighed – med henvisning til en forelæsning af mig på Háskóli Íslands, Trans Arctic Agenda, 18-19. marts 2013. Ulrik Pram Gad argumenterer tilsvarende for, at den bedste måde at forlænge rigsfællesskabets liv på netop er dansk imødekommenhed over for Grønland og en sådan gradvis opløsning (Gad, 2016).

Martin Breum udgav i foråret 2018 *Hvis Grønland river sig løs - en rejse i kongerigets sprækker*, hvor han bringer læseren gennem det officielle Danmarks, kongehusets, regeringens, centraladministrations, forsvarrets etc. bestræbelser på at bevare rigsfællesskabet for enhver pris. En af de store nyheder i bogen er, hvordan topfolk i det officielle Danmark nu overvejer at komme Grønland i møde. Den socialdemokratiske statsminister Mette Frederiksen udtaler sig

langt mere imødekommende om at ændre det nuværende rigsfællesskab og fremtidig grønlandsk uafhængighed end nogen dansk toppolitiker tidligere har gjort (Breum, 2018).

Ambassadør Peter Taksøe-Jensen udtaler i Breums bog, at Danmark kan indgå en føderation med uafhængige Færøerne og Grønland inspireret af Cookøerne og New Zealand. Taksøe-Jensen deltog i de kuldsejlede forhandlinger om Færøernes 1998-forslag og udtaler,

Vi var ikke i stand til på noget tidspunkt at sætte en dagsorden, som for alvor kom dem proaktivt i møde. Sådan var det også under forhandlingerne om Grønlands selvstyre. Danmark mangler en proaktiv strategi, der kommer de to rigsdele i møde. Man burde udvikle en helt anden måde at hænge sammen med de to andre rigsdele på end den, vi har nu. Det kunne måske være en føderation med tre stater, hvor Færøerne og Grønland kan få al den udenrigs- og sikkerhedspolitik, de vil have, men stadigvæk sådan, at vi havde et fælles kongehus, en fælles mønt, fælles forsvar og var fælles, hvor det giver mening (Breum, 2018: 65).

Det færøske 1998-forslag var netop tydeligt inspireret af 1918-forbundsloven, hvilket der var meget lidt om nogen bevidsthed om i Danmark.

Wang deltager i Breums bog, hvor han

frygter, at Grønlands skal erklære sig selvstændig, før der er lagt faste planer for en ny, langtidsholdbar forbindelse med Danmark: "Et af problemerne er, at jo mere vi taler om en mulig opløsning af rigsfællesskabet, som vi gør i dag, jo mere får omverdenen opfattelsen af, at der er et brud på vej inden for en ganske kort årrække. Dermed begynder omverdenen at agere, som om et brud er en realitet. Det kan medføre, at løsrivelse bliver en selvopfyldende profeti, drevet af urealistiske forventninger til fremtiden" (Breum, 2018: 134).

Taksøe-Jensen og Wang formulerer begge indirekte behovet for en historisk bevidst struktur for diskussion med Færøerne og Grønland, hvor både Rigsfællesskabet og tredjeparter er mere bevidste om historiske fortilfælde og mulige fremtidsmodeller. Artiklen her udstikker en historisk-geografisk struktur for at se på Danmarks forhold til Nordatlanten, Island, Færøerne og Grønland. Artiklen følger den historiske udvikling i dette forhold med indre og ydre drivkræfter og diskuterer omfanget af historisk læring i forskellige samfund af denne udvikling. Grundlaget for dette forhold er Danmark som småstat mellem nære og fjerne stor- og supermagter.

Nordatlantens betydning for Danmark før og nu

Danmark har været statsretsligt forbundet med Nordatlanten siden unionen med Norge i 1380, og Nordatlanten har haft og har fortsat stor betydning for Danmark som stat indadtil og i international politik. 98 pct. af Kongeriget Danmarks land- og havområder er i Nordatlanten og Arktis, og senest har ambassadør Peter Taksøe-Jensen udtrykt, at Danmark/Grønland skulle være en arktisk stormagt (Taksøe-Jensen, 2016). Den indre udvikling af dansk politik og den danske stat har påvirket Danmarks forhold til Nordatlanten og de nordatlantiske samfund (Hálfdánarson, 2019). Danmarks stilling i international politik under kriser og krig har formet Danmarks forhold til Nordatlanten (Lidegaard, 1996). Danmarks forhold til Nordatlanten er centralt for praktisk dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Taksøe-Jensen, 2016; Rahbek-Clemmensen, Larsen og Rasmussen, 2012; Forsvarsministeriet, 2016).

2018-2019 markerer en række vigtige jubilæer for Danmarks forhold til Nordatlanten, som er milepæle i udviklingen af den danske stat, forholdet til Nordatlanten og Danmarks stilling i det internationale system. Denne udvikling giver også pejlermærker for det sandsynlige fremtidige forhold mellem Danmark og Nordatlanten, som vil forme den fremtidige danske stat indadtil samt dens stilling i verden. 2018-2019 er jubilæumsår for Islands hjemmestyre i 1904, Islands suverænitet og personalunion med Danmark i 1918, Republikken Island i 1944, Færøernes hjemmestyre i 1948, Grønlands hjemmestyre i 1979, og Grønlands selvstyre i 2009.

Uafhængighedspolitikken fortsætter ufortrødent i Færøerne og især Grønland, hvilket Danmark og tredjeparter må forholde sig til (Rosing og Lassen, 2018). Det demokratiske ønske er, at Færøerne og Grønland over årtier vil gennemgå en proces frem mod suverænitet. Alternativt vil Rigsfællesskabet sandsynligvis fortsætte med stadigt større politisk friktion og mindre fælles identitet mellem Danmark, Færøerne og Grønland, hvis især Grønland ikke opnår fiskal mulighed for uafhængighed.

Historisk er Danmarks forhold til Nordatlanten ofte blevet formet af udefrakommende chok, som småstaten ingen indflydelse har haft på. I dag og fremover vil det dansk-nordatlantiske forhold også formes af stød og pres fra det internationale system, som rigsfællesskabet selv ingen indflydelse har på. Nogle af disse chok kan forudsiges i kraft af generel magtforskydning fra vest til øst. Andre, som indenrigspolitisk udvikling i USA med valget af præsident Donald J. Trump, Brexit folkeafstemningsresultat i Storbritannien eller udvikling i det europæiske samarbejde er mere uforudsigelige og giver strategisk usikkerhed for rigsfællesskabet. Historisk erfaring kan give pejlermærker for, hvordan

Danmarks forhold til Nordatlanten kan blive formet af sådanne chok uden for småstatens vilje.

Udviklingen i Danmarks forhold til Nordatlanten vil påvirke Danmark og Nordatlanten dybt, hvad enten rigsfællesskabet efterhånden opløses eller består, og hvilke ydre chok det udsættes for. Ved fortsat rigsfællesskab vil Danmark skulle føre en nordatlantisk udenrigs- og sikkerhedspolitik under magtforskydning og strategisk usikkerhed med stadigt kraftigere færøske og grønlandske krav om selvbestemmelse og selvrepræsentation. Tredjeparter vil skulle forholde sig til rigsfællesskabet som en ustabil udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør, som påpeget af Wang.

Ved færøsk og grønlandsk suverænitet vil tredjelande og internationale organisationer reorientere sig mod to nye mikrostater i regionen. Her er erfaringer omkring Island som fx civilt NATO-medlem væsentlige. Danmark vil blive den post-arktiske og post-nordatlantiske kontinentaleuropæiske småstat, som Danmark var meget tæt på at blive ved Kiel-freden i 1814. Kongerigets befolkningsmæssige og økonomiske grundlag vil være stort set uændret, men geografi, statsidentitet og selvopfattelse vil være betydeligt ændret. Opløsning af rigsfællesskabet vil for Danmark måske være en identitetsmæssig krise sammenlignelig med 1864-katastrofen.

Uligevægt i historisk læring i Danmark, Island, Færøerne og Grønland

Uligevægt i historisk læring mellem Danmark, Island, Færøerne og Grønland medfører en mangel på fælles viden og struktur for at diskutere og udforme det fremtidige forhold, hvilket har strategiske og politiske konsekvenser.

Den kontinentaleuropæiske småstat Danmark med den prekære forbindelse til Nordatlanten må historisk og i dag balance sit engagement i Europa og Nordatlanten både materielt og intellektuelt. Presserende europæiske trusler har overtrumfet fjerne, nordatlantiske spørgsmål for den kontinentaleuropæiske danske småstats opmærksomhed.

Der er uligevægt i viden og interesse for forholdet mellem Danmark og de nordatlantiske samfund. Forholdet til Danmark har været af afgørende samfundsmæssig betydning for Island og er det fortsat for Færøerne og Grønland. Disse samfund er mere vidende om og interesserede i det historiske, nutidige og fremtidige forhold til Danmark end omvendt, hvilket kommer til udtryk i undervisning på alle niveauer og samfundsdebat.¹ Borgerforslag om "rigsfællesskabet på skoleskemaet" illustrerer den eksisterende ubalance (Folketinget, udateret). Men nordatlantiske samfund ser som regel ikke historisk forholdet mellem Danmark og Nordatlanten som den ene vægtskål i småstaten Dan-

marks ligevægt mellem nærmere og farther europæiske strategiske trusler og fjernere og sekundære nordatlantiske trusler (Jónsson, 2018).

De tre nordatlantiske samfund har også en indbyrdes ubalance i viden og interesse, hvor Island er meget vidende om sin egen uafhængighedshistorie, men har begrænset interesse for og viden om den efterfølgende færøske og grønlandske uafhængighedspolitik. Færinger er af sproglige og kulturelle grunde velbevandrede i islandsk historie, mens Grønland ikke har direkte adgang til det færøsk-islandske sproglige og kulturelle fællesskab og derfor mindre indsigt i Islands erfaringer.

Det geostrategiske grundvilkår: småstaten Danmark mellem Europa, Nordatlanten, USA og nu Kina

Kongeriget Danmark er en kontinentaleuropæisk småstat, men med 98 pct. af kongerigets territorium i Nordatlanten og Arktis. Derfor har Kongeriget til stadighed måttet balance strategisk mellem Europa og Nordatlanten mellem nære, eksistentielle europæiske trusler og fjerne, nødvendigvis sekundære nordatlantiske interesser. Danmark har gentagne gange været under eksistentiel trussel i sit europæiske nærområde, hvor Danmark har været tvunget til at ofre fjerne nordatlantiske interesse.

Den grundlæggende geostrategiske betingelse for forholdet mellem Danmark og Nordatlanten er, at Nordatlanten har ligget i en britisk interessesfære siden Napoleonskrigene og en amerikansk siden senest anden verdenskrig. Danmark har i store dele af den periode ligget i en konkurrerende tysk interessesfære, især under første og anden verdenskrig. Den danske stat har været tvunget til at balance strategisk mellem Europa og Nordatlanten siden sit statsretslige engagement i Nordatlanten med unionen med Norge i 1380. Både danske og nordatlantiske iagttagere af Danmarks historie og engagement i Nordatlanten bør være mere opmærksomme på, hvordan småstaten Danmark prækært balancerer mellem disse regioner.

I dag må Danmark også finde ligevægt mellem på den ene side USA, Europa, Nordatlanten og på den anden side Kina som den fremstormende udfordrer-magt i det internationale system (Tunsjø, 2018). Kinas økonomiske, diplomatiske og videnskabelige engagement i Arktis og særligt Grønland udsætter den kontinentaleuropæiske småstat Danmark for et nyt geostrategisk pres i Nordatlanten (Sørensen, 2018), som spiller sammen med selvstændighedspolitiske spørgsmål mellem Danmark og Grønland.

Kina er verdens næststørste økonomi og hastigt på vej til at blive den største (Asian Development Bank, 2011). Det er et klassisk international politikspørgsmål om magtforskydning i det internationale system mellem den hidtidige le-

dende stormagt (som selv har udfordret og erstattet den tidligere ledende magt) og så en udfordrermagt i hastig udvikling (Organski, 1968 [1958]). Kina er derfor på hastigt fremtog i regioner i hele verden, inklusiv i Arktis og Grønland, hvilket ikke kan overraske for verdens næststørste og snart største økonomi (Bertelsen og Gallucci, 2016; Bertelsen, Li og Gregersen, 2017). Men Kina er samtidig den første ikke-vestlige udfordrer af en vestlig ledende magt (Rusland (USSR) opfattes her som historisk del af et vestligt domineret internationalt system) og med et helt anderledes politisk system end vestlige liberale demokratier.

Rusland er den største arktiske stat og har de største samfundsmæssige, økonomiske og sikkerhedspolitiske arktiske interesser af de otte arktiske stater. Disse interesser var afspejlet i Sovjetunionens Arktis. Ruslands dybe sociale og økonomiske krise efter USSR's opløsning førte til et kunstigt svækket Rusland. Præsident Vladimir Putins regeringsførelse og højere energipriser har genrejst Rusland, som igen optræder som stormagt (Mearsheimer, 2014), også i Arktis.

Samtidig gennemgår centrale NATO-allierede og EU-partnere indre kriser, som er lidet forudsigelige, og som Danmark intet kan gøre ved. Supermagten USA med verdens fremmeste videnskabsmiljø er i en indre politisk og samfundsmæssig situation, hvor den amerikanske regering ikke kan eller vil anerkende klimavidenskab. Dette har senest ført til den uhørte situation i Arktisk Råd, at de otte medlemsstater ikke kunne vedtage en fælles erklæring ved ministermødet i maj 2019 i Rovaniemi, Finland (Arctic Council, 2019). USA som den udfordrede supermagt forsøger at holde udfordrermagten Kina nede og tilbage globalt. Dette var logikken bag Præsident Barack Obamas "pivot to Asia"-strategi. Udenrigsminister Michael Pompeos tale før Arktisk Råds ministermøde i Rovaniemi illustrerer, hvordan USA føler den kinesiske udfordring i Arktis og forsøger at modgå den (Pompeo, 2019).

Livsfarlige europæiske idéer for rigsfælleskabet: nationalliberalismen

Danmarks forhold til Nordatlanten er også blevet kraftigt påvirket af udefrakommende idéstrømninger om nationalidentitet og selvbestemmelse og senere oprindelige folks rettigheder. Kongeriget Danmark(-Norge) var en interkontinental, multinational stat af danskere, nordmænd, tyskere i Hertugdømmerne Slesvig-Holsten, islændinge, færing, grønlændere samt mindre tropekolonier. Den franske revolution og Napoleonskrigene sprængte den dansk-norske stat i stumper og stykker materielt med Kielerfreden med afståelse af Norge i 1814 og tab af de facto kontrol over forbindelsen til Færøerne, Island og Grønland.

Den idémæssige konsekvens af den franske revolution, nationalliberalisme, bidrager fortsat idémæssigt til kongerigets gradvise opløsning. Nationalliberalisme var og er uforenelig med en interkontinental, multinational stat med utilstrækkelig fælles identitet. Den idémæssige strømning førte til 1. og 2. slesvigske krig og i Nordatlanten først Islands uafhængighedskamp grundlagt af islandske studenter og intellektuelle i København omkring Jón Sigurðsson. Senere i 1800-tallet blev færøske studerende sprogligt og nationalt bevidste, og i 1960'erne og 1970'erne var det grønlandske studerendes tur (Gad, 1984; Schei og Moberg, 2003; Nordal og Kristinsson, 1996; Sveinsson, 1996).

Indre betingelser for nordatlantisk uafhængighed: politisk vilje, human kapital, fiskal uafhængighed

Geopolitiske chok for Kongeriget Danmark og den stadigt opløsende effekt af nationalliberalisme er baggrunden for den gradvise opløsning af Danmarks bånd til Nordatlanten. Men udviklingen og debatten om forholdet mellem Danmark og Island, Færøerne og Grønland mod stadigt større og fuld uafhængighed viser også et mønster omkring de indre samfundsmæssige betingelser. Der er tre indre betingelser for at gå videre mod fuld uafhængighed for Island, Færøerne og Grønland, som historisk (Hálfðánarson, 2019) og i dag diskuteres. For det første *politisk vilje*, ville islændinge og vil færinger, grønlandere virkelig være uafhængige; for det andet *human kapital*, dvs. tilstrækkeligt med uddannet arbejdskraft til at drive eget samfund; og endelig *fiskal uafhængighed* til at finansiere egen stat (Bertelsen, 2014b, 2014a).

Island blev en suveræn stat i 1918, fordi Island opfyldte alle tre betingelser. Det islandske folk havde trin for trin gennem 1800-tallet og det tidlige 1900-tal frem til 1944 udvist stort set enstemmig vilje til næste skridt mod fuld uafhængighed fra Danmark, så det islandske folk havde ubetinget den politiske vilje til uafhængighed. Island har i århundreder haft indenlandsk human kapital til forvaltning, undervisning, kirke, kultur, erhvervsliv. Island er et godt eksempel på værdien af god lokal uddannelse sammen med *brain circulation*, hvor man rejser ud for at studere eller arbejde og vender tilbage. Det beskrives med det islandske udtryk, *að sigla*, hvilket bogstaveligt betyder at sejle, men henviser til at rejse for uddannelse og erfaring (Bertelsen og Justinussen, 2017).

Med 1918-forbundsloven blev Island fiskalt uafhængigt af Danmark, da det begrænsede datidens årlige bloktilskud på 60.000 kr. fra Danmark til Island sluttede. Det var Islands lykke, at det islandske nordiske velfærdssamfund blev opbygget på grundlag af den islandske økonomi. Til sammenligning er de færøske og grønlandske nordiske velfærdssamfund reelt opbygget på grundlag af

bloktilskud fra Danmark, hvilket gør det meget vanskeligt for især Grønland at bryde disse bånd med Danmark idag.

Disse tre betingelser for uafhængighed for Færøerne og Grønland står i dag centralt i den offentlige debat. Vil den brede færøske og grønlandske befolkning arbejde mod uafhængighed, vil disse samfund have uddannet arbejdskraft til at fylde samfundsfunktioner, og kan de finansiere egen statsdrift? Færingerne har været politisk splittede mellem forbundssindede og uafhængighedssindede (Løgtingið). Færøerne har forholdsvis stærk human kapital baseret på god lokal uddannelse og brain circulation, hvilket afspejler, at Færøerne i høj grad drives af færing på færøsk (Bertelsen og Justinussen, 2017). Færøernes fiskale afhængighed af Danmark er i takt med udviklingen af den færøske økonomi efterhånden ganske begrænset. Alt i alt giver det formodning om, at det færøske samfund politisk og identitetsmæssigt vil glide længere og længere væk fra det danske. På et tidspunkt er der ikke længere politisk vilje eller fiskal fordel af rigsfællesskabet, og Færøerne bliver uafhængige, måske i forbindelse med et uforudsigeligt eksternt chok mod rigsfællesskabet. Grønland er i en anderledes situation, hvilket skaber tiltagende konflikt mellem Danmark og Grønland i disse år. Der har i Grønland været et stærkt og voksende ønske om selvstændighed siden 1970'erne. Samtidig er Grønland fiskalt afhængig af det danske bloktilskud og af udefrakommende – ofte dansk – human kapital.

Danmark mellem første verdenskrig og Nordatlanten: 1918-forbundsloven

Første verdenskrig var et materielt og idémæssigt eksternt chok for Danmark og dets forhold til Nordatlanten, som er velegnet til at tydeliggøre historisk læring om indre og ydre faktorer. Første verdenskrigs effekt i Nordatlanten samt Danmarks forhold både til Slesvig og til Nordatlanten førte til 1918-forbundsloven mellem Danmark og Island. Forbundsloven rummer væsentlig erfaring for nutidig og fremtidig dansk-nordatlantisk diskussion.

Danmarks placering i tysk interessesfære var klart illustreret af umiddelbar accept af tyske krav om udlægning af miner i Lillebælt, Storebælt og Øresund for at blokere eventuel britisk indtrængning i Østersøen. Island var lige så åbenlyst i en britisk interessesfære defineret af Royal Navys kontrol over Nordatlanten og kamp mod truslen fra den unge tyske flåde. Første verdenskrig viste som under Napoleonskrigene, hvor sårbar Danmarks forbindelse til Nordatlanten var. Vanskelig kommunikation viste, hvor selvhjulpent især Island kunne fungere, og styrkede islandsk uafhængighedsvilje. Islandsk økonomi rettede sig mod Storbritannien og blev mere internationaliseret under første verdenskrig. 1918-forbundsloven var løsningen på centrale danske udenrigspolitiske proble-

mer: forholdet til Island og genforening med Nordslesvig efter første verdenskrig (Sundbøl, 1978).

1918-forbundsloven var en effektiv ramme for Island til at udvikle sig som suveræn mikrostater. Forbundsloven etablerede Kongeriget Island som en lige-stillet og suveræn stat i personalunion om fælles konge med Danmark. Danske og islandske statsborgere havde gensidige rettigheder. Et minimalt bloktilskud til Island blev indstillet, men et dansk finansieret fond ved Københavns Universitet og ved Islands Universitet støttede udvikling af højere uddannelse og forskning i Island. Den danske udenrigstjeneste repræsenterede Island diplomatisk og konsulært mod islandsk kompensation, og Altinget formulerede Islands udenrigspolitik. Søværnet opretholdt fiskeriinspektion omkring Island, mens Islands Kystvagt blev etableret. Danmarks Højesteret fungerede i kort tid som Islands Højesteret, indtil denne var etableret. Island blev kortvarigt i den skandinaviske møntunion sammen med Danmark indtil etableringen af egen valuta. Unionen kunne ensidigt opsiges efter 25 år.

Denne udvikling skete på trods af Islands geografisk perifere stilling, en meget lille befolkning og en meget lille og underudviklet økonomi. Dette er alt sammen faktorer, som i dag fremhæves som uoverstigelige udfordringer for færøsk og især grønlandsk uafhængighed. Samtidig etablerede 1918-forbundsloven de praktiske fremtidige rammer for to samfund, Danmark og Island, som havde været nært integrerede på alle niveauer i århundreder. Også derfor er 1918-forbundsloven interessant i dag, eftersom et andet argument mod uafhængighed er, hvor sammenvævet rigsfællesskabet er helt ned på familieniveau (Bertelsen, 2014b, 2014a).

Disse emner og praktiske spørgsmål diskuteres i dag mellem Danmark og Grønland, men som regel uden henvisning til 1918-erfaringerne. Grønland har vist interesse for *free association*-modellen som mellem Cook Islands og New Zealand og forskellige ømikrostater i Stillehavet og USA. Dette er en model, som Danmark og Nordatlanten ikke har nogen praktisk erfaring med. Til gengæld har Danmark og Island gennemløbet en på mange måder sammenlignelig politisk og økonomisk udvikling fra 1918 til 1940/1944, som er historisk vel-dokumenteret.

Besættelsen og tab af kontakt og kontrol i Nordatlanten – igen

Selv efter tysk nederlag i første verdenskrig lå Danmark i en tysk interessesfære – og Nordatlanten i en britisk. Danmark var helt afhængigt af et kollektivt og folkeretsbaseret europæisk sikkerhedssystem og var uden selvstændige forsvarspolitiske muligheder. Stauning-Munch-politikken forstod fuldt ud dette og beskyttede det danske folkestyre mod højre- og venstreekstreme kræfter, som

samarbejdspolitikken beskyttede den danske befolkning og samfund materielt under besættelsen (Pedersen, 1970). En fjern forpligtelse for Danmark under dette tiltagende ekstreme europæiske pres var Kongeriget Island forbundet med Danmark gennem 1918-forbundsloven og et fælles statsoverhoved, Christian X. Det var også klart, at Danmark og Christian X viste begrænset interesse for Island og personalunionen, hvilket også afspejlede uligevægten i interesse og viden (Mentz, 2018).

Det europæiske sikkerhedssystem, som Danmark var helt afhængig af, brød gradvist sammen i løbet af 1930'erne i takt med sammenbruddet af et demokratisk, republikansk Tyskland. Med besættelsen den 9. april 1940 var Danmark igen og smerteligt en del af den tyske interessesfære. Færøerne var del af den britiske, og Storbritannien besatte Færøerne allerede den 12. april. Tyskland truede britisk kontrol over Nordatlanten fra Norge. Derfor besatte Storbritannien Island den 10. maj. Danmark og Nordatlanten var igen adskilte i tysk og britisk interessesfære i en verdenskrig. Modsat under første verdenskrig var USA hastigt på vej til at blive supermagt og til at forstå sin rolle og ansvar som supermagt. Nordatlanten blev amerikansk interessesfære med amerikansk beskyttelse af Grønland fra 9. april 1941 og Island fra 7. juli 1941 – fem måneder før det japanske overraskelsesangreb på Pearl Harbor (Lidegaard, 1996; Corgan, 2002).

Det besatte Danmark var naturligvis ikke i stand til at opfylde sine diplomatiske og konsulære forpligtelser over for Island i henhold til 1918-forbundsaf-tale. Christian X kunne naturligvis ikke udfylde sin stilling som konge af Island. Den tyske besættelse gjorde umiddelbart 1918-forbundsloven værdiløs og farlig for Island, der nu var statsretsligt forbundet med et Danmark under nazistisk besættelse og med sit statsoverhoved i de facto nazistisk fangenskab. Island overtog sine udenrigsanliggender den 10. april. Samtidig måtte Island etablere selvstændig diplomatisk repræsentation i London og Stockholm 1940, Washington DC 1941 og Moskva 1944. I 1941 valgte Altinget Sveinn Björnsson som rigsforstander til at varetage regentens rolle.

1918-forbundsloven gav både Danmark og Island mulighed for ensidigt at ophæve forbundet efter 25 år. Altinget erklærede allerede sidst i 1920'erne, at det var Islands ønske at ophæve forbundet tidligst muligt. Udråbelsen af Republikken Island den 17. juni 1944 var derfor i overensstemmelse med 1918-forbundsloven og Altingets længe erklærede vilje. Men 1944-udråbelsen vakte bitterhed i Danmark, hvor mange ikke forstod, at Island havde været en selvstændig og suveræn stat fra 1918 ligeværdigt forbundet med Danmark med fælles konge. Mange troede fejlagtigt, at Island benyttede besættelsen til at unddrage sig dansk overhøjhed (Mentz, 2018). Denne bitterhed og politisk

brug heraf viser effekterne af uligevægt i viden mellem Danmark og Island sammen med traumet fra den tyske besættelse. Så sent som 19. januar 2018 udtalte Søren Espersen, medlem af Folketinget for Dansk Folkeparti, sig i den mening i Folketinget under en debat om Grønland (Espersen, 2018).

Kold krig og markedspolitik i Europa og Nordatlanten

Danmark og Island navigerer udenrigs-, sikkerheds- og markedspolitisk mellem supermagterne. Sikkerhedspolitisk placerede Danmark og Island sig begge i NATO. Danmark var frontlinjestat over for USSR i Østersøen, og Island integrerede sig i USA's globale strategiske system med Keflavik-basen. Markedspolitisk var Danmarks udfordring at være i samme blok som Storbritannien for at sikre adgang for danske landbrugsprodukter. Derfor gik Danmark først i EFTA og fulgte så Storbritannien i EF (EU) i 1973 (Lidegaard, 2001, 2002). Det er tankevækkende, at Danmark med EU-forbehold og Brexit sidder marginaliseret tilbage i et EU, som i høj grad har præg af en tysk interessesfære. Island gik med forsinkelse med i EFTA og fulgte siden EFTA i EØS (Bergmann, 2009).

Med udråbelsen af Republikken Island, medlemskab af De forenede nationer, NATO og integration i europæisk økonomi med EFTA og EØS lagde Island sin selvstændighedspolitiske historie med Danmark endegyldigt bag sig. Det har også medført forholdsvis begrænset islandsk viden om og interesse for den efterfølgende selvstændighedspolitiske udvikling i Færøerne og Grønland og evt. relevante islandske erfaringer og modeller for udviklingen i Færøerne og Grønland, hvilket er klart i undervisning og forskning i Island.

Småstaten Danmark måtte igen efter befrielsen balancere mellem nære europæiske og fjerne nordatlantiske interesser og trusler. Færøerne havde de facto været selvstyrende under den britiske besættelse med Lagtinget som lovgivende forsamling og amtmanden som udøvende magt samt finansieret af en lukrativ, men farlig, fiskeeksport til Storbritannien. Det var politisk umuligt at vende tilbage til den foregående styreform som dansk amt. Dette førte til folkeafstemning i 1946, hvor et snævert relativt flertal stemte for løsrivelse. Denne krise blev løst med nyvalg til Lagtinget og aftale om det færøske hjemmestyre i 1948 baseret på Danmarks Grundlovs bestemmelser om kommunalt selvstyre (Harder, 1979; Statsministeriet, 2010).

Grønland var en koloni til 1953, hvor en grundlovsændring integrerede Grønland som et ligeværdigt amt i Danmark. USA var massivt tilstede i Grønland under og efter anden verdenskrig. Grønland lå i en utvetydig amerikansk interessesfære, og småstaten Danmark var under hård konkurrence fra supermagten for at bevare dansk kontrol over Grønland, militært, økonomisk, videnskabeligt etc. Grønland blev løftet fra kolonistatus til ligestillet amt i Danmark

ved grundlovsændring i 1953, og Danmark begyndte en forceret modernisering af det grønlandske samfund, som også havde sociale omkostninger (Gad, 1984; Doel, Heymann og Harper, 2016).

Grønland vækkedes nationalliberal i 1960'erne og 1970'erne gennem grønlandske studerende i Danmark, som islandske studerende i 1830'erne og 1840'erne og færøske studerende sidst i 1800-tallet, samt af internationale bevægelser for oprindelige folks rettigheder. Dette førte til Grønlands hjemmestyre i 1979. Da Danmark stemte for deltagelse i EF i 1972, stemte Grønland overvældende imod. Danmark tog forbehold for færøsk deltagelse i EF, og Færøerne blev aldrig medlemmer af EF/EU. Grønlandsk medlemskab af EF og navnlig EF's fælles fiskeripolitik mod de grønlandske vælgeres vilje bidrog til kampen for hjemmestyre i 1979. Grønland afholdt folkeafstemning om fortsat EF-medlemskab i 1982, og i 1985 forlod Grønland EF til fordel for status som oversøisk territorium og land (OTC) (Gad, 1984; Rebhahn, 2016).

Færøerne oplevede tidligt i 1990'erne en alvorlig økonomisk krise, hvor mange færinger udvandrede, og hvor mange færinger mente, at den danske regering havde ofret Færøerne for Danske Banks interesser (Jónsson, 1994). Denne krise førte til et selvstændighedsorienteret lagtingsflertal, som i 1998 foreslog Danmark en aftale om færøsk selvstændighed i union med Danmark. Det færøske forslag var nærmest en afskrift af 1918-forbundsloven og viste det høje færøske vidensniveau om Islands uafhængighedshistorie og brug af modeller herfra. Den danske regering afviste forslaget, da 1998-forslaget modsat 1918-forbundsloven ikke kappede de fiskale bånd mellem Danmark og Færøerne, men fortsatte danske bloktilskud i en længere periode. 1918-forbundsloven havde netop kappet de fiskale forbindelser mellem Danmark og Island. I den daværende danske offentlige debat var der ingen henvisning til 1918-forbundsloven med Island. Det færøske 1998-forslag var et forudsigeligt chok for Danmark i den forudsigelige gradvise opløsning af rigsfællesskabet, hvor historisk havde kunnet give intellektuelt og politisk struktur for offentlig debat og politisk forhandling mellem Danmark og Færøerne, modsat situationen beskrevet ovenfor af Taksøe-Jensen.

I lyset af kapitlet her kan man også se Færøernes udebliven af EF og Grønlands udmelding af EF som eksempler på, hvordan Danmark var og er i en europæisk interessesfære domineret af (Vest-)Tyskland. Færøerne og Grønland er i en maritim nordatlantisk interessesfære domineret af Storbritannien og i dag USA. Danmarks væsentligste strategiske interesser retter sig mod Europa og deltagelse her fremfor Nordatlanten, som har sekundær strategisk betydning. EF og EU har dog siden 1980'erne udtrykt strategisk interesse for Grønland ved betydelig budgetstøtte af Grønlands hjemmestyre og nu selvstyre, nominelt som betaling for adgang til fiskekvoter.

Danmark og Nordatlanten – i dag og i fremtiden

Nationalliberalismens idéer om national identitet og national selvbestemmelsesret fortsætter ufortrødent med at opløse det interkontinentale, multinationale danske kongerige. Der er begrænset fælles national identitet i rigsfællesskabet, og de tre rigsheder bevæger sig længere og længere fra hinanden identitetsmæssigt. Det må forventes, at i takt med styrket human kapital og fiskal uafhængighed vil Færøerne og Grønland bevæge sig mod stadigt højere grad af selvstyre og ultimativt fuld selvstændighed (Bertelsen, 2014b, 2014a). Diskussionen om Danmarks fremtidige forhold til Færøerne og Grønland kan struktureres omkring følgende scenarier:

Enten består rigsfællesskabet, fordi især Grønland ikke opnår tilstrækkelig human kapital og fiskal uafhængighed. Det grønlandske uafhængighedsønske vil tage til i styrke, og konfliktniveauet i rigsfællesskabet vil øges over tid. Det udtrykkes i dansk offentlig debat, at de grønlandske uafhængighedsdrømme er urealistiske, og grønlænderne vil komme til fornuft, hvis disse drømme kritiseres tilstrækkeligt.² Grønlandsk fiskal uafhængighed afvises som urealistisk. Grønlands befolkning affejes som for lille til at sikre tilstrækkelig human kapital. Her er det påfaldende, at det er befolkningens absolutte størrelse og ikke relative uddannelsesniveau, som opfattes som for lav. Argumentet om Grønlands absolutte befolkning afvises af, at Færøerne med en lidt mindre, men langt bedre uddannet befolkning i høj grad er i stand til at drive det færøske samfund på færøsk. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område påstås, at Grønland er afhængigt af Danmark for at repræsentere og forsvare sig selv. Her er tale om de samme samfundsområder, hvor islandsk uafhængighed blev affejet som urealistisk og uansvarlig i den danske offentlighed først i 1900-tallet (Hálfdánarson, 2019). Disse fællestræk fremhæver den historiske læring af 1918-forbundsloven for nutiden, som diskuteres nedenfor.

Den danske politiske, centraladministrative, forsvarsmæssige elite samt kongehuset vil forsvare rigsfællesskabet for enhver pris (Breum, 2018). Et positivt forsøg på at holde rigsfællesskabet sammen er forhenværende statsminister Lars Løkke Rasmussens beslutning om, at det officielle Danmark flager med henholdsvis færøsk og grønlandsk flag på disses nationaldage. Disse initiativer udviklede sig tragikomisk ved første forsøg i 2016. Kulturminister Bertel Haarder vendte privat det grønlandske flag omvendt. Leverandøren af de færøske flag havde valgt de forkerte farver i flagets inderste kors, hvilket først blev opdaget, da flaget vejede fra hundredvis af officielle danske bygninger i hele rigsfællesskabet (Breum, 2018).

Det er nærmere danske håb og forventninger om grønlandsk ”fornuft”, som er urealistiske. Opløsningen af europæiske koloniriger giver ingen eksempel på

koloniserede folk, som indså, at deres uafhængighedsdrøm var urealistisk og opgav den. Det er ”moderlandet”, som bilder sig selv ind, at de undergivne folks uafhængighedsdrømme er urealistiske, og at disse folk må komme til fornuft og finde sig til rette under ”moderlandets” benevolente lederskab, hvilket også var tilfældet mellem Danmark og Island før 1918 (Hálfdánarson, 2019).

Alternativet til stadigt større friktion i Rigsfællesskabet er en udvikling i en koordineret proces mellem Danmark, Færøerne og Grønland i takt med især grønlandsk økonomisk udvikling og stærkere human kapital. Som nævnt ovenfor er fremtrædende danske politikere, diplomater, officerer og forskere begyndt at udtrykke sig i den retning. Her giver historisk læring fra et sammenlignende blik for Danmarks historiske, nutidige og fremtidige forhold til Island, Færøerne og Grønland en struktur for analyse og diskussion (Bertelsen, 2014b, 2014a; Bertelsen, Aronsen og Nyborg, 2016).

Afslutning: historisk læring af 1918-forbundsloven for Danmarks fremtidige forhold til Færøerne og Grønland

Artiklen her slutter med en kort diskussion af historisk læring af 1918-forbundsloven som struktur for at udvikle Færøerne og Grønland som selvstændige mikrostater i Nordatlanten. Denne udvikling vil være det næste skridt i småstaten Danmarks geostrategiske balancegang mellem Europa, USA, Kina og Nordatlanten. Målet vil være at sikre en udvikling i Nordatlanten, som ud over selvstændighed og velfærd til færinger og grønlændere vil sikre geopolitisk stabilitet i Nordatlanten og for Danmark i sine forhold til Europa, USA og Kina.

Som nævnt ovenfor er der tre indre krav til nordatlantisk uafhængighed: politisk vilje, human kapital og fiskal uafhængighed. Politisk vilje findes i høj grad i Grønland og i stigende grad i Færøerne. Human kapital er fortsat et stort problem for Grønland. Færøernes stærke humane kapital viser, at en befolkning på omkring 50.000 gennem lokal uddannelse af kvalitet og brain circulation kan beklæde de fleste stillinger i samfundet. Grønland er fiskalt meget afhængigt af Danmark, hvilket af mange i Danmark ses som den uoverstigelige forhindring for selvstændighed. Grønlands økonomiske situation i dag er vanskelig, men måske kommer der teknologiske gennembrud, som ændrer den situation. Her kan man forestille sig et tankeeksperiment inspireret af Islands daværende præsident Ólafur Ragnar Grímssons åbningstale til Arctic Energy Summit i Akureyri i efteråret 2013. Her sagde Grímsson, at Grønland skulle glemme forurenende og ikke bæredygtige olie-, gas- og mineprojekter og i stedet fokusere på vandkraft. Grímsson foreslog at lægge strømkabler mellem Grønland og Nordamerika og Grønland, Island, Færøerne og Europa. Så ville Grønland

kunne blive Nordamerika og Europas grønne elektricitetskilde. Det vil give et helt andet og bæredygtigt grundlag for Grønlands uafhængighed.

De danske skeptikere omkring Grønlands uafhængighed peger ud over økonomi og human kapital på Grønlands internationale stilling, forsvar og suverænitetshåndhævelse. 1918-forbundsloven udstikker rammer for at diskutere disse og andre operationelle spørgsmål for Færøernes og Grønlands fremtid. 1918-forbundsloven var i mellemkrigstiden en innovativ ramme for at udvikle en perifer, fattig nordatlantisk mikrostat, som rummer interessante løsningsmodeller for Færøerne og Grønland som selvstændige mikrostater. En væsentlig ændring siden 1918 er det langt mere udviklede nordiske og europæiske samarbejde, som giver helt andre multilaterale og supranationale rammer for Færøerne og Grønland samt for forholdet til Danmark. I lyset af det vanskelige postkoloniale forhold især mellem Danmark og Grønland, så er det ønskværdigt at placere dansk-færøsk-grønlandsk samarbejde i nordiske multilaterale eller europæiske supranationale sammenhænge.

Det officielle Danmark ville indtil for kort tid siden have afvist enhver model for det dansk-færøsk-grønlandske forhold uden for Grundloven, men som set ovenfor af udtalelser fra Socialdemokratiets forkvinde Frederiksen, Taksø-Jensen og Wang, så begynder toppen af det danske samfund at bevæge sig. Men mere traditionelle politikere som den konservative Rasmus Jarlov eller tidligere udenrigsminister Martin Lidegaard fra Det radikale venstre afviser fortsat en free association som en ensidig indrømmelse fra Danmark til Grønland uden nogen fordel for Danmark eller ydelse fra Grønland (Breum, 2018). De lader til at glemme, at Danmark har anerkendt Grønlands ret til uafhængighed med selvstyret fra 2009. Derfor er det nyttigt at diskutere, hvad en 1918-forbundslovsmode rent praktisk og økonomisk vil betyde mellem Danmark, Færøerne og Grønland i dag.

Personalunion omkring fælles kongefamilie: En personalunion om fælles monark vil sandsynligvis blive taget godt imod især i Grønland. Modsat Christian X's ringe interesse for Island, så har den danske kongefamilie lagt ressourcer i at blive godt kendt med og af de færøske og grønlandske samfund. Medlemmer af kongefamilien optræder som regel i færøsk og grønlandsk nationaldragt ved officielle lejligheder i Færøerne og Grønland. Men kongefamilien bør være meget opmærksom på Christian X's fejltrin som konge af Island. Kongefamilien må overveje residenser og ophold i Færøerne og Grønland. Færøerne og Grønland vil skulle dække kongefamiliens omkostninger som kongefamilie for Færøerne og Grønland, som Island for Christian IX i 1918 forbundsftalen. Først færingerne og derefter grønlænderne vil sikkert efter nogle årtier afskaffe monarkiet til fordel for republikker som Island.

Gensidige statsborgerrettigheder: 1918-forbundsloven garanterede gensidige statsborgerrettigheder mellem Danmark og Island som ramme for enkeltpersoner tidligere med rettigheder i én stat. I 1918 var der langt færre nordiske og europæiske multilaterale og supranationale rammer for enkeltpersoner og virksomheder. I dag fremhæver kritikere af selvstændighed, hvor sammenvævet det danske og grønlandske samfund er helt ned på familieniveau. Men i dag er der både nordiske og europæiske rammer for enkeltpersoner og virksomheders rettigheder på tværs af grænser. Kombinationen af nordiske og europæiske rettigheder samt evt. yderligere bestemmelser i et forbund mellem Danmark, Færøerne og Grønland bør sikre enkeltpersoner og virksomheders rettigheder, som tidligere har levet og arbejdet i rigsfællesskabet.

Kritikere af færingernes og grønlændernes uafhængighedsdrømme rejser spørgsmålet om deres påståede gratis adgang til sundhed og uddannelse i Danmark. Sundhed er selvstyreansvar i både Færøerne og Grønland, hvis myndigheder betaler for evt. behandling i Danmark, som derfor lige så godt kan være i fx Island. Nordiske og europæiske borgere har allerede udstrakte gensidige sociale og uddannelsesmæssige rettigheder. Færøske og grønlandske borgere vil derfor fortsætte sådanne nordiske og europæiske rettigheder omkring adgang til uddannelse i hele Norden og EU, ligesom andre nordiske og europæiske borgere har adgang til uddannelse i Færøerne og Grønland.

Grønlands uafhængighedsdrømme afvises blandt andre af Wang med henvisning til stormagters interesse i området og Grønlands manglende evne til at repræsentere sig selv, forsvare sig og håndhæve sin suverænitet (Breum, 2018). Her kan man så bemærke, at Danmark (-Norge) siden Napoleonskrigene reelt ikke har været i stand til at forsvare sig selv hverken hjemme eller i Nordatlanten og kun kunne håndhæve suverænitet i Nordatlanten med accept af Storbritannien og siden anden verdenskrig USA. 1918-forbundsloven er også en nyttig ramme for en struktureret diskussion af Færøernes og Grønlands diplomatiske og sikkerhedspolitiske fremtid.

De udenrigs- og sikkerhedspolitiske løsninger i 1918-forbundsloven var kreative løsninger for en suveræn mikrostat med meget begrænsede ressourcer. Færøerne og Grønland kan som Kongeriget Island fastlægge egen udenrigspolitik, men muligvis fortsat være repræsenteret over hele verden af den danske udenrigstjeneste. Der vil ikke være nogen yderligere omkostning for den danske udenrigstjeneste i forhold til den nuværende situation. I lyset af postkoloniale spændinger vil det være ønskværdigt, hvis Færøerne og Grønland også kan få adgang til diplomatisk repræsentation og konsulær bistand gennem nordisk og europæisk samarbejde.

Under 1918-forbundsloven kunne Island opbygge sin egen kystvagt, mens Søværnet fortsatte fiskeriinspektion omkring Island. Det danske søværns suverænitetshåndhævelse og fiskeriinspektion omkring Island mellem 1918 og 1940 var meget begrænset, da havretten kun foreskrev et meget begrænset territorialfarvand på fire sømil og slet ikke dagens økonomiske zoner på 200 sømil. Samtidig er farvandet omkring Grønland langt, langt større end omkring Island, og Grønlands finansielle og menneskelige ressourcer langt mindre. Wang og Degeorges påpeger derfor også, at det ikke vil være muligt for Grønland at etablere en egen kystvagt som Island. Færøerne driver allerede i vid udstrækning egen kystvagt, fiskeriinspektion og redningstjeneste.

Grønland vil være afhængig af, at andre lande varetager betydelige opgaver i forbindelse med kystvagt, fiskeriinspektion og redningstjeneste. Det kunne være Danmark, som fortsatte denne aktivitet inden for rammerne af et forbund, som Søværnet fortsatte omkring Island efter 1918, men det vil være langt mere krævende finansielt og politisk end inspektionsskibet Islands Falks indsats i mellemkrigstiden. Der er ingen grund til, og der vil næppe være vilje til, at det danske søværn opretholder betydelige og kostbare aktiviteter langt borte i Nordatlanten for Grønland som fremmed selvstændig stat. Derfor vil Grønland være nødsaget til at finde alternative løsninger i samarbejde med sine nabolande, Canada, Island og USA, som alle har betydelige kystvagter i området.

Det påstås ofte i den danske debat om grønlandsk uafhængighed, at Grønland ikke kan forsvare sig selv – det har Danmark som sagt heller ikke kunnet gøre siden Napoleonskrigene, og slet ikke i Nordatlanten. Grønland er de facto i en amerikansk interessesfære, hvor USA ikke har tolereret udenlandsk indblanding siden Monroe-doktrinen af 1823. Grønlands strategiske betydning for USA er uændret, så USA vil til enhver tid forsvare Grønland mod enhver ydre fjende, som det fremgår af de dansk-amerikanske forsvarsaftaler om Grønland af 1941 og 1951. Udenrigsminister Pompeos tale i maj 2019 i Rovaniemi understregede USA's sikkerhedspolitiske syn på Arktis. Grønland kan have et direkte sikkerhedspolitisk forhold til USA gennem den eksisterende forsvarsaftale og Grønland som NATO-medlem uden eget militær, som Island, uden Danmark som mellemlid.

I lyset af Færøernes egne ressourcer til kystvagt, fiskeriinspektion og redning som Islands, så er Danmarks opgaver endnu mere begrænsede her. Færøerne har siden Napoleonskrigene været i en britisk interessesfære, så det vil være naturligt for Færøerne at indgå en bilateral forsvarsaftale med Storbritannien primært omkring airpolicing og ligeledes være NATO-medlem uden eget militær. Hvis Skotland forlader Storbritannien, kan Færøerne indgå en sådan forsvarsaftale med Skotland eller Norge inden for rammerne af NATO.

Danmarks forhold til Nordatlanten udvikler sig stadig under indre og ydre pres, og både rigsfællesskabets medlemmer og tredjeparter må have en struktur for at analysere og diskutere denne udvikling. Et eksempel på mulig historisk læring er 1918-forbundsloven, som var en innovativ og effektiv løsning på det selvstændighedspolitiske problem mellem Danmark og Island og søsatte Island som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør. Denne erfaring får begrænset opmærksomhed i dansk offentlig og politisk debat og til dels grønlandsk debat. Til gengæld er færøske intellektuelle og politiske kredse bevidste om Islands historiske udvikling, inklusiv 1918-forbundsloven.

Danmarks socialdemokratiske statsminister Mette Frederiksen og to af Danmarks mest indflydelsesrige embedsmænd omkring Nordatlanten, Taksø-Jensen og Wang, udtrykker nu større imødekommenhed over for Grønlands ønsker. Så forhåbentlig kan historisk læring af blandt andet 1918-forbundsloven bidrage til struktur for den offentlige og officielle analyse og debat mellem Danmark og Grønland til at skabe fremtidens Nordatlant.

Noter

1. Jeg har som folkeskole- og gymnasieelev i Reykjavík samt statskundskabsstuderende ved Islands Universitet klart oplevet, hvor stor opmærksomhed selvstændighedsprocessen har i undervisning og forskning. Det er tydeligt i færøsk og grønlandsk samfundsdebat, hvor stor opmærksomhed forholdet til Danmark får i dag.
2. Et eksempel herpå er Facebooksiden Rigsfællesskabet til debat.

Litteratur

- Arctic Council (2019). Rovaniemi Ministerial Meeting 2019. <https://arctic-council.org/index.php/en/ministerial-meetings/rovanimi-mm-2019> (6/10/2019).
- Asian Development Bank (2011). *Asia 2050: Realizing the Asian Century*. Singapore: Asian Development Bank.
- Bergmann, Eiríkur (2009). *“Hið huglæga sjálfstæði þjóðarinnar”: Áhrif þjóðernis-hugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnmálada* (*Sense of Sovereignty: How National Sentiments Have Influenced Iceland's European Policy*). University of Iceland.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø (2014a). Devolution and withdrawal: Denmark and the North Atlantic, 1800-2100, pp. 9-27 i Lassi Heininen (red.), *Security and Sovereignty in the North Atlantic*. London: Palgrave Macmillan.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø (2014b). The Kingdom of Denmark: An Arctic history and a complex Arctic future, pp. 239-288 i Kim Jong-Deog (red.), *A Study on the Development of National Strategy for the Arctic Era*. Korea Maritime Institute.

- Bertelsen, Rasmus Gjedssø og Vincent F. Gallucci (2016). The return of China, post-Cold War Russia and the Arctic: Changes on land and at sea. *Marine Policy* 72: 240-245.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø og Jens Christian Svabo Justinussen (2017). Knowledge and natural resources: A crucial connection for local benefits and sustainable Arctic development, pp. 281-305 i Elena Conde og Sara Iglesias Sanchez (red.), *Global Challenges in the Arctic Region Sovereignty Environment and Geopolitical Balance*. London: Routledge.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø, Kjersti Irina Rosanoff Aronsen og Oda Andersen Nyborg (2016). Kongeriget Danmark som arktisk stat: Kommentar til redegørelsen Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis. *Tidsskrift for Søvesen* 187 (2-3): 92-105.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø, Xin Li og Mette Højris Gregersen (2017). Chinese Arctic science diplomacy: An instrument for achieving the Chinese dream?, pp. 442-460 305 i Elena Conde og Sara Iglesias Sanchez (red.), *Global Challenges in the Arctic Region Sovereignty Environment and Geopolitical Balance*. London: Routledge.
- Breum, Martin (2018). *Hvis Grønland river sig løs – en rejse i kongerigets sprækker*. København: Gyldendal.
- Corgan, Michael T. (2002). *Iceland and Its Alliances: Security for a Small State*. Lewinston: E. Mellen Press.
- Doel, Ronald E., Kristine C. Harper og Matthias Heymann (red.) (2016). *Exploring Greenland: Cold War Science and Technology on Ice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Espersen, Søren (2018). 01/19-last update, 1) Forespørgsel nr. F 6: Forespørgsel til statsministeren om selvstændighedsprocessen i Grønland. http://www.ft.dk/forhandling/er/20171/20171M047_2018-01-19_1000.htm (6/11/2018).
- Folketinget (udateret). *Rigsfællesskabet på skoleskemaet*. <https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-01661> (6/1/2019).
- Forsvarsministeriet (2016). *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*. København: Forsvarsministeriet.
- Gad, Finn (1984). *Grønland*. København: Politikens Forlag.
- Gad, Ulrik Pram (2016). *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland, Denmark, and the European Union*. København: Museum Tusculanum.
- Grimsson, Ólafur Ragnar (2013). *Welcome by President Ólafur Ragnar Grímsson, Iceland*, Arctic Energy Summit, Akureyri.
- Hálfðanarson, Guðmundur (2019). "Adskillelse vil betyde Islands ødelæggelse": islandsk selvstændighedspolitik og adskillelse fra Det danske Rige. *Política* 51 (4): 423-440.
- Harder, Kirsten (1979). *De dansk færøske forhold 1945-48*. Odense: Odense Universitetsforlag.

- Jónsson, Eðvarð T. (1994). *Hlutskipti færeyyar*. Reykjavík: Mál og Menning.
- Jónsson, Guðmundur (red.) (2018). *Frjálst og fullvalda ríki: Ísland 1918-2018*. Reykjavík: Sögufélag.
- Lidegaard, Bo (1996). *I Kongens navn: Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958*. København: Københavns Universitet.
- Lidegaard, Bo (2001). *Jens Otto Krag 1914-1961*. København: Gyldendal.
- Lidegaard, Bo (2002). *Jens Otto Krag 1962-1978*. København: Gyldendal.
- Løgtingið (2010). http://www.logting.fo/files/File/2008/faldari_EN_web.pdf (9/16/2010).
- Mearsheimer, John J. (2014). Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs* 93 (5): 77-89.
- Mentz, Søren (2018). *Den islandske revolution*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nordal, Jóhannes og Valdimar Kristinnsson (red.) (1996). *Iceland, the Republic: Handbook*. Reykjavík: Central Bank of Iceland.
- Organski, A.F.K. (1968) [1958]. *World Politics*, 2. udg. New York: Knopf.
- Pedersen, Ole Karup (1970). *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. København: Københavns Universitets Fond til Tilvejebringelse af Læremidler (Gad).
- Pompeo, Michael (2019). *Remarks: Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*. <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/> (5/1/2019).
- Rahbek-Clemmensen, Jon, Esben Salling Larsen og Mikkel Vedby Rasmussen (2012). *Forsvaret i Arktis: Suverænitæt, samarbejde og sikkerhed*. København: Center for militære studier, Københavns Universitet.
- Rebhahn, Christian (2016). *North Atlantic Euroscepticism: The Rejection of EU Membership in the Faroe Islands and Greenland*. Tórshavn: Froðskapur Faroe University Press.
- Rosing, Minik Thorleif og David Dreyer Lassen (2018). Greenland Perspectives Survey (GPS) Initial Results Press Release, Greenland Perspective. https://samf.ku.dk/nyheder/i-groenland-maerker-de-klimaforandringerne-paa-egen-krop/GP_press_release_dansk.pdf
- Schei, Liv Kjorsvik og Gunnie Moberg (2003). *The Faroe Islands*. Edinburgh: Birlinn.
- Statsministeriet (2010). *Den færøske selvstyreordning*. http://www.stm.dk/_a_2565.html.
- Sundbøl, Per (1978). *Dansk Islandspolitik 1913-1918*. Odense University Studies in History and Social Sciences vol. 54. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Sveinsson, Hallgrímur (1996). *The National Hero of Iceland: Jón Sigurðsson, a Concise Biography*. Hrafnseyri: Vestfirski forlagið.
- Sørensen, Camilla T.N. (2018). *Kina som stormagt i Arktis: Potentielle implikationer for Grønland og for Rigsfællesskabet*. København: Forsvarsakademiet.

- Taksøe-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid: Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet.
- Tunsjø, Øystein (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism*. La Vergne: Columbia University Press.
- Wang, Nils og Damien Degeorges (2014). *Greenland and the New Arctic: Political and Security Implications of a State-building Project*. København: Forsvarsakademiet.

Guðmundur Hálfðanarson

”Adskillelse vil betyde Islands Ødelæggelse”: islandsk selvstændigheds-politik og adskillelse fra Det danske Rige¹

Island var ifølge danske kritikere for lille og fattig til at understøtte egen selvstændighed og måtte derfor affinde sig med dansk lederskab. Islændingene stilede først sent efter suverænitet og fuld adskillelse fra Danmark under disse betingelser. Den dansk-islandske forbindelse kunne ikke accepteres på langt sigt af Island. Den danske stat var defineret som en dansk nationalstat senest fra 1864, og islændingene var altid gæster i denne nationalstat. Dansk politik gjorde intet forsøg på at gentænke staten som en multinational stat og i endnu mindre grad skabe ét folk. Derfor måtte islændingene først kræve separation og siden fuld skilsmisse, selvom de havde et svagt udgangspunkt til at drive egen stat – de kunne simpelthen ikke blive i samlivet med broderfolket i syd.

Lørdag den 8. december 1909 blev der afholdt møde i selskabet De danske Atlanterhavsøer, som havde til formål ”at fremme Udviklingen af de til Danmark knyttede fjernere Rigsdele, navnlig i økonomisk Henseende, samt at styrke Solidaritetsfølelsen mellem Rigets Beboere” (*Atlanten*, 1904-1906: 28). Som sædvanligt var der fuldt hus. Selskabets møder tiltrak sædvanligvis et stort publikum, og der lader til at have været stor interesse for selskabets virke i hovedstaden. Mødedeltagerne talte forskellige repræsentanter fra de højeste danske samfundslag, deriblandt flere ministre med ”Konsejlspræsidenten og Udenrigsministeren i Spidsen”, en gruppe Rigsdagsmænd, universitetsprofessorer og repræsentanter fra erhvervslivet, som det fremgår af mødereferatet i selskabets tidsskrift *Atlanten* (1907-1910: 426-427). På mødet holdt Finnur Jónsson, professor i nordisk filologi ved Københavns Universitet foredrag om ”Islands politiske Forhold til Danmark”. Anledningen til foredraget var den uklare stilling for forholdet mellem Danmark og Island efter, at Altinget tidligere på året havde forkastet den nye forbundslov mellem de to lande (Lov om det statsretlige Forhold mellem Danmark og Island). Lovforslaget var alment kendt som ”Udkaster” (is: *Uppkastið*) og var resultatet af forhandlinger mellem delegationer fra Rigsdagen og Altinget i foråret 1908. Disse forhandlinger skulle tilfredsstille de voksende selvstændighedskrav i det nordlige biland (Bjarnason, 2012; Hálfðanarson, 2017; Steining, 1953: 338-341). Alle deltagerne i mødet i De danske Atlanterhavsøer var enige om, at det havde været en stor fejl for Island at

afvise forbundsloven, fordi Danmark kunne umuligt strække sig længere for at tilfredsstille de islandske ønsker. Hvis islændingene ønskede mere, så måtte de forfølge fuld og endelig adskillelse fra Danmark. Men i den forbindelse måtte islændingene gøre sig klart, påpegede Holger Rørdam, Rigsdagsmand for Venstre, at forholdet var meget vigtigere for Island end for Danmark, fordi "Danmark kan sagtens undvære Island, men intet fornuftigt Menneske kan for Alvor mene, at Island kan være en selvstændig Stat: Den Selvstændighed vil meget hurtig være forbi" (Atlanten, 1907-1910: 436). I realiteten var det ikke muligt at forklare Altingets beslutning på anden vis – tilføjede den konservative Rigsdagsmand og økonom Lauritz V. Birck – end, at den islandske befolkning var blevet vildført af "en Overklasse af Akademikere og Politikere", som forestillede sig, at øget selvstændighed for Island ville skabe vellønnede embeder til dem selv. Birck tilføjede, at det er dyrt at drive en stat, og omkostningerne ved en islandsk stat ville i sidste ende hvile på skatteborgerne, og især islandske bønder. Så han opfordrede sine landsmænd til at gøre alt, hvad der stod i deres magt, for at beskytte den brede islandske befolkning fra de ødelæggelser, som den islandske elites magtbrynde ville påføre befolkningen. "Der er blevet sagt," sagde han, "at en Folkeafstemning nu sikkert vilde give Majoritet for Adskillelsen, men saa bør alle de, der mener, at Adskillelse vil betyde Islands Ødelæggelse, søge at gøre dette klart i saa vide Kredse paa Island som muligt" (Atlanten, 1907-1910: 441-442).

På trods af alle ledende kræfters advarsler i København, så forfulgte islændingene ufortrødent øget selvstændighed og til slut fuld adskillelse fra Danmark. Op til forhandlingerne i foråret 1908 var den holdning, at intet mindre end fuld suverænitet var tilfredstillende for Island, blevet stadigt mere udbredt i Island. Ifølge islandske nationalsindede så var fuld suverænitet ikke vejen til økonomisk ruin, men derimod den nødvendige forudsætning for ethvert økonomisk og kulturelt fremskridt i Island. Til slut opnåede islændingene disse mål ad to omgange. Det første skridt var vedtagelsen af Dansk-islandsk forbundslov i 1918 i Rigsdagen og ved folkeafstemning i Island. Her blev Island anerkendt som suverænt kongerige i personalunion med Danmark (Bjarnason, 2018). Det andet skridt var udråbelsen af Republikken Island den 17. juni 1944 og fuld adskillelse fra Danmark. Denne politiske proces nød fuldstændig opbakning i Island og var drevet frem af erkendelsen af, at Island var en separat nation og dermed havde ret og pligt til at kræve frihed fra det, som nogle islændinge kaldte dansk undertrykkelse.

Denne artikel præsenterer og analyserer baggrunden for den politiske konflikt om Islands stilling i Det danske Rige i begyndelsen af det 20. århundrede. Islændingenes krav virkede urealistiske, men det er spørgsmålet, om de havde

noget alternativ i betragtning af udviklingen af den danske stat og dansk nationsopfattelse i anden halvdel af det 19. århundrede. I dag står det klart, at der dengang ingen reel interesse var for at styrke forholdet mellem de to lande, hverken i Danmark eller i Island.

Amagers Løsrivelse

Midt i december 1906 trykte *Politiken* en artikel med indledning af Georg Brandes. Han skrev: "Den følgende besynderlige men lærelige Skrivelse er bleven mig tilsendt fra Amager med Anmodning om Offentliggørelse". I artiklen ("Amagers Løsrivelse") og i en anden artikel også trykt i *Politiken* et par dage senere ("Amagers Flag") gør den tilsyneladende skribent, Jens Piter Jespersen, tykt grin med islændingenenes selvstændighedskrav og især deres krav om eget flag (Brandes, 1906a, 1906b). Anledningen til artiklerne var et interview i *Politiken* med den islandske digter og uafhængighedspolitiker Einar Benediktsson, som blandt andet havde lagt vægt på, at islændingene fik eget flag "som et Symbol paa, at vi er en særegen Nationalitet" (14. december 1906: 5). Brandes, som naturligvis var skribenten bag, fandt dette krav absurd (Knudsen, 1998: 376). Amager kunne lige så godt kræve eget flag, og så ville "en lysende Gulerød paa en spinatgrøn Fanedug" være et værdigt symbol på øen, hvis den ikke opnåede fuld selvstændighed fra Danmark. "Hvis Islands nutid tilraader dem Maadehold," skrev han hadsk, "saa mindes de med Stolthed Islands Fortid. Dersom Islands Folketal er beskedent og egnet til at indprente Beskedenhed, saa mindes de blot Islands Omfang, og Hjertet svulmer i deres Bryst og Ordene svulmer paa deres Læber." Amager stod foran Island på alle moderne områder, for, som han påpegede, har "maaske ikke Kristianshavn ti Gange flere Indbyggere end Reykjavik? Naar Kongen drager til Reykjavik, maa dør bygges en Art Skur til Husly for ham; ellers var der ikke Plads. Paa Kristianshavn er der rundeligt Plads til Kongen og hele Hoffet ... Fuldt Selvstyre maa Amager selvfølgelig kræve" (Brandes, 1906a).

Som forventet så tog islændingene denne latterliggørelse ilde op og anklagede den berømte intellektuelle Brandes for stordansk arrigance (Þjóðólfur, 24. januar 1907: 14). Brandes nedladende tone i artiklen sved måske endnu mere hos islændingene, fordi han indtil da havde været anset i Island for sin støtte til Island og ikke mindst for sin kritik af Danmark for manglende interesse for bilandet i nord. "Regeringen giver desværre endnu den Dag idag tit ikke engang Svar paa Øens billigste Krav og Ønsker", udtalte Brandes i en tale i Studenter-samfundet i efteråret 1900 til et sammenkomst efter samfundets besøg i Island samme sommer. "Vi véd det nu," fortsatte han, "at Islands Kultur er vort Adelsbrev blandt Europas Folk", og derfor havde danskerne pligt til at gøre deres

yderste for at forbedre deres landsmænds kår dér (Brandes, 1902: 293; *Politiken*, 29. oktober 1900: 2). Selvom Brandes opfordrede sine landsmænd til at vise islændingene forståelse i begyndelsen af århundredet og opfordrede staten til at støtte bilandets økonomiske udvikling, så ændrede Brandes opfattelse, da islændingenes selvstændighedskrav øgedes få år senere. Brandes forklarede sine artikler i *Politiken* til sin ven, den islandske nationaldigter og forfatter af Islands nationalsang, Matthías Jochumsson, med følgende ord: ”Vi to gamle og erfarne Mænd, maa kunne blive enige om at det er Vanvid for Befolkning paa 70,000 Mennesker at ville være en Stat for sig ... De har ingen Handel, ingen Industri, ingen Hær, ingen Flaade, de er tilsammen saa mange som en lille By af femte Rang i England eller Tyskland; de har intet andet end en berømt Fortid ...” (Bull og Landquist, 1940: 412-414).

Dette var kernen i argumentationen fra de danskere, som modsatte sig islændingenes selvstændighedstale i begyndelsen af sidste århundrede. De fremførte, at det islandske folk simpelthen var for lille og fattigt til at klare sig selv. Derfor ville islændingene hurtigt falde under et andet større folk, hvis forbindelsen til Danmark blev brudt. Sådanne meninger var ikke grebet ud af den blå luft, eftersom islændingene kun talte omkring 80.000 omkring 1905, og deres bruttonationalprodukt per person var det halve af det danske. Hovedstaden Reykjavík var også en undseelig landsby ved det 20. århundredes start med lige netop 7.000 indbyggere (Jónsson og Magnússon, 1997: 60, 66-67; Jónsson, 1999: 386). Islændingene var naturligvis selv klar over landets tilbagestående stilling. Selv de mest fremtrædende selvstændighedspolitiske ledere i århundredets begyndelse omtalte jævnligt landets manglende samfundsmæssige udvikling. Björn Jónsson, redaktør for ugetidsskriftet *Ísafold* og senere Islands minister for Selvstændighedspartiet, skrev om landets ringe økonomiske udvikling i sin nytårsartikel i tidsskriftet den 2. januar 1901, og her lagde han ikke fingrene imellem:

Vi anskaffede os aldrig det 19. århundredes maskiner. Vi havde intet med dem at gøre, selvom vi havde haft dem. Alle videnskabens enorme bidrag til menneskers arbejdsliv det forgangne århundrede er gået os forbi. Efter det 19. århundrede, produktionsårhundredet, det store velstandsårhundrede, så ved vi knap nok mere end for 100 år siden om, hvordan vi skal tilegne os de rigdomme, som er overalt omkring os. ... Det store spørgsmål for vores folk er nu: at vi ikke behandler det 20. århundrede som det 19. århundrede, og at vi ikke går glip af det 20. århundredes kultur, som vi i høj grad gik glip af det 19. århundredes kultur (Jónsson, 1901).

Derfor var det ikke overraskende, at mange mente, at islændingene havde vigtigere ting at tænke på end at kræve selvstændighed. Det var klart for de fleste, at landet var i dårlig stand til at drive eget statsapparat, og derfor erklærede selv de mest overbeviste selvstændighedsorienterede længe højtideligt i interviews i danske aviser, at de overhovedet ikke stilede efter adskillelse fra Danmark. I førnævnte interview i *Politiken* fremhævede Einar Benediktsson særligt at ”Enhver Tale om Islands Løsrivelse fra Danmark er Ord ud i Luften, som der intet Hensyn bør tages til.” Men journalisten påpegede, at Benediktsson netop var en af de fremmeste såkaldte Landeværnsmænd (*Landvarnarmenn*), som opfattedes som de mest overbeviste selvstændighedssindede i første årti af det 20. århundrede. ”Landeværnspartiet ønsker netop at bevare Forbindelsen med Danmark”, understregede Benediktsson videre i interviewet (*Politiken*, 14. desember 1906: 5). Problemet var derimod, at den politiske debat både i Danmark og i Island stod i vejen for, at de to landes forbindelse kunne udvikle sig på naturlig vis og på længere sigt. Begge landes politiske liv var domineret af nationalromantik i det 19. århundrede, som udgjorde – og fortsat udgør – rammen for begge folks selvopfattelse. Ifølge dette tankesæt bør begreberne ”folk” og ”stat” være sammenfaldende (jf. Gellner, 1983: 1) i en nationalstat. Derfor opfattedes det som naturligt, at hvert folk var selvbestemmende. Denne udvikling var i Danmark præget af striden med tysk national identitet i hertugdømmerne om Danmarks forhold til naboerne i syd. Islændingenes ønsker om suverænitet og flag var derfor ikke galskab fra øens elite i nord, men derimod ganske almindelige – og reelt den eneste mulige islandske reaktion på udviklingen af den danske stat i det 19. og ind i det 20. århundrede.

”... et Folk, som en organisk Enhed og levende Personlighed”

I begyndelsen af 1800-tallet var Danmark det, som kan kaldes et sammen-sat kongerige (*composite* eller *conglomerate monarchy*; Elliott, 1992; Gustafsson, 1998), regeret af en enevoldskonge i København. Den danske konges lande var meget udstrakte på den tid, de dækkede halvdelen af Den skandinaviske Halvø, øer og øgrupper i Nordatlanten, Hertugdømmerne Slesvig-Holsten samt kolonier i Afrika, Asien og Karibien (Bregnsbo og Jensen, 2004). Kongerigets indretning havde ændret sig meget over tid og især med enevoldshyldningen af Fredrik III i 1660 og Kongeloven fem år senere (Olden-Jørgensen, 2010). Oprindeligt var riget organiseret som det, der kaldes ”forbund mellem ligestillede” (*“aeque principaliter”*), hvormed menes, at hver rigsdel fulgte egen lov og skik. Et sådant rige forenedes kun i kongens person, som herskede separat over hver rigsdel (Elliott, 1992; Frost, 2015: 405-423; Ardito, 2015: 110-111). Indførelse af enevælden førte derimod til øget og klarere centralisering i det danske rige

inden for rammerne af en stat, som har lighedstræk med, hvad den britiske historiker John Elliott har beskrevet som *assessory union*. Her følger hele riget samme lov og styreform, selvom indbyggerne ikke nødvendigvis opfatter sig som et fællesskab (1992: 52-54). Dette mål blev aldrig fuldt opnået i det dansk-norske rige, fordi det aldrig lykkedes centralmagten at forene lovgivning i én fælles lovbog eller at fjerne lokale privilegier, ikke mindst i Hertugdømmerne under den danske konge (Feldbæk, 2000). Arven efter enevoldsstaten var, at den danske centralmagt opfattede Riget som en "centraliseret enhedsstat", som skulle regeres fra København efter fælles regler (Østergaard, 2017).

Det danske rige undergik hurtige og omfangsrige forandringer i løbet af det halve århundrede fra tabet af Norge i 1814 til tabet af Hertugdømmerne i 1864. Derefter var Det danske rige kun en skygge af sig selv, og dets selvopfattelse ændrede sig, som illustreret af Lars Løkke Rasmussens beskrivelse af Danmark i dag som "et lille land i en stor verden" (Rasmussen, 2015; Glenthøj, 2014: 495-498). Ønsket om nye landvindinger og kolonier var endegyldigt forbi, hvilket ses tydeligt af, at Danmark ikke deltog i kapløbet om kolonier sidst i 1800-tallet. Tværtimod blev alle andre kolonier end Grønland solgt mellem 1845 og 1917 (Bregnsbo, 2017a, 2017b). Statsmagtens natur ændrede sig fundamentalt i denne periode med underskrivelse af Grundloven den 5. juni 1849 på Christiansborg. Fredrik VII talte til den grundlovsgivende forsamling og takkede for veludført arbejde, som havde vist "det Samdrægtigheds Baand, som her saa lykkelig forener Konge og Folk" (Beretning, 1849: 3905-3906). Ifølge grundloven delte konge og folk nu suveræniteten, idet den udøvende magt var hos kongen, og den lovgivende magt var hos kongen og Rigsdagen sammen. Den grundlovsgivende forsamling havde kæmpet med – og aldrig fundet svar på – spørgsmålet om, hvem "folket" var, som kongen følte sig så knyttet til og delte suveræniteten med. Det havde størst betydning i Slesvig-Holsten, hvor den tysktalende befolkning var i åbent oprør under hele den grundlovsgivende forsamling. Grundlovsgiverne var derfor nødsaget til at udskyde enhver definition af Grundlovens geografiske udbredelse, indtil der igen var fred i Hertugdømmerne (Beretning 1848-1849: 1, 1477-1481, 1533-1554, 2729-2740).

Alle disse omvæltninger satte Island i en meget speciel situation over for Rigets øvrige dele. Formelt er det overvejende sandsynligt, at de danske beslutningstagere mente, at juni-grundloven skulle gælde i uændret form i Island, og at islændingene dermed var fulde medlemmer af den danske suverænitet (jf. Larsen, 1855). I følge flertallet af grundlovsgiverne så fjernede forfatningens titel, "Danmarks Riges Grundlov", enhver tvivl om dette. Efter deres opfattelse henviste begrebet "Danmarks Rige" til "det egentlige eller saakaldte Kongerige Danmark, det saakaldte Hertugdømme Slesvig, Island og Færøerne" (Beret-

ning, 1848-1849: 1). De fem islandske medlemmer af den grundlovgivende forsamling var alle kongevalgte, og deres politik var at holde sig mest muligt i baggrunden i diskussionerne, så Islands stilling ikke blev diskuteret. Fordi der ikke havde været tid til at vælge islandske repræsentanter, havde kongen lovet kort før åbningen af den grundlovgivende forsamling i oktober 1848, at så ville grundloven ikke gælde for Island ”förend efter at Islænderne i en egen Forsamling i Landet derover ere hörte”, som det fremgår af kongens erklæring fra den 23. september 1848 (Sigurðsson og Stephensen, 1868: 183-185; Steining, 1953). Denne betingelse blev opfyldt med den såkaldte nationalforsamling (*þjóðfundur*), som trådte sammen i Reykjavík sommeren 1851. Der fremlagde den danske regering forslag til lov om de to landes forbindelse, hvor Danmarks Riges Grundlov gjaldt i Island, men med forskellige tilpasninger således, at den lovgivende magt i islandske særanliggender lå hos Altinget og kongen uden Rigsdagens indblanding (Kristjánsson, 1993). Den danske regerings hovedbudskab var, at Island var en uadskillelig del af Riget, ligegyldigt hvordan spørgsmålet om Hertugdømmerne blev løst. Flertallet af medlemmerne af nationalforsamlingen ledet af den islandske selvstændighedskamps fremmeste tænkere, sprogforskeren Jón Sigurðsson, afviste fuldstændigt denne tilgang på det grundlag, at den aldrig kunne ”tilfredsstille de særlige behov for vores land, som er så anderledes og fjernt fra andre dele af Det danske rige og anderledes på alle områder, folk, sprog, historie, lov, skik og kultur.” Dette flertal anså, at Island ”ikke bare burde have *ligestilling med andre hovedrigsdele i Det danske Rige* i enhver forfatning, som måtte blive indført i hele kongeriget ved enevældens ophør, men burde have en separat forfatning” (*Tíðindi frá þjóðfundu*, 1851: 501).

Kernen i det islandske forslag de kommende år var, at Riget blev ændret til en slags forbundsstat, hvor Altinget havde den lovgivende magt i islandske særanliggender, en regering med tre ministre sad i Reykjavík, og der blev grundlagt en islandsk overret som højeste retstrin i Island for de fleste islandske anliggender. Forbindelsen til forbundsstaten ville så sikres ved, at Island valgte repræsentanter til Rigsdagen i København, hvor de deltog i debatter om forbundsstatens fælles anliggender. ”Island bliver derefter ingen Stat,” skrev Jón Sigurðsson få år senere om disse forslag, ”kun en særegen Statsdeel med en paa en frisindet Maade ordnet provindsiel Selvstændighed, og saaledes maa en varig Forbindelse mellem Danmark og Island være indrettet” (Sigurðsson, 1855: 95-99). Kongen svarede islændingene med en grundig udredning i 1855, forfattet af stats- og indenrigsminister P.G. Bang. Her blev det påpeget, at eftersom Island behøvede betydelig finansiel støtte fra statskassen, så var der lidet grundlag for at udvide landets selvstyre. Island rådede heller ikke over den nødvendige viden til at besætte en domstol på det niveau, som blev foreslået, fordi der ikke

var tilstrækkeligt mange "dygtige, juridisk dannede Sagførere" i Island. Endelig så ministeren ingen anledning til, at islændingene sendte repræsentanter til Rigsdagen, eftersom "Landet hverken bidrager eller for Tiden kan bidrage Noget, enten til Afholdelsen af hele Monarchiets udgifter eller til dets Forsvar" (Sigurðsson, 1871: 39-52). Island var derfor reelt under dansk enevælde i mere end to årtier efter enevældens afskaffelse i Danmark, indtil Rigsdagen vedtog lov om "Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget" i 1871 (altid benævnt "Stöðulögin", Stillingsloven, i Island). Tre år efter overdrog Christian IX islændingene "af fri Magtfuldkommenhed", ifølge ham, "Forfatningslov for Islands særlige Anliggender" (Stephensen og Halldórsson, 1889: 745-757; 768-770). Dermed blev de islandske krav til dels imødekommet, eftersom Altinget fik budget- og lovgivende magt i sine særanliggender med den begrænsning, at kongen havde absolut vetoret over for Altingets love, hvilket han brugte i udstrakt grad. Samtidig blev statskassens bidrag til den islandske Landskasse fastlagt, som udgjorde en tredjedel af Landskassens forventede indtægter for den første finanslov vedtaget af Altinget sommeren 1875 (Alþingistíðindi (fyrri partur [første del]) 1875: 120-122).

Selvom Islands stilling i Riget blev klarere med disse to love, så var der stadig uklarheder i forholdet mellem de to lande. I Stillingslovens første paragraf står, at "Island er en uadskillelig Del af den danske Stat med særlige Landsrettigheder." Paragraf to fremhævede derimod, at så længe Island ikke var repræsenteret i Rigsdagen, så var der heller ikke noget krav om islandsk bidrag "til Rigets almindelige Fornödenheder" (Stephensen og Halldórsson, 1889: 4). Island var dermed en uadskillelig del af et rige, som det hverken havde direkte deltagelse i eller bidrog til. Denne ambivalens afspejlede problemerne ved at inkludere Island i den nye forfatningsbaserede danske stat, som den udviklede sig i løbet af anden halvdel af 1800-tallet. Efter det bitre nederlag i 1864 var der ringe interesse i Danmark for at organisere staten som en form for forbundsstat, ikke mindst for rigsdele som ikke kunne dække egne offentlige udgifter eller bidrog til at dække statens fælles udgifter. Samtidig var der ingen interesse i Danmark for at gøre islændingene til danskere, hvilket ville være i modstrid med den dominerende etnisk baserede opfattelse af danskhed, som var blevet dominerende i Danmark midt i 1800-tallet. Island var dermed dømt til at være i en form for limbo, både inden for og uden for det danske rige.

Idéen om det etnisk danske folk, som opstod i nationalromantikken i begyndelsen af 1800-tallet, blev skærpet i konflikter om afgrænsning mellem det senere tyske kejserrige og Danmark. Den danske historiker C.F. Allens bog *Om Sprog og Folke-Eiendommelighed i Hertugdømmet Slesvig eller Sønderjylland*, udgivet i 1848, er et godt eksempel på denne ideologi. "Det er først i den nyeste

Tid," begynder Allen sin bog "at Bevidstheden ret er bleven vakt om Betydningen af det Eiendommelige og Særegne, sem findes hos ethvert virkeligt Folk." Ifølge Allen så var egentlige folks særtræk, som var ved at vågne på denne tid, dels skabt af Skaberen selv i begyndelsen, dels resultatet af lange historiske udviklingsforløb påvirket af folkets naturmæssige omgivelser og historiske begivenheder. Nationale kendetegn åbenbares ifølge ham "i alle de forskjellige Maader, hvorpaa Folkelivet ytrer sig: i Sæder og Skikke, huuslige Liv, Love og offentlige Indretninger, Litteratur og Sprog, og stærkest i det sidste, som det nærmeste og meest umiddelbare Udtryk af Folkeaaenden." Disse særtræk gav hvert folk sin karakter og adskilte det fra andre folk. Nationalitet og politisk frihed var nært beslægtede, fortsatte Allen, fordi "naar Borgeren lærer at betragte sig ikke længere som et villieløst Redskab i Statsmaskinen, men som et selvstændigt virkende Medlem af Statssamfundet: da vil hans Folks Sprog, dets nationale Egenheder og de af dets historiske Udvikling udspringende særegne Forhold og Indretninger blive ham vigtige og dyrbare" (Allen, 1848: 1-2). Det organiske folk, som taler samme sprog og har samme skikke, var ifølge Allen den naturlige ramme for staten og det eneste, som kunne fungere som et demokratisk fællesskab.

Dette var alt sammen velkendte idéer i det revolutionære 1800-tals Europa, men i dansk sammenhæng blev det fremstillet som modspil til tysk nationalisme i Slesvig og resten af Tyskland. I ånden af Ejderpolitikken opfattede Allen Slesvig som dansk af natur, og de tysktalendes oprør var ikke et reelt nationalt oprør, men tysk overgreb (Allen, 1848: 10; Allen, 1858: 752-760). Først var målet at holde fast på Slesvig, hvilket mislykkedes. Derefter at fortætte det danske folk i en stat; hvad udad tabes, det må indad vindes, som slagordet lød. Ifølge politikeren Orla Lehmann var udviklingen fra multinational stat til nationalstat både positiv og naturlig, eftersom en stat først og fremmest skulle være "den ydre Form, hvori og hvorigjennem et Folk, som en organisk Enhed og levende Personlighed, skal udfolde sit Livs Indhold". Lehmann udtalte, at han aldrig havde troet på:

at de i det dansk-tydske Monarki forenede tvende Nationaliteter, der tilhøre tvende forskjellige, i Tankegang og Hjertelag, i Fortidsminder og Fremtidshaab adskildte, Folkefamiljer, kunde betragtes som udgjørende eet Folk. De kunde synes saa, saalænge man ved et Folk kun tænkte sig en Samling af den samme Fyrstes Undersaatter; men i samme Grad, som Fyrsteretten veg for Folkefriheden, og som den nationale Bevægelse, som er vor Tidsalders stærkeste Magt, kom i Strid med den gamle traktatmæssige Retsorden, maatte det stedse blive klarere, at dette Monarki hvilede paa en usikker Grund (Lehmann, 1874: 125).

Ifølge Lehmann burde målet derfor ikke være at genvinde hele Slesvig, hvorvidt det nogensinde havde været helt dansk eller ej, blot at genforene Nord-Slesvigs dansktalende indbyggere med "det egentlige Danmark", men målet burde på længere sigt være "det danske Riges Oprejsning og Befæstelse" (Lehmann, 1874: 135-137). Dette lykkedes efter første verdenskrig, hvor den dansk-tyske grænse blev trukket efter sprog, og drømmen om den danske nationalstat endelig var nået.

I løbet af denne udvikling af det danske rige fra en multinational stat til en nationalstat blev der ikke gjort noget forsøg på at åbne det danske nationale identitetsbegreb således, at det kunne rumme andre borgere, som fortsat var del af kongeriget. Der er ingen tvivl om, at for danske politiske ledere var islændingene et separat folk, som talte sit eget sprog, som var et anerkendt "kultursprog" med en lang litterær tradition. Dette gav Island en særstilling i danske nationalsindedes forestillingsverden som en form for opbevaringssted for norrøn – inklusiv dansk – kultur, og sproget ansås for oprindelsessproget til de øvrige nordiske sprog. "Lad os ... ikke glemme," sagde således Rigsdagsmanden C.C.V. Nyholm i debat om Islands stilling i Riget efteråret 1868,

i hvor stor en Gjæld ikke blot vi, ikke blot Norden, men overhovedet hele den civiliserede Verden staaer til Island, det Island, som har bevaret vort gamle Tungemaal i den meest uforandrede Skikkelse og derigjennem bevaret vore gamle Sagn og Sagaer, der deels i deres oprindelige Skikkelse, deels ved Bearbejdelser i vore Dage have bidraget saa mægtigt til at styrke vor Selvbevidsthed og fremme vor Nationalitetsfølelse (Rigsdagstidende, 1868-1869: 548).

Dette komplicerede uundgåeligt politiske ledes forsøg på at definere den nordlige øs forhold til "den egentlige Danmark", eller det land hvor det danske folk boede. Håbet lader til at have været, at islændingene efterhånden ville acceptere at være del af det danske rige, eftersom der ikke var noget bedre alternativ. Men på længere sigt var det en illusion, eftersom islændingene havde præcist samme syn på nationalstat som danskerne. Hvis det islandske folk ville leve som "en organisk Enhed og levende Personlighed", så måtte det få sin egen stat til at "udfolde sit Livs Indhold".

"... alle folk adskilles og renses

"Nationalism and national thought proliferate internationally," skriver den hollandske forsker Joep Leerssen, "spreading and ramifying across the European map; movements and debates in one country may spawn copycat movements and spin-off debates elsewhere" (2006: 19). Leerssen sammenligner 1800-tals

nationalromantik med udbredelse af virus (*viral nationalism*), som bredte sig hurtigt ud over Europa med tekster og intellektuelles personlige forbindelser (Leerssen, 2011). Det er derfor ikke overraskende, at islandske studenter i København fik den nationalromantiske "virus", eftersom de fulgte nøje med i hovedstadens åndsliv. Jurastudenten Gísli Brynjúlfssons dagbog fra revolutionsåret 1848 giver os et interessant indblik i denne students verdensbillede. Gísli skriver om aktuelle emner og blandt andet oprøret i Hertugdømmerne. Hans sympati var tydeligt hos oprørerne, eftersom han forudså, at Tyskland efter 20 år ville være "et af verdens mægtigste lande", mens han anså danskerne for at være det mest "fattige, ringe og sølle folk i verden" (1952: 135, 176). I april skriver Gísli med velvilje om nyheden om, at Zaren har givet polakkerne frihed, "og så løsnes også Böhmen, og alle folk adskilles og renses, og sådan skal det være, alle venner, men hver for sig og uafhængige af andre ... Nu er det godt for Island, det vil af sig selv falde fra Danmark" (Brynjúlfsson, 1952: 146-147). Idéen om et selvstændigt Island opstod derfor tidligt.

Selvom flere islændinge end Gísli måske har drømt om suverænitet på det tidspunkt, så var selvstændighed ikke et åbent krav fra islandsk side før meget senere. Nationalhelten Jón Sigurðsson nævner således aldrig fuld adskillelse mellem Danmark og Island i sine skrifter eller breve, end ikke som mål på langt sigt. Jóns kamp handlede om to mål, at undgå Islands indlemmelse i den nye danske nationalstat og at kæmpe for samfundsmæssige og kulturelle fremskridt i Island. "Jeg har grund til at tro," skrev Jón i 1865 til den tyske juraprofessor Konrad Maurer, "at vores selvbestemmelse haster ikke, nærmere må vi vandre 40 år i retsløshedens ørken ... Hvis der var noget ved os, så havde tilstrækkelig frihed til at træde frem og tilstrækkelig velstand til at beskatte selv, som hverken ville vedkomme Danmark eller regeringen" (Minningarrit, 1911: 392-393; Hálfðanarson, 2001: 93-94).

Sandheden var simpelthen, at på det tidspunkt havde islændingene ikke tiltro til at kunne drive eget statsapparat uden dansk finansiel bistand, og så længe var det formålsløst at tale om selvstændighed eller suverænitet. Dette betyder ikke, at Jón opfattede båndet til Danmark som evigt. Han argumenterede fra begyndelsen for, at det langt lykkeligste for ethvert folk er at styre sig selv, og det gjaldt for Island som for andre folk. Forvaltningen af Island "har længe været mere dansk end islandsk," skrev han i sin første politiske artikel fra 1841, "det vil sige mere unaturlig end naturlig." Når et folk hersker over et andet og forskelligt folk, som i realiteten mellem Danmark og Island,

så må det undergivne folk enten efterligne det andet mest muligt, det vil sige fornægte sin egen natur, eller det må tage sin manddom på sig og forfølge sin

ret, så det kan opnå den beslutning, som Gud har tiltænkt det, for ethvert folk har sin beslutning som enhver mand, og det er intet folks tiltænkt at undgå sin vilje (Sigurðsson, 1841: 94-95).

Ifølge dette var folket en primordial gruppe, som dannede en metaforisk person. Således måtte folket søge sin ”frihed” og finde ”sig selv” i en selvstændig stat. Det var det forjættede land, som islændingene søgte i deres retsløse ørkenvandring, som Moses havde ført israelitterne til ifølge Det gamle testamente. Islændingenes vandring tog mere end 40 år, for det kan siges, at den indledtes, da nationalforsamlingen i Reykjavík i 1851 afviste det danske tilbud om indlemmelse i den danske nationalstat, og den sluttede først med udråbelsen af republikken næsten et århundrede senere i 1944. Det vigtigste skridt på den vej var uden tvivl etableringen af en suveræn islandsk stat med 1918-Forbundsloven med selvbestemmelse i de fleste anliggender. Det var ingen tilfældighed, at dette skridt blev taget på netop dette tidspunkt, fordi første verdenskrig havde endeligt overbevist et flertal af islændinge om, at de kunne tage sig af egne forhold og i høj grad uden dansk bistand. To ting var tydelige. For det første var den danske stats finansielle bidrag til Island efterhånden blevet helt marginale ved verdenskrigens afslutning, så det var et lille offer for islændingene at fravælge den. Ifølge Stillingslovens paragraf 5 havde den danske statskasse årligt støttet Island med 60.000 kr. og et ekstrabidrag på 40.000 kr., som faldt gradvist frem til endeligt bortfald efter 30 år. I begyndelsen gjorde dette tilskud en stor forskel for Island, men hurtigt faldt dets betydning, både fordi tilskuddet faldt absolut, og fordi Landskassens andre indtægter voksede betydeligt.

Table 1: Støtte til Islands Landskasse fra Statskassen (bloktilskud), 1875–1919

Finansår	Landskassens indtægter ifølge finanslov	Deraf bloktilskud (for to år)	Pct.
1876 og 1877	579.593	196.024	33,8
1886 og 1887	892.400	175.000	19,6
1896 og 1897	1.210.800	135.000	11,1
1906 og 1907	2.040.409	120.000	5,9
1914 og 1915	3.706.470	120.000	3,2
1918 og 1919	4.763.750	120.000	2,5

Note: På dette tidspunkt mødtes Altinget kun hvert andet år, og derfor blev finansloven vedtaget for to år ad gangen. Derfor var der indregnet bloktilskud for finanslovene 1918 og 1919 vedtaget i 1917.

Kilde: Alþingistiðindi 1875, fyrri partur: 120-121; 1885, Þingskjöl: 441-442; 1895, Þingskjöl, 538-539; 1905, Þingskjöl, 1328-1329; 1913, Þingskjöl: 1741-1742; 1917, Þingskjöl: 1551-1552.

For det andet blev islændingene overbevist af deres erfaring under første verdenskrig om, at Danmark kun ydede meget begrænset beskyttelse, når der udbrød krig i Nordatlanten. I stormagtskrig betød småstaten Danmark lidt, ikke mindst når Storbritannien herskede over havet. Island var ikke formelt besat under første verdenskrig, men ved krigens udbrud sendte Foreign Office en særlig konsul til Reykjavík, som blev til krigens afslutning. Den britiske konsul var en af Islands mægtigste mænd og styrede Islands samhandel med omverdenen, uden at danske myndigheder kunne gøre noget derved. Under første verdenskrig forhandlede briterne direkte med Island om landenes samhandel uden nogen involvering af det danske udenrigsministerium, hvilket i høj grad fremmede islændingenenes tro på selvstændighed og på evnen til at drive egen udenrigspolitik (Jensdóttir, 1980; Jónsson, 2017: 144).

Forhandlingerne om en ny dansk-islandsk forbundslov begyndte i Reykjavík i begyndelsen af juli 1918 (Sundbøl, 1978). På første forhandlingsmøde mellem den danske delegation og Altingets repræsentanter fremlagde de islandske repræsentanter et udkast for Altinget og det islandske folks ønsker for grundlaget for det fremtidige forhold til Danmark:

Det islandske Folk er af alle germanske Folkeslag det eneste, som har bevaret det gamle Sprog, der benyttedes over hele Norden for 900-1000 Aar siden, i saa uforandret Form, at enhver Islænding endnu forstaar og kan have fuldt Udbytte af de litterære Skatte tilhørende vor og andre nordiske Folks gamle Kultur. Tillige med Sproget er en særlig Nationalitet, særlige Sæder og en særlig Kultur blevet bevaret. Sammen med Sproget har tillige Bevidstheden om Landets Særstilling overfor vore Frændefolk stedse været levende hos Folket. De anførte Forhold, særskilt Sprog og særskilt Kultur, begrunde ifølge vor Anskuelse en historisk og naturlig Ret for os til fuldkommen Selvstændighed (Aktstykker, 1918: 23).

Det var vanskeligt for den danske forhandlingsdelegation at modsige dette, eftersom det præcist afspejlede de samme idéer, som havde domineret dansk politik i årtier. Argumentationen gik ud på, at islændingene var et folk med eget sprog og litteratur, som var en vigtig del af europæisk "civilisation". Islændingene var bevidste om deres stilling, og på det grundlag havde de en naturlig ret til selvbestemmelse. Den danske delegaion accepterede denne argumentation, hvilket afspejles i, at Forbundslovens første paragraf understreger, at "Danmark og Island er frie og suveræne Stater, forbundne ved fælles Konge" (Aktstykker, 1918: 64). Dermed var Island sidestillet med Danmark som suverænt kongerige, som først og fremmest var forbundet med Danmark gennem en fælles konge,

som bar to kroner og ikke én. Alle partier i Rigsdagen pånær Det konservative Folkeparti godtog dette nye forhold og dermed statsminister Carl Theodor Zahles ord:

... det aldrig kunde være af Interesse for en lille Nation som den danske at forsøge paa at underkue en anden endnu mindre. Vi maa paa det bestemteste holde paa enhver Nations Ret til at leve sit eget selvstændige og uafhængige Liv. Da Islændingene nu mener, at de har tilstrækkelig Styrke baade ved deres voksende Folkesamfunds Størrelse, deres økonomiske Stilling, deres politiske Udvikling og deres Kulturs Højde til at leve deres eget nationale Liv, tilkommer det ogsaa kun dem selv og ikke os eller nogen anden at afgøre, hvorvidt de deri har Ret. Det vilde være et Overgreb, hvis vi ud fra den historiske dansk-islandske Statsforbindelse, hvis Karakter allerede længe har været præget af Uklarhed, vilde paatvinge Islændingene et statsretsligt Formynderskab, som de ikke mener at trænge til (Rigsdagstidende, 1918-1919: 1524-1525).

Dermed var det op til islændingene selv og ikke Danmark at beslutte, hvorvidt de tiltroede sig selv at overtage egne anliggender. Hvis islændingene tiltroede sig selv at drive egen stat uden økonomisk støtte fra Danmark, så havde Danmark ingen muligheder for at holde Island inden for det danske kongerige.

Eftersom Forbundsloven blev vedtaget med stort flertal af Rigsdagen, må man konkludere, at de fleste danskere var enige i dette argument. Der var dog kritik af dannelsen af Kongeriget Island, som fulgte tidligere tankegang. Ingeniør og erhvervsmand Aage Westenholz kritiserede loven voldsomt i en artikel i dagbladet *København* i august 1918. "Lad os dog forsøge at undgaa noget saa latterligt", skrev han om forslaget om, at Islandsk skulle "ophøjes til et Kongerige." Det ville være forkasteligt af Danmark at understøtte "Islændernes værste Svaghed, deres Storhedsvanvid". Som eksempel på islandsk storhedsvanvid nævnte han, at "det lille Folk ... aspirere til at optræde som fjerde Magt i Norden – til at nævnes sammen med Danmark, Norge og Sverige" – det ville være lige så idiotisk, som hvis Danmark foreslå fire-stormagtsklubben "Frankrige-England-Amerika-Danmark". Det eneste korrekte for Danmark ville simpelthen være at lade Island sejle sin egen sø, fordi "Skilsmisse, ikke Separation, er det ene rette hvor gensidigt Agtelse og Venskab til den Grad mangler" (Westenholz, 1918).

Konklusion

"Can Iceland afford to be without economic links with some larger and more prosperous state?", spørger den engelske historiker Alfred Cobban i et kapitel, hvor han skarpt kritiserer den påstand, at alle folk nødvendigvis må have egen

stat. Som svar på sit eget spørgsmål henviser han til Edmund Burkes ord, at hvis "we cry, like children, for the moon, like children, we must cry on" (Cobban, 1945: 73-74). Han henviser til, at folk som islændingene ikke har noget at gøre med at kræve selvbestemmelse, fordi de simpelthen ikke er over den tærskel, som skiller folk, som kan regere sig selv, som Eric Hobsbawm benævnte "the threshold principle" (1992: 31-32). Det er bemærkelsesværdigt, at Cobbans bog, *The Nation State and National Self-Determination*, udkom i 1945, året efter udråbelsen af Republikken Island. I anden udgave af bogen fra 1970 har forfatteren fjernet henvisningen til Island, men hans argument om det formålsløse for små folk at kræve selvbestemmelse var uændret (Cobban, 1970: 140).

Dette er et eksempel på det problem, som har fulgt idéen om folkenes selvbestemmelsesret, siden den opstod i 1800- og 1900-tallet. Argumenterne mod islændingenenes ønske om at stifte egen stat var, at befolkningen var for lille og fattig til at understøtte egen selvstændighed, og dermed måtte islændingene affinde sig med den danske storebroders lederskab. Det var på mange måder overbevisende argumenter, som byggede på alment anerkendte tanker om betingelser for folkeslag at opnå, hvad den tyske økonom Friedrich List kaldte, "normalen Nationalität" (List, 1851: 182). Islandske politiske ledere accepterede længe disse tanker, og det var først forholdsvis sent, at islændingene stilede efter suverænitæt og fuld adskillelse fra Danmark. Problemet var, at selvom islændingene ikke havde meget at klage over i forbindelsen med Danmark, så var den forbindelse uudholdelig for dem. Årsagen var ikke mindst, at den danske stat var defineret som en dansk nationalstat senest fra 1864, og islændingene var altid gæster i denne nationalstat. Intet forsøg blev gjort i dansk politisk debat på at gentænke staten som en multinational stat og i endnu mindre grad på at gøre ét folk ud af alle dens indbyggere. Derfor måtte islændingene først kræve separation og siden fuld skilsmisse, selvom de havde et svagt udgangspunkt til at drive egen stat – de kunne simpelthen ikke blive i samlivet med broderfolket i syd.

Note

1. Artiklen er oversat fra islandsk til dansk af Rasmus Gjedssø Bertelsen.

Litteratur

- Aktstykker vedrørende Forhandlingerne i Reykjavík 1.-18. Juli 1918* (1918). København: J.H. Schultz.
- Allen, C. F. (1848). *Om Sprog og Folke-Eiendommelighed i Hertugdømmet Slesvig eller Sønderjylland*. København: C. A. Reitzels Forlag.

- Allen, C. F. (1858). *Det danske Sprogs Historie i Hertugdømmet Slesvig eller Sønderjylland*, 2. vols. København: C. A. Reitzel.
- Alþingistiðindi* (1875-1917). Reykjavík: Alþingi.
- Ardito, Alissa M. (2015). *Machiavelli and the Modern State: The Prince, the Discourses on Livy, and the Extended Territorial Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atlanten 1* (1904-1906).
- Atlanten 2* (1907-1910).
- Betænkning afgiven af Den dansk-islandske Kommission af 1907* (1908). København: J.H. Schultz.
- Beretning om Forhandlingene paa Rigsdagen* (1848-1849). København: Bianco Luno.
- Bjarnason, Gunnar (2012). *Upp með fánann!: baráttan um uppkastið 1908 og sjálfstæðisbarátta* Íslendinga. Reykjavík: Mál og menning.
- Bjarnason, Gunnar Þór (2018). *Hinir útvöldu. Sagan af því þegar Ísland varð sjálfstætt ríki árið 1918*. Reykjavík: Sögufélag.
- Brandes, Georg (1902). Tale for Island, pp. 292-294 i *Samlede Skrifter*, bind 12. København: Gyldendalske Boghandels Forlag.
- Brandes, Georg (1906a). Amagers Løsrivelse, *Politiken*, 16. december.
- Brandes, Georg (1906b). Amagers Flag, *Politiken*, 22. december.
- Bregnsbo, Michael (2017a). Kolonirige under afvikling, pp. 134-153 i Mikkel Venborg Pedersen (red.), *Danmark. En kolonimagt*. København: Gads forlag.
- Bregnsbo, Michael (2017b). Smástat med kolonier, pp. 156-197 i Mikkel Venborg Pedersen (red.), *Danmark. En kolonimagt*. København: Gads forlag.
- Bregnsbo, Michael og Kurt Villads Jensen (2004). *Det danske imperium. Storhed og fald*. København: Aschehoug.
- Brynjúlfsson, Gísli (1952). *Dagbók í Höfn*. Reykjavík: Heimskringla.
- Bull, Francis og John Landquist (red.) (1940). *Georg og Edv. Brandes Brevveksling med nordiske Forfattere og Videnskabsmænd*, bind 3. København: Gyldendal.
- Cobban, Alfred (1945). *National Self-Determination*. Oxford: Oxford University Press.
- Cobban, Alfred (1970). *The Nation State and National Self-Determination*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Elliott, John (1992). The cultural and political construction of Europe. *Past & Present* 137: 48-71.
- Feldbæk, Ole (2000). Vækst og reformer, pp. 227-340 i Leon Jespersen og E. Ladevig Petersen (red.), *Dansk forvaltning 1720-1814*, bind 1. København: Jurist- og økonomisforbundets forlag.
- Frost, Robert (2015). *The Oxford History of Poland-Lithuania*. Bind 1, *The Making of the Polish-Lithuanian Union, 1385-1569*. Oxford: Oxford University Press.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Glenthøj, Rasmus (2014). *1864: Sønner af de Slagne*. København: Gads Forlag.

- Gustafsson, Harald (1998). The conglomerate state: A reflection on state formation in early modern Europe. *Scandinavian Journal of History* 23 (3-4): 189-213.
- Hálfdanarson, Guðmundur (2001). *Íslenska þjóðríkið – upphaf og endimörk*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag og Reykjavíkurnakademían.
- Hálfdanarson, Guðmundur (2017). "Ísland sé fyrir Íslendinga". Þegar fullveldið hélt innreið í íslenska stjórnmalabaráttu, pp. 51-70 i Svala Ísfeld Ólafsdóttir (red.), *Fullveldi í 99 ár. Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Hobsbawm, Eric (1992). *Nations and Nationalism since 1870. Programme, Myth, Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensdóttir, Sólrún B. (1980). *Ísland á brezku valdsvæði 1914-1918*. Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Jónsson, Björn (1901). Á aldamótum. *Ísafold*, 2. januar: 2.
- Jónsson, Guðmundur (1999). *Hagvöxtur og iðnvæðing. Þjóðarframleiðsla á Íslandi 1870-1945*. Reykjavík: Þjóðhagsstofnun.
- Jónsson, Guðmundur (2015). Danskernes økonomiske aktiviteter i Island i det 20. århundrede, pp. 85-129 i Auður Hauksdóttir, Guðmundur Jónsson og Erik Skyum-Nielsen (red.), *Gullfoss. Mødet mellem dansk og islandsk kultur i 1900-tallet*. København: Vandkysten.
- Jónsson, Guðmundur (2017). Smáþjóð á heimsmarkaði. Tímabilið 1914-2010, pp. 111-439 i Sumarliði R. Ísleifsson (red.). *Líftaug landsins. Saga íslenskrar utanríkisverslunar 900-2000*, bind 2. Reykjavík: Skrudda.
- Jónsson, Guðmundur og Magnús S. Magnússon, red. (1997). *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland – Icelandic Historical Statistics*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Knudsen, Jørgen (1998). *Georg Brandes: magt og afmagt 1896-1914*, bind 1. København: Gyldendal.
- Kristjánsson, Aðalgeir (1993). *Endurreisn alþingis og þjóðfundurinn*. Reykjavík: Sögufélagið.
- Larsen, J.E. (1855). *Om Islands hidtilværende statsretlige Stilling. Indbydelsesskrift til Københavns Universitets Fest i Anledning af Hand Majestet Kongens Fødselsdag den 6te October 1855*. København: Schultziske Officin.
- Leerssen, Joep (2006). *National Thought in Europe. A Cultural History*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leerssen, Joep (2011). Viral nationalism: Romantic intellectuals on the move in nineteenth-century Europe. *Nations and Nationalism* 17 (2): 257-271.
- Lehmann, Orla (1874). Om Personalunionen, pp. 121-137 i Carl Plough (red.), *Orla Lehmanns efterladte Skrifter*, 4. bind. København: Gyldendalske Boghandel.
- List, Friedrich (1851). *Das nationale System der politischen Oekonomie. Friedrich List's gesammelte Schriften* III. Stuttgart: J.G Cotta'scher Verlag.

- Minningarrit aldarafmælis Jóns Sigurðssonar* (1911). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Olden-Jørgensen, Sebastian (2010). Ind i enevælden, pp. 13-95 i Thomas Lyngby, Søren Mentz og Sebastian Olden-Jørgensen (red.), *Magt og pragt. Enevælde 1660-1848*. København: Gads Forlag.
- Rasmussen, Lars Løkke (2015). Statsminister Lars Løkke Rasmussens tale ved Folketingets åbning den 6. oktober 2015. København: Statsministeriet. www.stm.dk/_p_14250.html.
- Rigsdagstidende. Forhandlinger paa Folketinget. Ordentlig Samling 1868-1869* (1868-1869). København: J.H. Schultz.
- Rigsdagstidende. Forhandlinger paa Folketinget. 71de ordentlige Samling 1918-19* (1918-1919). København: J.H. Schultz.
- Sigurðsson, Jón (1841). Um alþing á Íslandi. *Ný félagsrit* 1 (1): 59-134.
- Sigurðsson, Jón (1855). *Om Islands statsretlige Forhold. Nogle Bemærkninger i Anledning af Etatsraad, Professor J. E. Larsens Skrift "Om Islands hidtilværende statsretlige Stilling"*. København: Gyldendalske Boghandling.
- Sigurðsson, Jón (red.) (1871). *Lovsamling for Island*, 16. bind København: Andr. Fred. Höst.
- Sigurðsson, Jón og Oddgeir Stephensen (red.) (1868). *Lovsamling for Island*, 14. bind. København: Andr. Fred. Höst.
- Steining, Jørgen (1953). Danmark og Island, pp. 313-410 i Knud Fabricius (red.), *Den danske Rigsdag*, 4. bind. København: Schultz.
- Stephensen, Hilmar og Ólafur Halldórsson (red.) (1889). *Lovsamling for Island*, 21. bind. København: Andr. Fred. Höst.
- Sundbøl, Per (1978). *Dansk Islandspolitik 1913-1918*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Østergård, Uffe (2017). Danmark – småstat, imperium og kolonimagt, pp. 18-57 i Mikkel Venborg Pedersen (red.), *Danmark. En kolonimagt*. København: Gads forlag.
- Westenholz, Aage (1918). "Forbundsloven" mellem Danmark og Island. *København*, 12. august: 2.

Jens Christian Svabo Justinussen

Rigsfællesskabet i et føderalt perspektiv¹

En idealtypisk føderation bygger på en aftale mellem delstaterne, har en føderal forfatning, har et separat parlament, har to lag, et delstats- og et føderalt niveau, og har en uafhængig institution til at løse tvister imellem disse to lag. Hvor langt fra en sådan idealtypisk forbundsstat ligger rigsfællesskabet i det 21. århundrede, og er der muligheder for at etablere en fuld føderation bestående af Grønland, Færøerne og Danmark? Analysen viser, at rigsfællesskabet har flere føderale karakteristika og kan betegnes som en semiføderation. Der er mulighed for yderligere føderalisme, men demografiske forskelle imellem rigets dele forhindrer en fuld forbundsstat i traditionel forstand. Det føderale perspektiv er interessant, da det på mange måder er i stand til at indfange og begrebsliggøre rigsfællesskabets indre dynamik og de udfordringer, det står over for.

Jeg kunne måske engang tænke mig en slags forbundsstat:
Danmark, Færøerne og Grønland ...
men der er vi langt, langt inde i det næste århundrede
(Lars Emil Johansen i Buchardt, 1992: 82).

Rigsfællesskabet står over for to modstridende udviklingsdynamikker. På den ene side er der en international politisk dynamik, hvor global opvarmning og den kolde krigs ophør har ført til en øget interesse i Arktis med Rusland, USA og Kina som førende stormagter, tæt fulgt af Indien, Korea og EU (Offerdal og Tamnes, 2014). En udvikling som er med til at positionere Danmark som en arktisk stormagt (Taksø-Jensen, 2016). På den anden side er der en intern dynamik i rigsfællesskabet med øgede krav om selvstændighed på Grønland og Færøerne, der potentielt kan gøre ende på rigsfællesskabet og dermed reducere Danmarks geopolitiske position mærkbart (Breum, 2018). Der er således to modstridende dynamikker, hvor den første internationale udviklingsdynamik stiller store krav om rigets sammenhængskraft, mens den anden udviklingsdynamik, selvstændighedsprocessen, i yderste konsekvens kan føre til opløsning af rigsfællesskabet.

Der synes ikke at være megen tvivl om den første udviklingsdynamik. Globalisering og den kolde krigs endeligt, udviklingen fra bipolar til en unipolar, og nu henimod en multipolar verden med flere rivaliserende stormagter, global opvarmning og bedre adgang til Arktis, har vitterligt ændret rigsfællesskabets geopolitiske position (Bertelsen og Rasch, 2016). Men hvad med den anden

udviklingsdynamik? Er det rimeligt at antage, at øgede krav om regional autonomi nødvendigvis vil føre til en opløsning af rigsfællesskabet?

Set fra et enhedsstatsligt perspektiv, så ser dette ud til at være en uundgåelig trend, da Grønland og Færøerne til sidst vil få så meget selvstændighed, at de vil blive uafhængige stater. Det var ud fra denne logik, at Danmarks ambassadør i Washington, Peter Jensen-Taksøe, foreslog at opløse rigsfællesskabet med det samme og etablere en forbundsstat i stedet for. I en samtale med journalisten Martin Breum foreslog Taksøe:

Danmark mangler en proaktiv strategi, der kommer de to rigsdele i møde. Man burde udvikle en helt anden måde at hænge sammen med de to andre rigsdele på end den, vi har nu. Det kunne måske være en føderation med tre stater, hvor Færøerne og Grønland kan få al den udenrigs- og sikkerhedspolitik, de vil have, men stadigvæk sådan, at vi havde et fælles kongehus, en fælles mønt, fælles for-svar og var fælles, hvor det giver mening (Breum, 2018: 65).

Taksøe tilføjede:

De ville kunne anvende det danske uddannelsessystem, hvis de vil, og vi ville ikke længere være den irriterende, væmmelige kolonimagt, der først giver sig til allersidst og derfor skubber dem i armene på islændingene eller en anden nord-atlantisk statsdannelse (Breum, 2018: 66).

I et komparativt perspektiv har Taksøe også fat i en vigtig pointe: Føderationer har vist sig særligt overlevelsedygtige i områder med mange etnisk-lingvistiske grupperinger, fx i USA, Canada og Schweiz. Føderationers styrke er netop, at de kan imødegå og sikre regionale etnisk-lingvistiske grupper uigenkaldelig autonomi, uden at det opløser staten som sådan. Der findes i dag omkring 24 føderale stater i verden. Mange er blandt verdens folkerigeste lande, hvilket betyder, at omkring 40 pct. af verdens befolkning lever i en føderal stat (Newton og Van Deth, 2016: 115). Mange af de tidligere kolonier, som blev selvstændige stater i efterkrigstiden, valgte en føderal løsning, da dette gav mulighed for at imødekomme de forskellige etniske, kulturelle og sproglige gruppers krav om selvstændighed, samtidig med at de kunne opnå fælles fordele ved en større politisk enhed (Livingston, 1963).

En sådan udvikling henimod en føderation kunne muligvis imødegå de fær-øske og grønlandske krav om uigenkaldelig selvbestemmelse, fx med egne substatslige forfatninger og/eller en konstitutionelt sikret anerkendelse af Grønland og Færøerne som selvstændige folk/nationer i det danske rige, samtidig med at

Rigsfællesskabet bevares i en ny form som føderal stat (se fx Larsen og Rógvi, 2010: 156).

Rigsfællesskabet har dog allerede flere lighedstræk med forbundsstater. For eksempel har hjemmestyreordningen og selvstyreordningen givet Færøerne og Grønland betydelig autonomi og betragtes i dag som en af de mest vidtgående selvstyreordninger i verden (West, 2018: 78). Det færøske folketingsmedlem Sjúrdur Skaale noterer sig, at Danmark har ”træk af en føderal stat”, da Grønland og Færøerne kontrollerer de fleste af deres interne anliggender (Skaale, 2004). Træk der har fået føderalismeforskeren Daniel Elazar (1994) til at betegne Grønland og Færøerne som *federacies*. I Danmark har den danske statsforfatningsekspert Fredrik Harhoff betegnet rigsfællesskabet som hverken en enhedsstat ej heller en føderation, men som en unik konstruktion (Harhoff, 1993: 312), mens historikeren Uffe Østergaard (2008) har betegnet rigsfællesskabet føderationen, som ikke ville være en føderation (se også Sundberg og Ackrén, 2015). Et relevant spørgsmål er derfor, hvor lang vej der egentlig er til en forbundsstat bestående af Danmark, Færøerne og Grønland, således som Taksøe har foreslået, og hvilke muligheder der reelt er for at gennemføre en sådan løsning.

Formålet med denne artikel er at undersøge rigsfællesskabet ud fra et føderalt perspektiv, at uddybe denne problematik og give et bud på ovenstående spørgsmål. Artiklen er delt op i tre dele. A) Først vil jeg teoretisk definere, hvad jeg mener med begreberne føderalisme og forbundsstater, og beskrive de fem vigtigste kendetegn ved en idealtypisk forbundsstat. B) Dernæst vil jeg i den empiriske analyse se på rigsfællesskabet i dag, dets opbygning og vurdere, hvorvidt rigsfællesskabet opfylder disse kriterier. C) På baggrund af A+B vil jeg til sidst diskutere og konkludere, hvor rigsfællesskabet i det 21. århundrede står i forhold til en sådan idealtypisk forbundsstat og vurdere, hvilke muligheder der er for yderligere føderalisme.

Den idealtypiske forbundsstat

Ordet føderalisme kommer af det latinske ord *fodens*, som betyder aftale eller traktat (Hammond og Scullard, 1970; Riker, 2007). Føderalismeforskerne Riker (2007) og Elazar (1987) understreger, at denne oprindelige betydning af ordet er afgørende for at forstå føderalismens centrale idé, fordi selve kernen i en føderal politisk organisation er, at den er en frivillig aftalebaseret sammenslutning af ligestillede. Riker skriver således, “So by its root a federation is a bargain about government, a bargain based, however, not on an enforcement procedure, but on simple trust itself” (2007: 612). Tillid er derfor en central faktor, hvis føderationen skal overleve, da aftalen jo ikke kan sikres via det nationale rets-

system, men snarere er en aftale om at etablere et nyt fælles retssystem som grundlag for den nye føderation. At etablere denne oprindelige konstituerende kontrakt mellemigestillede parter kræver således særlig tillid mellem de implicerede parter (Riker, 2007: 612).

Føderationer og forbundsstatslignende politiske organisationer har eksisteret i hvert fald siden antikkens Grækenland, hvor flere små bystater gik sammen og dannede føderationer for bedre at kunne håndtere deres fælles fjender, fx det Achaiske Forbund (Rizakis, 2015: 120-121), som blev etableret for kunne forsvare sig imod Makedonerne og Sparta (Kyriazis og Economou, 2013: 4). Det var ikke kun tætliggende bystater, der var med i denne føderation, men også det mere fjerntliggende øsamfund i Middelhavet, Kalydon, havde status som føderal politia i det Achaiske Forbund (Rizakis, 2015: 122). Ifølge Polybios (200 BC) så havde disse føderationer fælles love, vægtnål, mønter, magistrater, rådsmedlemmer og dommere, samtidig med at bystaterne havde deres egne love (Polybios, udateret, bog 2: 37, 1-11). Desuden havde borgerne føderalt statsborgerskab og beholdt deres rettigheder, selv om de flyttede fra den ene bystat til den anden (Kyriazis og Economou, 2013: 7). Det er dog først med den amerikanske uafhængighedsforfatning i 1787, at begrebet føderalisme får den betydning og indhold, det har i dag. Man skal dog passe på ikke at overdrive det nye i USA's føderalisme. Både det Achaiske Forbund i det gamle Grækenland og nyere forbundsstatsmodeller er baserede på princippet om, at en eller flere uafhængige stater frivilligt vælger at gå sammen om at etablere en fælles politisk organisation, i dette tilfælde USA, samtidig med at delstaterne hver især fastholder deres individuelle rettigheder som selvstændige stater² (fx Californien, Texas). Delstater bliver i nogle føderationer kaldet kantoner (Schweiz), provinser (Canada), eller *Länder* (Tyskland), men refererer til det samme fænomen: en selvstændig polity der indgår som medlem i en større polity.

En enkel definition af føderalisme er, at det er en politisk organisation, som kombinerer selvstyre og fællesstyre (Elazar, 1987: 12). En forbundsstat er således en sammensat stat, hvor den enkelte delstat bevarer sin identitet og suverænitet over sit territorium, hvor den har selvstyre, samtidig med at den afgiver noget af sin suverænitet til fællesstyret på områder, der angår alle føderationens delstater. Delstaterne vil typisk bevare den resterende magt (*residual powers*), mens de føderale myndigheder har opregnet magt (*enumerated powers*). Suveræniteten er således delt op i to lag, regionalt (delstat, Länder, kanton eller provinser) og føderalt og ikke som i enhedsstater samlet et sted (Ostrom, 1994: 8). Derved kombineres fordelene ved, at beslutninger tages på lokalt niveau (subsidiaritetsprincippet), samtidig med at ressourcer kan aggregeres på områder, der omfatter fællesstyret.

Hvor enhedsstater har en *enten-eller* logik, hvor landet enten er selvstændigt og har fuld suverænitet eller tilhører en anden stat og ingen suverænitet har, så har forbundsstater en helt anden *både-og* logik; medlemsstaterne både bevarer deres selvstændighed og er dele af en større fælles politisk enhed. Det gør det muligt at forene enhed og diversitet inden for ét politisk system (Watts, 1998). Dette kan lade sig gøre, fordi forbundsstatens suverænitet er delt op i et regionalt og et føderalt lag. Således kan de regionale, kulturelle og etniske karakteristika ved de enkelte delstater sikres, samtidig med at de kan opnå flere fælles goder ved at deltage i en større politisk enhed. Elazar beskriver denne både-og logik således: "Federalism has to do with the need of people and polities to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities. It is like wanting to have one's cake and eat it too" (1987: 33).

I denne sammenhæng er det vigtigt at skelne mellem decentralisering og non-centralisering. Decentralisering forudsætter, at statsmagten i udgangspunktet er centraliseret. Kun ved at være centraliseret ét sted kan den decentraliseres og derved også recentraliseres, om de centrale myndigheder skulle ønske det. I en forbundsstat er suveræniteten over det samlede territorium ikke decentral, men non-central. Magten er ikke placeret ét sted, men spredt ud geografisk blandt de enkelte medlemsstater, som hver især har en forfatningsmæssigt sikret autoritet over deres område og de policy-områder, der vedrører deres region. Samtidig er de policy-områder, der vedrører hele forbundsstaten, placeret hos de føderale myndigheder. Elazar (1987) og Lijphart (2012) pointerer, at denne form for non-centralisering af statsmagten ikke må forveksles med decentralisering, fordi statsmagten i en føderation i udgangspunktet netop ikke er centraliseret ét enkelt sted, men delt imellem de to niveauer.

For at sikre dette non-centrale princip er de politiske institutioner i en forbundsstat intentionelt designet til på den ene side at sikre medlemsstaternes autoritet og selvstyre, og på den anden side at definere de føderale myndigheders autoritet og fællesstyre. Baseret på Elazar (1987), Watts (1998) og Lijphart (2012) kan vi beskrive de institutionelle kendetegn ved en idealtypisk forbundsstat således:

1. Et aftalebaseret politisk system, en foedus, imellem selvstændige politiske enheder (delstater, kantonen, territorier).
2. En føderal forfatning som regulerer den politiske autoritet og definerer magtfordelingen mellem delstaternes selvstyre og de føderale myndigheder. En føderal forfatning er desuden det tydeligste signal om, at der virkelig eksisterer en frivillig foedus.
3. To lag hvor regionalt selvstyre og føderalt fællesstyre kombineres.

4. Et separat forbundsstatsligt parlament hvor de enkelte medlemsstater er repræsenterede. Typisk i et tokammerparlament hvor delstaterne er stærkt repræsenterede i overhuset.
5. En uafhængig forfatningsdomstol eller en anden lignende separat tredje instans (en *umpire*) til tvistløsning imellem forbundsstatens to lag.

Disse grundlæggende institutioner må være til stede, før vi kan tale om en forbundsstat. Ifølge Lijphart (2012) er selve formålet med disse institutioner netop at sikre og fastholde det non-centrale princip, at bevare balancen mellem selvstyre og fællesstyre og at undgå, at enkelte dele af forbundsstaten – delstatsniveau eller forbundsstatsniveau – udvider deres magt og underminerer selve det føderale princip. De føderale institutioner skal således ikke ses som et mål i sig selv, men som en måde at fastholde den føderale idé på.

I hvor høj grad er rigsfællesskabet en føderation?

I denne del vil jeg undersøge, hvor tæt rigsfællesskabet er på den generelle idealtypiske beskrivelse af en føderal politisk organisering, som er beskrevet ovenfor. Analysen er bygget op omkring de fem kendetegn ved den idealtypiske føderation, som undersøges nærmere i de følgende afsnit.

Et aftalebaseret politisk system

Det første føderale kendetegn, vi skal undersøge, er, hvorvidt rigsfællesskabet er baseret på en frivillig aftale, en foedus, imellem de implicerede parter. Rigsfællesskabet består af tre dele: Danmark, Færøerne og Grønland med hver deres sprog, kultur og folk. Hvert område må betegnes som sin egen polity med egne parlamenter, regeringer og administrationer. Ligeledes må rigsfællesskabet selv også betragtes som en polity. Det vil sige, at vi ikke kan sætte lighedstegn mellem Danmark og rigsfællesskabet, men derimod kan vi sætte lighedstegn mellem Danmark, Færøerne, Grønland og rigsfællesskabet.

Selv om vi ikke kan udpege et tidspunkt, hvor dette fællesskab er etableret, så kan vi dog sige, at især anden verdenskrig blev et epokegørende vendepunkt for relationerne mellem Danmark og Færøerne/Grønland. Mens Danmark blev besat af nazisterne i 1940, blev Færøerne (venligt) besat af Briterne, og Grønland kom under beskyttelse af USA året efter. Derved blev de nordatlantiske dele af kongeriget afskåret fra Danmark, og på Færøerne fik lagtinget, sammen med amtmanden, status som lovgivende forsamling for øerne (Sølvará, 2002: 238-239). En lignende udvikling havde fundet sted i Grønland, hvor øget selvstændighed og relationerne til USA havde givet anledning til større beslutningskompetence og mindre afhængighed af Danmark (Hansen, 2017).

Umiddelbart efter anden verdenskrigs afslutning underskrev Danmark sammen med 50 andre lande FN-pagten i 1945, hvor landene forpligtede sig til fredelig afkolonisering og til at understøtte en politisk udvikling i deres kolonier henimod selvstændighed. Kolonisystemet, som havde præget internationale relationer i flere århundreder, blev hermed ikke længere betragtet som et legitimt system og skulle afvikles. Principperne for denne afkoloniseringsproces blev blandt andet nedfældet i Kapitel XI, Artikel 73+74, hvor landene binder sig til at "develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples ..." (FN, 1945). Færøerne og Grønland forholder sig forskelligt i den henseende, da Danmark aldrig har erklæret Færøerne som en koloni, mens Grønland har haft status som koloni helt op til 1953, da Grønland blev integreret i den danske stat, og grønlænderne fik samme borgerrettigheder i henhold til grundloven som andre danske statsborgere. Det afgørende i denne sammenhæng er imidlertid, at FN-pagten fra 1945 satte en ny dagsorden for relationerne mellem stater og deres kolonier, og det er i lyset af denne udvikling, at vi må se hjemmestyreordningerne og senere selvstyreordningen i Grønland (DIIS, 2007; Fonseca og Marcos, 2013; Gouraige, 1974; FN, 2011). I det følgende vil jeg især se på de historiske begivenheder på Færøerne, som førte til den færøske hjemmestyreordning, da denne model i høj grad prægede den grønlandske ordning, der kom senere.

I 1946, året efter at Danmark havde underskrevet FN-pagten, påbegyndtes forhandlingerne mellem Danmark og Færøerne om den fremtidige statsretslige stilling, og der blev fra starten lagt op til at etablere en ny form for frivilligt fællesskab. Statsminister Knud Kristensen udtrykte det således,

Jeg ser saaledes på det, at de to Parter er ligeberettigede Faktorer, der staar fuldstændigt frit over for hinanden, og som selvstændigt kan tage Stilling, uden at den ene eller den anden Part udsættes for Tvang til at indtage anden Stilling end den selv ønsker. Men hvis Synspunkterne ikke er overensstemmende, maa hver Part tage sit Ansvar for sin endelige Beslutning (Upprit, 1946: 1).

Formuleringen "ligeberettigede faktorer" var nye toner og signalerede en ny epoke i relationerne til Danmark; en tid hvor spørgsmålet om relationerne mellem Danmark og Færøerne/Grønland var til revision. Hvordan de præcist skulle være, var stadig uklart, men én ting var klart: Kolonitidens imperialistiske statsform skulle afløses af en forhandlingsbaseret statsform.

Under de samme forhandlinger blev formuleringer som "det hidtidige dansk-færøske fællesskab", "samhørighed", "dansk-færøsk forbindelse", og "rigsenhed" brugt (Upprit, 1946). Det var dog uklart, hvad der lå i disse formuleringer. På

et tidspunkt under forhandlingerne spurgte den færøske jurist, bankdirektør og politiker, Thorstein Petersen, "Hvad forstaar man ved det "Rigsfællesskab", som Statsministeren nævner? Enig i, at en egentlig Enhedsstat maa have een Lovgivningsmagt, eet Ministerium, eet Flag o.s.v. Men vi ønsker, at der skal være to Lovgivningsmagter, to administrative Styrelser o.s.v." (Upprit, 1946: 46). Thorstein Petersen (Fólkaflokkurin) bliver ofte forbundet med løsrivelsesbevægelsen, hvilket umiddelbart virker nærliggende, hvis man fortolker situationen ud fra en samhørighed-løsrivelsesdikotomi (se fx Wang, 2010: 143). Men ud fra forhandlingsreferatet blev der imidlertid ikke fremsat direkte krav om løsrivelse, men derimod et ønske om et separat færøsk parlament. Set i et føderalt perspektiv ville det være mere korrekt at beskrive Thorstein Petersen som føderalist. Det er i denne sammenhæng interessant, at det samme politiske parti, som Thorstein Petersen repræsenterede i 1946, Fólkaflokkurin, i det 21. århundrede netop har en føderation som eksplicit politisk målsætning. Således skriver Fólkaflokkurin i deres partiprogram i 2019: "Vi vil et fællesskab mellem to selvstændige lande, hvor forhandlingsresultat er en føderal lov (samríkjalóg), som skal forelægges en folkeafstemning" (Fólkaflokkurin, 2019).³ (Om Thorstein Petersens politik, se Thorsteinsson og Sølvará, 2014: 275-276).

Forhandlingerne i 1946 endte dog uden resultat, dels fordi de danske myndigheder primært tænkte i enhedsstatslige baner og ikke ville gå med til at give lagtinget lovgivningsmagt, dels fordi den færøske forhandlingsdelegation internt ikke var enig om, hvilken status Færøerne skulle have i fremtiden. Lagtinget vedtog at udstede en folkeafstemning om løsrivelse eller regeringens forslag, som gik ud på at give lagtinget mulighed for at udstede anordninger og retsfor skrifter. Til alles overraskelse stemte 50,7 pct. ja til løsrivelse. Resultatet var dog langt fra overbevisende, da kun 67,5 pct. af vælgerne havde stemt, hvilket betød, at kun 32,9 pct. af den samlede vælgerskare havde stemt ja til løsrivelse. Til sammenligning havde 95,3 pct. af den islandske vælgerskare stemt ja til løsrivelse fra Danmark i 1944 (Sølvará, 2014: 108). Desuden var der flere ugyldige stemmer, da føderalisten Thorstein Petersen havde anbefalet vælgere, som hverken ønskede regeringens forslag eller løsrivelse, at skrive "nej" ud for regeringens forslag, selv om det klart stod at der kun måtte sættes et kryds ved en af mulighederne (Sølvará, 2002: 271-272).

Kort efter blev der udskrevet nyvalg, og det nye lagting genoptog forhandlingerne med Danmark. Efter flere måneders forhandlinger blev parterne enige, og resultatet blev hjemmestyreloven fra 1948 (Sølvará, 2002: 254). Til forskel fra den første forhandlingsrunde i 1946 blev disse forhandlinger foretaget med et vist passivt militærpres i baggrunden, da Danmark sendte en fregat til Færøerne. Det er dog ikke muligt at sige, om dette påvirkede det endelige udfald.

En ting står dog klart: Der havde været forhandlinger mellem Færøerne og Danmark om Færøernes fremtidige forfatningsmæssige stilling, de færøske folkevalgte repræsentanter var splittede, ligesom den færøske befolkning var splittet i spørgsmålet om, hvordan relationerne til Danmark skulle være i fremtiden. På den anden side af forhandlingsbordet sad Danmark, som synes at have haft en entydig holdning: at bevare Færøerne som en del af riget. Resultatet blev den hjemmestyreordningen fra 1948, som på et afgørende punkt imødegik ønsket fra forhandlingerne i 1946 om anerkendelse af det 1000-årige Lagting som lovgivende parlament for Færøerne. Dette system dannede senere præcedens for den grønlandske hjemmestyreordning i 1979. I præamblen i den færøske og den grønlandske hjemmestyreordning bemærkes, at lovene er resultat af forhandlinger mellem ligestillede parter, hvilket gentages i selvstyreloven, overtagelsesloven og fuldmagsloven. Tabel 1 viser uddrag af disse loves præambler.

Hjemmestyreordningen, selvstyreordningen, overtagelsesloven og fuldmagsloven er således alle baseret på forudgående forhandlinger mellem to ligestillede parter, der har indgået en aftale om et fælles politisk system. "Ligestillede parter" betyder ikke socioøkonomisk eller magtmæssig ligestilling, da forskellene er åbenlyse, men derimod at Danmarks, Færøernes og Grønlands rettigheder bliver ligestillede, i modsætning til førkrigstidens differentiering. Formuleringerne om "ligestillede parter", der har indgået "forhandlinger", må således ses som et afgørende princip, der er med til at signalere forskellen mellem kolonitidens imperialisme og efterkrigstidens afkolonisering med rigsfællesskabet som en ny politisk ordning.

Dette systems politiske legitimitet er baseret på de forhandlinger og den aftale, der er indgået mellem de demokratisk valgte repræsentanter fra Færøerne, Grønland og Danmark, mens dens legalitet er baseret på, at hjemmestyreordningen og selvstyreordningen er vedtaget som love i de respektive parlamentariske forsamlinger. Rigsfællesskabet er således et de facto aftalebaseret politisk system og har det første, og måske det vigtigste, kendetegn ved en føderation.

Tabel 1: Rigsfællesskabet – en foedus?

	Færøerne	Grønland	Nøgleord der indikerer en aftale (foedus)
Præambel i hjemmestyrelse	“... har Rigsdagen i Overensstemmelse med Vedtagelse i Færøernes Lagting vedtaget og Vi ved Vort Samtykke stadfæstet følgende Lov om Færøernes forfatningsmæssige Stilling i Riget” (Lov nr. 137 af 23/03/1948). N/A	“... har folkettinget i overensstemmelse med vedtagelse i Grønlands landsråd vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov om Grønlands forfatningsmæssige stilling i riget” (Lov nr. 577 af 29/11/1978). “... 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” (Lov nr. 473 af 12/06/2009). N/A	Overensstemmelse Samtykke Forfatningsmæssige stilling
Præambel i selvstyrelse		“... 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” (Lov nr. 473 af 12/06/2009). N/A	Ligeværdige parter Respekt Overenskomst Samtykke
Præambel i overtageslov	“... Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landstyre og den danske regering som ligeværdige parter” (Lov nr. 578 af 24/06/2005).		Ligeværdige parter Overenskomst
Præambel i fuldmagtslov	“... Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landstyre og den danske regering som ligeværdige parter” (Lov nr. 579 af 24/06/2005).	N/A	Ligeværdige parter Overenskomst

Rigsfællesskabets forfatningsmæssige grundlag

Vi skal nu se på det næste kendetegn ved føderationer, nemlig at de har en føderal forfatning, og undersøge rigsfællesskabets forfatningsmæssige grundlag. Det aftalebaserede politiske system, som er beskrevet ovenfor, er baseret på grundloven (1849, 1953), hjemmestyrelovene (1948, 1979), overtagelsesloven (2005), fuldmagtsloven (2005), selvstyreloven (2009) og den sædvane, der har udviklet sig i efterkrigstidsperioden omkring relationerne mellem rigsfællesskabets dele. Dette lovkompleks, som rigsfællesskabet er baseret på, er ikke etableret på *et* bestemt tidspunkt, men har udviklet sig ad hoc over en længere historisk periode. En udvikling der ikke er sket i isolation fra omverdenen, men parallelt med den internationale udvikling (fx FN-pagten, afkoloniseringsprocessen og international ret), hvilket tilsammen har sat den internationale kontekst for dannelsen af relationerne imellem Grønland, Færøerne og Danmark. Der findes således ikke én enkelt kodificeret “rigsfællesskabets forfatning”, men derimod en ukodificeret forfatning bestående af flere retlige dokumenter. Et system der ifølge Markko Suksi bedst beskrives som værende baseret på “customary constitutional law or on constitutional convention” (2018: 6). Rigsfællesskabet er på dette punkt i godt selskab med lande som Canada, Israel, Storbritannien eller, hvis man vender blikket længere tilbage i historien, Den Romerske Republik i 508-27 f.Kr., hvis forfatning ligeledes var baseret på forskellige retlige dokumenter og sædvane (Azzi, 2017; Knesset, 2007; Lintott, 2003; TCU, 2019).

Dette rejser imidlertid flere spørgsmål om, hvordan disse ordninger passer sammen med grundloven, og problematiserer selve idéen om Danmarks kongerige som en enhedsstat. Set fra et enhedsstatsligt perspektiv, så kan ordningerne kun ses som delegation af myndighed til Færøerne og Grønland, som til enhver tid kan trækkes tilbage, skulle Danmark ønske det.

Problematikken er helt kort denne: Grundloven siger klart, at Folketinget er rigets lovgivende forsamling, og at skat, straf og ekspropriation kun kan foretages med hjemmel i lov. Der er ifølge grundloven ikke hjemmel til tre lovgivende forsamlinger, men kun én: folketinget. Derfor kan hjemmestyre- og selvstyreordningerne kun forstås som en delegation af magt, der udspringer af folketinget, og ikke som en etablering af nye lovgivningsmyndigheder på samme niveau som folketinget. Men dette synspunkt harmonerer dårligt med de historiske kendsgerninger og selve legitimeringsgrundlaget for hjemmestyre- og selvstyreordningen, som netop er baseret på en aftale mellem selvstændige parlamenter. Hvordan kan der være tale om en aftale mellem ligestillede parter, hvis den ene parts (landsstyret/landstinget) eksistensgrundlag udspringer af den anden (folketinget)?

Ordningerne rejser således nogle fundamentale problemer om hjemmestyre- og selvstyreordningens egentlige indplacering i rigets retshierarki, og hvordan rigsfællesskabet skal forstås. I et føderalt perspektiv kan man sige, at problematikken handler om, hvorvidt rigsfællesskabet mere ligner Storbritannien, hvor det britiske parlament i princippet kan trække den skotske lovgivningsmagt tilbage, eller hvorvidt det mere ligner USA, hvor kongressen i princippet *ikke* kan trække lovgivningsmagten tilbage fra fx Californien.

Der har i denne debat været to fortolkninger: en enhedsstatslig fortolkning (delegationsteorien) der kun fokuserer på selve den juridiske tekst, og en føderal fortolkning (aftalteorien) hvor lovens politiske og samfundsmæssige kontekst tages med i betragtning (de samme fortolkninger gælder for selvstyreordningen, og jeg vil derfor ikke skelne mellem disse i denne sammenhæng).

Den enhedsstatlige fortolkning blev fremført af Alf Ross og Poul Meyer, som hver især argumenterede for, at den færøske hjemmestyreordning var en ekstraordinær delegation af kompetence, men ikke desto mindre en delegation og ikke afgivelse af suverænitet. Ifølge Ross var det retsligt ukorrekt at betegne lagtingslove som love, da de i virkeligheden var anordninger. Når det alligevel kaldes lagtingslove, så er det kun af navn, men ikke essens. "Terminologien er ideologisk begrundet i ønsket om at markere den særstilling som Færøerne i national, historisk og geografisk henseende indtager inden for riget ..." (Ross, 1959: 163). Ross uddyber ikke, hvilke ideologiske grunde han henviser til, men formodentlig mener han her, at på samme måde som færøske pengesedler har færøsk tekst og derved giver indtryk af at være færøsk valuta, hvor det i virkeligheden er dansk valuta, så er færøske lagtingslove ikke rigtige love, men kun kaldt lagtingslove af navn af ideologiske grunde. "Retligt adskiller lagtingslovene sig ikke fra anordninger med derogatorisk kraft, og retligt må det færøske hjemmestyre karakteriseres som et kommunalt selvstyre af usædvanligt vidtgående omfang" (Ross, 1959: 163-164). Meyer fremfører, "Jeg har i en artikel i Juristen 1947.289 ff. redegjort for karakteren af de retsfor skrifter, der under navn af lagtingslove udstedes af det færøske lagting indenfor området af hjemmestyret og påvist, at disse 'love' i et og alt må betragtes som delegationsanordninger" (Meyer, 1950: 200). Bemærk at Meyer her beskriver lagtingslove som "love", altså i gåsøjne, for at markere, at de ikke kan anskues som virkelige love. Derfor var det ifølge Ross heller ikke nødvendigt at ændre grundloven for at gøre plads til hjemmestyreordningerne – i princippet kunne man lave samme ordning for Amager.

Den føderale fortolkning blev først fremsat af landsretssagfører, embedsmand og politiker, Edward Mitens, i 1950'erne som respons til Ross og Meyers fortolkning af hjemmestyreløven (bemærk: Mitens brugte ikke selv terminolo-

gien ”føderal fortolkning”. Det er min udlægning af Mitens, JC). Ifølge Mitens, så kan vi ikke forstå hjemmestyreordningen alene ud fra et juridisk-logisk ræsonnement med udgangspunkt i grundloven, men bliver nødt også til at inddrage den samfundsmæssige og politiske virkelighed, som denne er en del af. Uanset hvad Ross og Meyer ellers måtte mene om lagtingslove, om de er rigtige love eller anordninger i forklædning af ”love”, hævdede Mitens, så må borgere på Færøerne forholde sig til lagtingslove, som om de rent faktisk var love. ”Det kan ikke nytte, at jeg nægter at betale skatten til landskassen eller tolden. Jeg vil blive dømt og udpantning foretaget. Derfor har lagtinget for borgerne på Færøerne lovgivende myndighed, som vi må bøje os for. Det er en realitet, hvad der er det vigtigste” (Mitens, 1950: 2). Mitens indså ligeledes, at hjemmestyreordningen havde enorme konsekvenser for selve forståelsen af rigsfællesskabet, og konkluderede, at ”Færøerne er ikke en stat, men et land med delvis statskvalitet” (1950: 2).

På linje med Mitens i 1950’erne argumenterede Max Sørensen og Peter Germer for, at der ikke kunne være tvivl om, at hjemmestyreløve var virkelige love, da der i selve hjemmestyrelovens tekst står, at ”hjemmestyret har ’lovgivende myndighed’ i særanliggende” (1988: 52). De pointerer, at ”[l]ovens indledning fremhæver dens særlige karakter, idet der henvises dels til ’den særstilling Færøerne i national, historisk og geografisk hensende indtager inden for riget’” (1988: 52), og at der i hjemmestyreloven eksplicit står, at ”loven vedrører ’Færøernes forfatningsmæssige stilling i riget’” (1988: 52). Derudover havde Rigsdagen vedtaget loven i overensstemmelse med det færøske lagting efter forhandlinger baseret på en anerkendelse af den nationale selvbestemmelsesret (1988: 52).

I forlængelse af denne diskussion anvender Fredrik Harhoff i sin disputats *Rigsfællesskabet* (1993) et *reducto absurdum* argument og undersøger konsekvenserne af den enhedsstatslige fortolkning. Hvad sker der, hvis man accepterer præmisserne i delegationsteorien? Hvilke implikationer vil det have for forståelsen af hjemmestyreordningerne og derved af rigsfællesskabets karakter? Harhoff tager udgangspunkt i retssystemets hierarki, som deles op i tre lag hvor a) grundloven står over b) love, som står over c) anordninger således:

- a. Grundlov
- b. Lov
- c. Anordning

Spørgsmålet er imidlertid, hvor man skal placere hjemmestyreordningerne i dette hierarki. Harhoff argumenterer således: Ifølge delegationsteorien kan den

(hjemmestyreloven) kun være en almindelig lov (b), vedtaget i folketinget. Følger man dette ræsonnement, da vil de "love", som lagtinget og landstinget vedtager, have status som anordninger (c). Men hvis de er anordninger, hvordan kan de så udskrive skat, uddele straf og foretage ekspropriationer? Grundloven siger jo utvetydigt, at skat kan kun udskrives, og frihed kun berøves, og ekspropriationer kun foretages med hjemmel i lov og ikke anordninger, som færøske og grønlandske "love" ifølge delegationsteorien er. Accepterer man delegationsteoriens præmisser, hævder Harhoff, da kommer man til den uomtvistelige konklusion, at hjemmestyrets skatteindkrævning, frihedsberøvelse (fx fængselsstraf) og ekspropriation (fx planlove) har været foretaget uden lovhjemmel, fordi "lovene" var ikke rigtige love, men anordninger, og derfor var grundlovsstridige. Harhoff kommer til den konklusion, at delegationsteorien fører til absurde konklusioner og derfor må forkastes.

Harhoffs løsningsforslag er, at hjemmestyreordningerne må/kan placeres *under* grundloven (a), men *over* folketingslove (b), således at folketingslove, lagtingslove og landstingslove sidestilles i retshierarkiet. Det betyder, at ordningerne, hvis man følger Harhoffs argumentation, kan anskues som en mellemting mellem lov og forfatning og dermed har fået forfatningslignende karakter. Et synspunkt der deles med Spiermann, som ligeledes konkluderer, "at hjemmestyreordningerne har fået karakter af forfatningsretlige institutioner" (2008: 15). Dette argument understøttes af det faktum, at der i præamblen til den færøske og grønlandske hjemmestyrerlov står, at det er en "... lov om Færøernes/Grønlands forfatningsmæssige stilling i riget" (se tabel 1; se også Sørensen og Germer, 1988: 47).

Harhoff hævder videre, at dette har afgørende betydning for selve forståelsen af rigsfællesskabets karakter: "Danmark er med andre ord ikke længere en enhedsstat, men udgør et rigsfællesskab af tre autonome dele, men med Danmark som den forfatningsretligt dominerende part, der besidder den residuale lovgivende, udøvende og dømmende kompetence" (Harhoff, 1993: 498). Videre skriver Harhoff, at både den færøske og den grønlandske hjemmestyreordning er et resultat af forhandling og aftale, og på Grønland blev der desuden afholdt en folkeafstemning om loven, inden den blev vedtaget i Danmark. Skal disse love ændres, da må det nødvendigvis ske med de færøske og grønlandske myndigheders samtykke (1993: 272).

En anden pragmatiker er Henrik Zahle, der pointerer, at hvis man ud over det faktum, at hjemmestyreordningerne er resultat af forhandlinger, også tager folkeretten i betragtning, som Danmark jo har forpligtet sig til at overholde, da bliver det svært at fastholde delegationsteorien.

Delegationsteorien er klar og enkel at indpasse i den traditionelle forfatningsretlige helhed, men den tager ikke tilstrækkeligt hensyn til den politiske ramme for især den færøske ordning. Det er den etniske, sproglige, kulturelle og geografiske særstilling, der har begrundet de særlige ordninger. Når den internationalretlige anerkendelse af de enkelte folks selvbestemmelsesret sammenholdes med tilrettelæggelsen af de forhandlinger, som blev ført mellem på den ene side Danmark, på den anden side henholdsvis Færøerne og Grønland, må forfatningsretten anerkende de færøske og grønlandske befolkningers selvstændighed (Zahle, 2003: 5).

I den politiske debat er disse to hovedlinjer, den enhedsstatlige og den føderale fortolkning, mindre adskilte. I 2000 foreslog daværende statsminister, Poul Nyrup Rasmussen, at man kunne revurdere hjemmestyrordningen:

i givet fald også vil være muligt at gennemføre en nyordning med det klare sigte, at ordningen ikke alene politisk og moralsk, men også statsretligt forankres i et princip om uigenkaldelighed. Sigtet vil altså være, at Danmark ikke engang i fremtiden kan tage det fra det færøske folk, som én gang er givet (Poul Nyrup Rasmussen i Rasmussen, 2018).

En sådan ændring ville i givet fald have bragt rigsfællesskabet tættere på en formaliseret føderal politisk organisering, men blev dog ikke gennemført. I 2018 dukkede problematikken om genkaldelighed igen op på dagsordenen, da den færøske folketingsrepræsentant Magni Arge spurgte statsministeren, Lars Løkke Rasmussen, om han delte Nyrups opfattelse. Statsministeren svarede ikke direkte på spørgsmålet om en nyordning af rigsfællesskabet, men henviste i stedet for til andre dele af Nyrups svar fra 2000, hvor både den enhedsstatlige og den semiføderale fortolkning kom i spil (Rasmussen, 2018):

Den enhedsstatlige fortolkning:

at hjemmestyreloven statsretligt kan ændres af Folketinget.

Den semiføderale fortolkning

at hjemmestyreloven efter ministeriets opfattelse under alle omstændigheder er en lov af særlig karakter, hvilket lovens særlige indledning gør klart, og at der for ministeriet ingen tvivl er om, at loven politisk og moralsk betragtes som en overenskomst mellem Danmark og Færøerne, som ikke bør ændres ensidigt af de danske myndigheder uden samtykke fra hjemmestyrets organer.

Vi ser således, at den enhedsstatslige fortolkning om hjemmestyreordningen som delegation fastholdes, samtidig med at det føderalistiske synspunkt om hjemmestyreordningen som en aftale også understreges. Samtidig anerkendes, at hjemmestyreløven har en "særlig karakter". Hertil kommer, at hverken hjemme- eller selvstyreordningerne nogensinde er blevet ændret ensidigt, hvilket igen understøtter Suksis fortolkning af rigsfællesskabets forfatning som ukodificeret og baseret på sædvane.

De potentielle konflikter omkring fortolkningen af hjemmestyre- og selvstyreordningens karakter, både i den akademiske litteratur og i den politiske debat, indkapsles således i det, Zahle har betegnet som "pluralisme i Hjemmestyret". En omgangsform, der muliggør to ellers uforenelige fortolkninger at eksistere samtidig (Zahle, 1998: 59).

På baggrund af ovenstående overvejelser synes det rimeligt at anskue hjemme- og selvstyreordningerne som elementer i rigsfællesskabets ukodificerede semiføderale forfatning. Den er ukodificeret, fordi den er baseret på flere dokumenter (love og aftaler) samt sædvane, og ikke et enkelt dokument. Den er semiføderal, fordi der hersker uklarhed om, hvordan hjemmestyre- og selvstyreordningerne eventuelt kan ændres, samtidig med at den klart definerer distinktionen imellem rigsdelenes selvstyre og rigsmyndighedernes fællesstyre. Det er en forfatning, fordi det er på dette grundlag, rigsfællesskabets politiske autoritet udspringer.

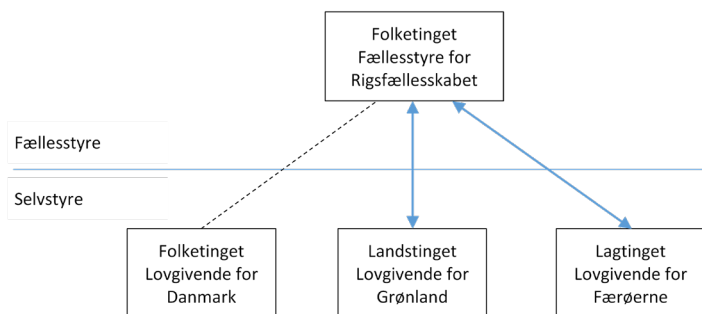
Rigsfællesskabet opfylder således *delvist* den idealtypiske forbundsstats karakteristika om en føderal forfatning (punkt 2). Skulle man ønske at flytte rigsfællesskabet yderligere i den føderale retning, ville en mulighed være at følge Bárður Larsens og Kristian Joensens forslag om at indsætte en ændringsregel i hjemmestyre- og selvstyreordningerne, således at fremtidige ændringer i hjemmestyreordningen kun er gyldige, hvis der er flertal for ændringen i begge parlamenter (Larsen og Joensen, 2018).

To distinkte niveauer i rigsfællesskabet: fællesstyre og selvstyre

Vi er nu kommet til føderationers tredje og fjerde kendetegn, som jeg i dette afsnit vil behandle under et, da de hænger nøje sammen. Det tredje kendetegn er, at der findes to lag – et delstatsniveau med selvstyre og et føderalt niveau der varetager føderationens fællesstyre. Disse to lag kommer blandt andet til udtryk i føderationers fjerde kendetegn, som er et separat føderalt parlament. Hvordan forholder det sig med Rigsfællesskabet, findes der to lag, og er der et Rigsfællesskabets parlament?

Hvis man ser på Rigsfællesskabet med et føderalt blik, vil man få øje på en interessant føderal-lignende politisk organisation med to lag: et med regionalt selvstyre og et med et føderalt-lignende fællesstyre:

Figur 1: Det føderale perspektiv på Rigsfællesskabet



Her er de tre lovgivende forsamlinger sidestillet i den forstand, at love produceret i de respektive regioner Danmark, Færøerne og Grønland har ligestillet beslutningsmyndighed over deres respektive geografiske områder og på de politikområder, de råder over. En konsekvens er, at der kan produceres forskellige lovgivninger og dermed forskellige retsforhold inden for riget.

Færøernes hjemmestyre og Grønland selvstyreordning beskriver, hvilke sagsområder kan overtages af det færøske og grønlandske selvstyre, og hvilke områder er under rigsmyndighederne som fællesstyre. I den færøske ordning blev områder, som umiddelbart kunne overtages uden forhandling, optegnet under liste A, mens områder, der kunne overtages efter forhandling med den danske regering, blev optegnet under liste B. Det samme system blev brugt i den grønlandske selvstyreordning og kaldt liste I og liste II. Under rigsfællesskabets fællesstyre kommer forsvars- og sikkerhedspolitik, statsborgerskab, penge- og valutapolitik samt grundloven og højesteret, som ikke kan overtages af rigsdelen. Ordningerne definerer således indholdet og grænserne for rigsdelenes selvstyre og rigsfællesskabets fællesstyre, og hvordan disse kan kombineres i praksis.

Suveraniteten er således geografisk uddifferentieret til tre sidestillede parlamenter: folketinget i Danmark, landstinget i Grønland, og lagtinget på Færøerne. Samtidig varetager folketinget hele rigsfællesskabets fælles anliggender som forsvar, pengepolitik, udenrigspolitik (undtaget på de punkter der direkte vedrører Færøerne og Grønland, så som fiskeriaftaler, handelsaftaler, udenlandsk repræsentation). Folketinget har her en dobbelt rolle som parlament for Danmark og for rigsfællesskabet som helhed.

Rigsfællesskabet har således to klart distinkte niveauer, hvor selvstyre og fællesstyre kombineres på en sådan måde, at folketinget har to roller, en som parlament for Danmark og en rolle som parlament for rigsfællesskabet. Der findes således ikke noget separat føderalt parlament, men folketinget har en dobbeltrolle som delstats- og føderalt parlament.

Når det kommer til den udøvende magt, kan forholdene dog være mindre entydige. Det kommer an på, hvorvidt der er en dual eller kooperativ føderalisme på spil. Generelt kan vi sige, at der på politikområder, der er overtaget af Færøerne og Grønland eksisterer en dual føderalisme, hvor den lovgivende og udøvende magt duplikeres på de to niveauer. For eksempel så har rigsdelenes deres egen skatteminister, fiskeriminister og uddannelsesminister (ikke udtømmende liste), hvor politikområderne ligeledes holdes stort set adskilt.

På det udenrigspolitiske område, som hører under fællesstyret, eksisterer der på den anden side en vis grad af kooperativ føderalisme. Således har der været årlige "rigsmøder", hvor statsministeren, lagmanden og landsstyreformanden mødes til en uformel snak om fælles interesseområder (Naalakkersuisut, 2019; Statsministeriet, 2018). Derudover har Grønland og Færøerne egne selvstændige repræsentationer i danske ambassader i udlandet og er en del af det danske ambassadesystem. Et andet eksempel på den kooperative føderalisme i praksis er rigsfællesskabets repræsentation i det Arktiske Råd. Oprindeligt havde rigsfællesskabet tre pladser, en for hver rigsdeltagelse, hvilket gav overrepræsentation i forhold til de andre arktiske stormagter. Efter pres fra de andre lande (især Canada og Sverige) blev dette reduceret til to mandater, som skal deles imellem Danmark, Grønland og Færøerne. I praksis skiftes Færøerne og Grønland om den ene plads og kommer til orde i sager, der vedrører deres område (Jákupstovu, 2016). Når det kommer til den udøvende magt, er forholdet således mere komplekst end den ovenstående model indikerer, og selv om det ikke er afgørende i denne sammenhæng, så ville det være interessant at undersøge, hvordan fx Udenrigsministeriet balancerer imellem varetagelsen af rigsfællesskabets interesser og Danmarks interesser (se fx Heinesen, 2018).

En udvikling, der i nyere tid har flyttet rigsfællesskabet længere hen ad den føderale vej, er overtagelsesloven for Færøerne fra 2005 og Grønlands selvstyrelov fra 2009, som vender om på fordelingen af opregnet (enumerated) magt og resterende (residual) magt. Systemet med liste A og B i hjemmestyreordningerne fra 1948/1979 gav Færøerne og Grønland opregnet magt. Det vil sige, at kun kompetenceområder, der var defineret på listen, potentielt kunne overtages, mens Danmark beholdt den resterende magt. Dette forhold er typisk omvendt i føderale stater, hvor delstaterne har den resterende magt, og de føderale myndigheder har opregnet magt. Et forhold, der sandsynligvis har at gøre med, at

de fleste føderale stater er *get-together* føderationer, hvor delstaterne i udgangspunktet var suveræne stater, der gik sammen med andre stater og dannede et føderalt lag med kompetence på nogle bestemte områder, som altså blev opregnet (enumerated). Ved indførelsen af overtagelsesloven blev det tidligere forhold imellem opregnet og resterende magt vendt på hovedet, således at som i føderale stater fik Danmark nu opregnet magt (statsforfatningen, statsborgerskab, højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik), mens hjemmestyrene fik resterende magt. Selvstyreloven giver Grønland mulighed for at overtage alle områder. "In fact, in the 2009 Self-Government Act concerning Greenland, the Danish Parliament went so far as to make possible the transfer of all legislative areas to Greenland and the declaration of independence by Greenland" (Suksi, 2018: 1). Det betyder, at skulle der opstå nye politikområder i fremtiden på Færøerne eller Grønland, som der ikke er taget højde for i hjemmestyre- og selvstyreloven, og som ikke falder ind under den opregnede magt, da vil de formodentlig automatisk tilfalde Færøerne og Grønland. Derved er rigsfællesskabet begyndt at ligne en føderal politisk organisering endnu mere (Suksi, 2018: 1).

Spørgsmålet omkring de to niveauer i rigsfællesskabet har til tider ført til forvirring. Et konkret eksempel er en forespørgsel fra den færøske folketingsrepræsentant, Sjúrdur Skaale, i 2018 om retningslinjerne for stedlige henvisninger i dansk lovgivning. Anledningen til den konkrete sag var en tvist om en borgers ret til folkepension, når vedkommende havde boet en del af sit liv i Danmark og en del på Færøerne. Vedkommende havde ret til pension for den tid, vedkommende havde boet i DK, men ikke på Færøerne. Det var ikke selve spørgsmålet om pension, der fik Sjúrdur Skaale at stille spørgsmålet i folketetinget, men hvad forskellen mellem "her i landet" og "her i riget" egentlig er. Justitsministeren svarede:

Der er ikke retningslinjer for, hvad der skal forstås ved stedlige henvisninger som "her i landet" og "her i riget", og der kan derfor ikke gives et generelt svar herpå. Svaret vil således altid bero på en konkret fortolkning af den relevante lovgivning. Ud fra en almindelig sproglig forståelse vil "her i riget" dog henvise til rigsfællesskabet og således omfatte både Danmark, Færøerne og Grønland, mens "her i landet" vil skulle forstås som Danmark (Poulsen og Christensen, 2018).

Rigsfællesskabet opfylder således den idealtypiske forbundsstat tredje kendetegn i kraft af dets to distinkte niveauer: rigsdelt og rigsfællesskab. På overtagne områder eksisterer der en overvejende dual føderalisme, hvor de udøvende funktioner duplikeres på de to niveauer. Således har hver rigsdelt sin egen fiskerimi-

nister, uddannelsesminister osv. På nogle fællesområder eksisterer en kooperativ føderalisme, hvor rigs- og rigsdelsmyndigheder samarbejder på enkelte områder, fx på det udenrigspolitiske område. Desuden holdes der årlige rigsmøder, hvor regeringslederne træffes for at diskutere overordnede politikker, der vedrører alle rigets dele. Da der ikke eksisterer et separat føderalt parlament for hele rigsfællesskabet, opfylder det ikke den idealtypiske forbundsstats fjerde kendetegn, et separat føderalt parlament. Dog er Færøerne og Grønland repræsenteret i folketinget, som har en dobbeltrolle som parlament for rigsdelen Danmark og for rigsfællesskabet (Danmark + Færøerne + Grønland). I lovgivningsarbejdet skelnes mellem de to niveauer med formuleringen ”denne lov gælder ikke for Færøerne/Grønland”, når folketinget vedtager love, der kun vedrører Danmark.

Twistløsning imellem rigs- og rigsdelsmyndigheder

Vi er nu kommet til undersøgelsen af det femte kendetegn ved føderationer, nemlig at de har en uafhængig tredje instans, en umpire, til at løse konflikter mellem forbundsstatens to niveauer. Typisk vil dette blive foretaget af en politisk uafhængig forfatningsdomstol, som begge parter kan appellere til i tilfælde af konflikt om kompetencefordelingen mellem forbundsmyndighederne og delstatsmyndighederne. Hvordan forholder det sig i rigsfællesskabet på dette punkt?

Hjemmestyre- og selvstyreordningerne indeholder en funktionel ækvivalent til denne umpire, da både den færøske hjemmestyreordning og den grønlandske selvstyreordning indeholder foreskrifter for twistløsning mellem rigsdal og rigsdelsmyndigheder.

I den færøske ordning er denne funktion beskrevet i § 6, der giver hjemmel til at oprette et separat nævn med to medlemmer fra den færøske regering og to medlemmer fra den danske regering, samt tre højesteretsdommere udpeget af højesterettens præsident. I fald de fire politiske repræsentanter er enige, er sagen afsluttet. Hvis ikke, afgøres sagen af de tre højesteretsdommere. Denne institution er dog aldrig blevet anvendt i praksis (Poulsen, 2018: 106; Rógvi, 2013: 273). I stedet for har man benyttet sig af det almindelige retsvæsen og domstolene (Rógvi, 2013: 273). I den grønlandske selvstyreordning fra 2009, Kapitel 6, § 19 Twistløsning, er der ligeledes hjemmel til at oprette et nævn på samme måde som i den færøske hjemmestyreordning fra 1948. Den grønlandske ordning til twistløsning har mig bekendt heller ikke været benyttet i praksis.

Man kan undre sig over, hvorfor der eksisterer en særlig twistløsningsmekanisme i hjemmestyre- og selvstyreordningerne. Ifølge Harhoff ”illustrerer dette imidlertid den særlige karakter af de konflikter, der potentielt er indeholdt i hjemmestyreordningen, og denne betragtning må underbygge påstanden om

Hjemmestyrets særlige forfatningsmæssige karakter” (1993: 255). Suksi rejser spørgsmålet, hvorfor denne mulighed for tvistløsning aldrig har være benyttet, og konstaterer, “In situations of doubt, the governments of Denmark and the Faroe Islands have negotiated and reached solutions on how the Home Rule Act should be understood” (2018: 77).

En case, der illustrerer, hvordan denne ordning bliver fortolket af domstolene i dag, er den såkaldte ”grindadómurin” (grindedom) fra 2016. Baggrunden for sagen var, at de færøske myndigheder indførte en ny grindalóg (grindelov), der primært havde til formål at inddæmme Sea Shepherd’s aktivitet på Færøerne. Sea Shepherd havde haft success med at blokere færøsk grindefangst, blandt andet fordi politiet havde begrænset myndighed til at gribe ind. Den nye lov gav derfor politiet udvidede muligheder for at bekæmpe Sea Shepherd. Sagsøger, en færøsk borger, var dog af den opfattelse, at disse udvidede kompetencer var i strid med grundloven (frihedsberøvelse). Derudover krævede han, da politiet er dansk sagsområde, at Fiskimálaráðið (Fiskeriministeriet) blev dømt til at anerkende grindelovens ugyldighed på Færøerne, da “politiet i henhold til hjemmestyreloven er undergivet rigsmyndighedernes administration og lovgivningskompetence” (Sorinskrivarin, 2016: 1). Sagsøger krævede med andre ord, at rigsdelen udøvende magt skulle afvise dets egen lovgivende magt som ugyldig, da politiet hører under rigsmyndighederne. Her havde vi således en klassisk konflikt vedrørende kompetencefordelingen imellem føderationens to lag.

Fiskimálaráðið krævede i sit forsvar, at sagen blev afvist af domstolene, og at den rette instans til at behandle denne sag var et særligt nævn som anført i hjemmestyreloven, da “det følger af § 6, stk. 2, i lov om Færøernes hjemmestyre, at spørgsmålet om, hvorvidt et sagsområde henhører under landsmyndighederne eller rigsmyndighedernes lovgivningskompetence, skal afgøres af et særligt nævn” (Sorinskrivarin, 2016: 2). Domstolen afviste dog Fiskeriministeriets ønske om at få sagen afgjort af et § 6-nævn med følgende begrundelse:

Det er Færøerne og Danmark, der ved fælles overenskomst bestemmer om et sagsområde skal høre under rigsmyndighederne eller landsmyndighedernes kompetence. Det er på den baggrund naturligt, at det overlades til aftaleparterne selv at fortolke deres aftale og afgøre kompetencetvivsspørgsmål efter den i §6, stk. 2, fastsatte ordning (...) og at en påstand fra en borger under en retssag om, at landsmyndighederne ikke har kompetence til at fastsætte lovgivning på et sagsområde, derfor må afvises fra domstolene. Borgeren må respektere rigs- og landsmyndighedernes udtrykkelige eller stiltiende overenskomst og rette sig efter lagtingsloven (Sorinskrivarin, 2016: 2).

Dommen illustrerer, dels hvordan denne tvistløsningsmekanisme bliver beholdt konflikter imellem rigsdal og rigsmyndigheder, dels hvordan rigsællesskabet som et aftalebaseret politisk system bliver reproduceret i praksis i det 21. århundrede.

Rigsællesskabet opfylder således *delvist* den idealtypiske forbudsstats femte kendetegn, en politisk uafhængig instans – en forfatningsdomstol – til at løse tvister mellem forbundsstatens to niveauer. Den er delvist opfyldt, fordi der ikke er tale om en fuldt ud politisk uafhængig forfatningsdomstol, da fire af medlemmerne er politiske repræsentanter. Der ligger i selve konstruktionen af denne institution et ønske om at give politisk løsning af konflikter primat over det juridiske.

Diskussion og konklusion

Vi har set, at det er problematisk at definere rigsællesskabet som en enhedsstat. På den anden side kan vi heller ikke definere det som en forbundsstat, da rigsællesskabet ikke har noget selvstændigt føderalt parlament og regering og også mangler en kodificeret forfatning, der klart og utvetydigt definerer rigsællesskabet som en forbundsstat bestående af delstaterne Danmark, Færøerne og Grønland. Analysen har dog vist, at rigsællesskabet fundamentalt set bygger på føderale principper og består af en række føderallignende institutioner, der kvalificerer rigsællesskabet som en semiføderation. Følgende fem argumenter understøtter det føderale perspektiv på rigsællesskabet:

1. Rigsællesskabet bygger på en forhandlet aftale mellem ligeværdige partnere og således på føderale principper om deling af magten.

2. Rigsællesskabet har en ukodificeret semiføderal forfatning, der er baseret på et lovkompleks bestående af grundloven, hjemmestyreloven og selvstyreloven (som igen knytter an til international folkeret), fuldmagtsloven samt den føderale sædvane, der har udviklet sig på basis af disse dokumenter. Denne ukodificerede semiføderale forfatning deler rigsællesskabet i tre horisontalt, geografisk, separate jurisdiktioner (rigsdelene) og to vertikalt, funktionelt, separate jurisdiktioner (rigsdal og rigsmyndigheder).

3. Rigsællesskabet har således to lag: et regionalt lag bestående af Danmark, Færøerne og Grønland, der hver især har selvstyre på politikområder, der vedrører regionen, og et fællesstyre for hele riget.

4. Rigsællesskabet har ikke et separat parlament, men folketetinget har en dobbeltrolle som lokalt parlament for Danmark og som rigsællesskabets parlament. Færøerne og Grønland er repræsenteret i dette fælles parlament med hver to mandater. I praksis bliver folketetingets to roller holdt adskilt med for-

muleringen ”denne lov gælder ikke for Færøerne/Grønland”, som bliver indsat i lovgivning, der kun omfatter Danmark og ikke riget som helhed.

5. Der eksisterer en institutionel mekanisme (en umpire) til at afgøre tvister mellem rigsdel- og rigsniveau. Denne har dog aldrig været benyttet.

Det kan tænkes, at denne semiføderale stat kan udvikle sig yderligere hen imod en fuld forbundsstat, dog med den begrænsning, at de demografiske forskelle mellem rigsdelenes populationer forhindrer dannelsen af en forbundsstatslig løsning. Problemet er her, at Danmarks befolkning (5,8 mio. indbyggere) er over 100 gange større end Færøernes (51.783 indbyggere) og Grønlands (56.201 indbyggere). Hvis alle tre rigsdeler skulle have lige meget vægt i et fælles føderalt parlament med 1/3 af mandaterne hver, ville Færøerne og Grønland være overrepræsenteret, og Danmark underrepræsenteret. En problematik som Alf Ross allerede i 1947 påpegede (Ross, 1947).

Dog er det muligt at udvikle den eksisterende semiforbundsstat yderligere i føderal retning ved følgende fire institutionelle tilføjelser: a) indsætte en ny paragraf i hjemmestyre- og selvstyreloven, således at ændringer i disse ikke ensidigt kan foretages af Danmark, men kun med lagtingets/landstingets vedtagelse (Larsen og Joensen, 2018), b) vedtagelse og anerkendelse af færøsk og grønlandsk (substatslige) forfatninger, c) øget grønlandsk og færøsk indflydelse i folketingets og regeringens arbejde vedrørende fællesanliggender. For eksempel har der allerede været forslag om et nyt ”arktisk ministerium”, hvor positionen som arktisk minister går på omgang blandt de tre rigsdeler (Sommer, 2019), og til sidst d) gøre folketinget til et tokammersystem ved at etablere et separat rigsråd som supplement til folketinget med repræsentanter fra alle rigsdeler, der skal vedtage love, der vedrører Grønland, Færøerne og fællesanliggender (Harhoff, 1999).

Det er således ikke nødvendigt at opløse rigsfælleskabet for siden at etablere en føderation, da rigsfællesskabet *allerede er en semiføderation* med muligheder for yderligere føderalisme.

Noter

1. Stor tak til mine kolleger Kristian Joensen, Bárður Larsen og Beinta í Jákupsstovu for sparring og gode kommentarer undervejs og ikke mindst til de to reviewere for særdeles konstruktive kommentarer.
2. Delstaterne er ikke stater ifølge international ret, men de er suveræne stater, dels fordi forbundsmyndigheden ikke kan aftage staterne, dels fordi de føderale myndigheder har opregnet magt og ikke residual magt (Zick, 2005: 5).

3. Citat på færøsk: “Vit vilja ein felagsskap millum tvey sjálvstøðug lond, har samráðingarúrslitið, ein samríkjalóg, skal leggjast til fólkaatkvøðu” (Fólkaflokkurin, 2019).

Litteratur

- Azzi, Stephen (2017). Constitution of Canada, i *The Canadian Encyclopedia*.
Historica Canada. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/constitution>
(19. november 2019).
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø og Morten Rasch (2016). Rigsfællesskabet i multilateralt arktisk forskningssamarbejde. *Udenrigs – Tidsskriftet på Dansk om Udenrigspolitik og Internationale Forhold* 1: 48-53. <http://udenrigs.dk/wp-content/uploads/2016/06/20161.pdf> (19. november 2019).
- Breum, Martin (2018). *Hvis Grønland river sig løs – en rejse i kongerigets sprækker*. København: Gyldendal.
- Buchardt, Knud (1992). Hvor flyder Grønland hen? *Samvirke*, pp. 80–82.
<https://tidslinje.samvirke.dk/magasin-artikel/hvor-flyder-gronland-hen> (19. november 2019).
- DIIS (2007). *Afviklingen af Grønlands Kolonistatus 1945-54 – En historisk udredning*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Elazar, Daniel J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press. <http://www.getcited.org/pub/102460017%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Exploring+Federalism#0>
- Elazar, Daniel J. (1994). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2. udg. London: Longman Current Affairs.
- FN (1945). Charter of the United Nations, Chapter XI: Declaration Regarding Non-Self-governing Territories. <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-xi/index.html> (28. juni 2019).
- FN (2011). *Third International Decade for the Eradication of Colonialism - A/RES/65/119*. <https://undocs.org/en/A/RES/65/119> (28. juli 2019).
- Fólkaflokkurin (2019). Valskráin til lögtingsvalið.
<http://folkaflokkurin.fo/valskrain+til+logtingsvalid.html> (28. juni 2019).
- Fonseca, Ana Monica og Daniel Marcos (2013). Cold war constraints: France, West Germany and Portuguese decolonization. *Portuguese Studies* 29 (2): 209-226. <https://doi.org/10.5699/portstudies.29.2.0209> (28. juli 2019).
- Gouraije, G.J. Eddy (1974). The United Nations and decolonization. *The Black Scholar* 5 (7): 16-23. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316258330.014> (3. juli 2019).
- Hammond, Nicholas G.L. og Howard H. Scullard (red.) (1970). *The Oxford Classical Dictionary*, 2. udg. Oxford: Oxford at The Clarendon Press.

- Hansen, Klaus Georg (2017). *Fra passiv iagttager til aktiv deltager*, 1. udg. Nuuk: Naalakkersuisut.
- Harhoff, Frederik (1993). *Rigsfællesskabet*, 1. udg. Aarhus: Klim.
- Harhoff, Frederik (1999). Hvad udad vindes, kan indad tabes ... Om Danmarks grundlov og de oversøiske rigsdele, pp. 55-74 i *Grundlovens nutid og fremtid. Retsvidenskabeligt Institut B. Årsberetning 1998*. København: Samf.Fak.Repro-Center/Hertz Bogtrykkeri.
- Heinesen, Rósa (2018). *Opportunities and Limits for a Non-Sovereign Nation on the International Stage: The Case of the Faroe Islands*. Wien: Universität Wien.
- Jákupsstovu, Beinta (2016). Vestnordens geopolitiske plass Øst-Vest og i Nordområdene (upubliceret), i *Gjermundnes 17. august 2016: Fagdag for historie- og samfunnsfagslærere i vgs i M&R*.
- Knesset (2007). The Constitution. https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_hoka.htm (29. juni 2019).
- Kyriazis, Nicholas og Emmanouel Marios Laz Economou (2013). A comparative analysis of federations: The Achaean federation and the European Union. *MPRA Paper No. 57287*. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57287/1/MPRA_paper_57287.pdf (19. november 2019).
- Larsen, Bárður og Kristian Joensen (2018). *Ríkisfelagsskapurin 2.0* (upubliceret). Tórshavn.
- Larsen, Bárður og Kári á Rógvi (2010). Det færøske forfatningsudkast i forfatningsretlig belysning – Kritiske bemærkninger til Justitsministeriets notat af 2. juni 2010 om forslag til en færøsk forfatning. *Juristen* 5: 153-162.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, 2. udg. New Haven: Yale University Press.
- Lintott, Andrew (2003). *The Constitution of the Roman Republic*. Oxford: Oxford University Press.
- Livingston, William S. (red.) (1963). *Federalism in the Commonwealth: A Bibliographical Commentary*. London: Cassell.
- Meyer, Poul (1950). Færøernes selvstyre. En imødegåelse. *UfR 1950 B*, 200–202.
- Mitens, Edward (1950). Færøernes selvstyre. *UfR 1950 B*, 89–93.
- Newton, Kenneth og Jan W. Van Deth (2016). *Foundations of Comparative Politics*, 3. udg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naalakkersuisut (2019). Formanden for Naalakkersuisut Kim Kielsen vært til det årlige rigsmøde.
- Offerdal, Kristine og Rolf Tamnes (2014). *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional Dynamics in a Global World*. London: Routledge.
- Ostrom, Vincent (1994). *The Meaning of American Federalism*. ICE Press.

- Polybius (udateret). *The Histories – Book II*. Udgivet i Vol. I af the Loeb Classical Library edition, 1922 thru 1927. http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Polybius/2*.html (19. november 2019).
- Poulsen, H. W. (2018). *Orð um ymiskt: 15 tekstir um leyst og fast*, 1. udg. S.l.: Halgir Winther Poulsen.
- Poulsen, Søren Pape og Stine Tolstrup Christensen (2018). *Besvarelse af spørgsmål nr. 1 (Alm. del), som Folketingets Færøudvalg har stillet til justitsministeren den 10. oktober 2018*. København: Justitsministeriet. <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/fæu/spm/1/svar/1523371/1958709.pdf> (19. november 2019).
- Rasmussen, Lars Løkke (2018). *Statsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 227 stillet af Magni Arge (T)*. <https://www.ft.dk/samling/20181/spoergsmaal/s227/svar/1532938/1974139.pdf> (19. november 2019).
- Riker, William H. (2007). Federalism, pp. 612-617 i Robert E. Goodin, Philip Pettit og Thomas W. Pogge (red.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, 2. udg. Oxford: Blackwell.
- Rizakis, Athanasios (2015). The Achaian League, pp. 118-131 i Hans Beck og Peter Funke (red.), *Federalism in Greek Antiquity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rógvi, Kári á (2013). *West-Nordic Constitutional Judicial Review: A Comparative Study of Scandinavian Judicial Review and Judicial Reasoning*. København: DJØF Forlag.
- Ross, Alf (1947). *Nogle Bemærkninger om forskellige tænkelige Ordninger af Færøernes forfatningsmæssige Stilling i Forhold til Danmark*.
- Ross, Alf (1959). *Statsretlige studier*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Skaale, Sjúrdur (red.) (2004). *The Right To National Self-Determination*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sommer, Karsten (2019). Inuit Ataqatigiit vil have en arktisk minister. *Kalaallit Nunaata Radioa (KNR)*, 13. maj. <https://knr.gl/da/nyheder/inuit-ataqatigiit-vil-have-en-arktisk-minister> (19. november 2019).
- Sorinskrivarin. Grindadómurin (2016).
- Spiermann, Ole (2008). Vore grundlovsstridige hjemmestyreordninger. *Juristen* 1: 5-15.
- Statsministeriet (2018). Rigmøde på Færøerne. Pressemeddelelse. http://www.stm.dk/_p_14693.html (6. august 2019).
- Suksi, Markku (2018). *Double Enumeration of Legislative Powers in a Sub-state Context: A Comparison between Canada, Denmark and Finland*. Cham: Springer.
- Sundberg, Jan og Maria Ackrén (2015). Unitary states following federal principles: Faroe Islands, Greenland, and Åland Islands compared. Paper, ECPR General Conference, Montreal 26.-29. august.
- Sølvará, Hans Andrias (2002). *Løgtingið 150, hátíðarrit, 150 ár liðin, síðani Løgtingið varð endurstovnað*. Tórshavn: Løgtingið.

- Sølvará, Hans Andrias (2014). *Frá sjálvstýri móti loysing*, 1. udg. Tórshavn: Fróðskapur.
- Sørensen, Max og Peter Germer (1988). *Statsforfatningsret*, 2. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Taksø-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet.
- TCU (2019). What is the UK Constitution? <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/what-uk-constitution/what-uk-constitution> (29. juni 2019).
- Thorsteinsson, Jákup og Hans Andrias Sølvará (red.) (2014). *Loysingarpolitikkur í 1940-árunum: við serligum atlitum at virki Erlends Paturssonar*, 1. udg. Vestmanna: Fólkatingsgrunnurin Sprotin.
- Upprit (1946). *Upprit av Munnliga orðaskiftinum í dansk-føroysku sendinevndini í Keypmannahavn januar-mars 1946*. Tórshavn: Bókaprent.
- Wang, Zakarias (2010). *Fólkaatkvøðan 14 september 1946*. Stíðin.
- Watts, Ronald L. (1998). Federalism, federal political systems, and federations. *Annual Review of Political Science* 1 (1): 117-137.
- West, Hallbera (2018). *MP Firefighting: When Do MPs Hold Government Accountable?* Politicas ph.d. serie, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. <https://politica.dk/politicas-phd-serie/hallbera-west/> (10. oktober 2019).
- Zahle, Henrik (1998). Hjemmestyret i dansk forfatningsret – en fredelig pluralisme, pp. 51-59 i Hanne Petersen og Jakob Janussen (red.), *Retsforhold og samfund i Grønland*. Nuuk: Atuagkat/København: Gyldendal.
- Zahle, Henrik (2003). *Dansk forfatningsret*, 3. udg., bd. 1. København: Christian Ejlers' Forlag.
- Zick, Timothy (2005). Are the states sovereign? *Washington University Law Quarterly* 83 (1): 229-337.
- Østergaard, Uffe (2008). Færøerne i det danske Rigsfællesskab – nation uden stat eller med? *Working Paper No. 44*, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School. <https://openarchive.cbs.dk/handle/10398/7360> (19. november 2019).

Love

- Lov nr. 137 af 23/03/1948. *Lov om Færøernes Hjemmestyre*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1948/137> (19.11.2019).
- Lov nr. 473 af 12/06/2009. *Lov om Grønlands Selvstyre*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125052> (19.11.2019).
- Lov nr. 577 af 29/11/1978. *Lov om Grønlands hjemmestyre*. <https://w0.dk/~chlor/www.retsinformation.dk/lov/l87176.html> (19.11.2019).
- Lov nr. 578 af 24/06/2005. *Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder*. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=20991> (19.11.2019)

Lov nr. 579 af 24/06/2005. *Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.*
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=20992> (19.11.2019)

Maria Ackrén

Självständighetstanken i Grönland – fiktion eller verklighet?

Grönland har en politisk vilja att nå självständighet, då de flesta politiska partier är för självständighet. Självständighetstanken är inte ny, men den har blivit mer aktuell under senare decennier. De nationalistiska strömningarna startade redan under 1960-talet, då välutbildade grönlänningar i Danmark startade proteströrelser emot den danska statens sätt att hantera sin forna koloni. Artikeln kommer att se på den politiska dimensionen från starten av de nationalistiska strömningarna till våra dagar. Hur har den politiska dimensionen förändrats över tid? Vilka alternativ till fullständig självständighet finner vi i den grönländska debatten? Artikeln behandlar endast den politiska dimensionen och kommer därför inte in på ekonomiska förutsättningar eller eventuellt andra förhållanden.

Grönland har utvecklat sig i rask takt från att ha varit en koloni mellan 1721-1953, danskt län (*amt*) under 1953-1979, lägre grad av självstyre mellan 1979-2008 och nu en högre grad av självstyre från 2009. Politiskt sett har Grönland övertagit fler och fler kompetensområden från Danmark steg för steg. Modellen som tillämpas mellan Grönland och Danmark kan ses som en delegationsmodell, där kompetensområden tas över enligt förhandlingar mellan de båda parterna. Kommittéer och kommissioner arbetar utkast till hur systemet skall regleras mellan de bägge områdena. I kommittéerna och kommissionerna sitter representanter från bägge läger oftast parlamentariker men ibland kan det också vara olika aktörer som experter och ämbetsfolk (se t.ex. Ackrén, 2015a; Malloy, 2015).

Grönland har strategiskt arbetat för mer autonomi sedan starten av självstyret från 1979. De olika politiska partierna hade i början en önskan om mer autonomi och självbestämmande som sedan har utvecklat sig till målet om självständighet. Självständighet är ingen ny tanke, men den har blivit mer och mer tilltalande för det grönländska folket. Vissa opinionsmätningar som HS Analyse har gjort visar att det i 2002 var över 60 procent av befolkningen som var för självständighet, medan samma opinionsmätning 2017 visar en nedgång till 44 procent. Dessa tal ska tas med en nypa salt, då det handlar om att endast 700 slumpmässiga personer blivit utvalda att svara på telefonintervjuer (Sermitsiaq, 2017). En del frågor liknar varandra och det blir också därför svårt att mäta vad folk egentligen tycker och tänker om självständighet.

Artikeln behandlar en del viktiga begrepp som självständighet och suveränitet som används synonymt i denna artikel samt nationalism och nation. Eftersom artikeln behandlar ett ämne som utgör ett framtida scenario så kan endast vissa tendenser och möjliga utvecklingsperspektiv behandlas. Artikeln kommer i första hand att klargöra de viktigaste begreppen för att sedan övergå till en djupdykning i den politiska dimensionen. Artikeln avslutas till sist med en konklusion.

Självständighet och suveränitet

Suveränitets-begreppet har debatterats flitigt i internationella relationer genom olika tidsperioder. Jean Bodin definierade suveränitet som ”den absoluta och eviga makten över ett samvälde” eller som den latinska varianten som ”den högsta och absoluta makten över invånare och subjekt” (Costa Lopez et al., 2018: 491). Suveränitets-begreppet har ändrat sig över tid, men myten om den westfaliska freden från 1648, där de europeiska staterna fick sin form har setts som den fundamentala tidpunkten för den moderna formen av suveränitet. Suveränitet har därmed blivit synonymt med ”den högsta makten inom ett område” (Costa Lopez et al., 2018: 495).

Den westfaliska freden hade tre huvudmål: att lösa gränskonflikter mellan stater, att tillämpa *cuius regio, eius religio* (rätten till att fritt utöva sin religion i stater med fler trossamfund) och att staten kunde ha suveräniteten över land, befolkning och dess agenter (Johnson, 2014: 91). I den minimalistiska versionen gällande tolkningen av statssuveräniteten handlar det om statens rätt att bevara sin territoriella integritet mot extern attack (Johnson, 2014: 138). På detta sätt kan denna princip ses i ljuset av R2P-doktrinen (responsibility to protect). Staten ses som den enda aktören som kan utöva våld för att skydda sitt territorium.

Idag har suveränitets-begreppet fått en annan betydelse, då många stater gått samman i överstatliga samarbetsprojekt som t.ex. EU. Det betyder att en del av den nationella suveräniteten har övergått till överstatliga organ och därmed har de enskilda staterna förlorat en del av sin suveränitet i förhållande till externa makter. Det finns också olika former av suveränitetsförhållanden mellan olika stater som t.ex. fri association, politisk union, samvälde och federation. En del av dessa modeller har också behandlats i de två huvudsakliga självstyrelsekommissioner som Grönland medverkat i (se Betænkning afgivet af Selvstyrekommisionen, marts 2003; Grønlandsk-dansk selvstyrekommisjons betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008). Dessa modeller kan ses som typiska scenarier för Grönlands framtid och kommer här att behandlas som möjliga alternativ till fullständig suveränitet eller självständighet.

Inuit Circumpolar Council (ICC) har utarbetat en deklaration omkring suveränitet i Arktis och här konstateras det att inuit-befolkningen använder suveränitet som begrepp för hela Arktis, d.v.s. som ett pan-Arktiskt begrepp som berör hela det område där inuiter lever (från Grönland, Kanada, Alaska till Chukotka i Ryssland). Denna deklaration är en kritik av den westfaliska synen på suveränitet (se A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic). På den andra sidan går det att utläsa att deklarationen förbinder suveränitets-begreppet med rätten till självbestämmande som är indoktrinerat i internationella avtal som berör ursprungsbefolkningen i världen (se t.ex. UNDRIP). Rätten till självbestämmande innebär att befolkningen på ett visst territorium har rätt att utveckla sig politiskt, kulturellt och ekonomiskt enligt deras egen önskan. Den interna formen för självbestämmande innebär att befolkningen har rätt att delta i val både lokalt och nationellt; rätt att ha kontroll över egna politiska institutioner inom den jurisdiktion som territoriet är en del av samt att vissa asymmetriska konstitutionella arrangemang är möjliga, t.ex. i form av självstyrelse eller minoritetsstyre (Seymour, 2011).

FN utgår ifrån Montevideo konventionen då stater ska karaktäriseras suveränt. Montevideo konventionen från 1933 föreskriver att fyra förhållanden ska vara uppfyllda för att en stat ska kunna anses som en suverän makt: a) territoriet ska vara klart avgränsat, alltså ha klara gränser i förhållande till andra stater; b) det ska finnas en permanent befolkning på området; c) det ska finnas politiska institutioner (som parlament och regering) och d) territoriet ska kunna ingå internationella avtal med främmande makter (se Montevideo Convention on the Rights and Duties of States). Utgår vi från denna definition av suveränitet så uppfyller Grönland alla kriterier. Grönland är ett klart avgränsat territorium och utgör världens största ö; det finns en permanent befolkning omkring 56 000 invånare; Grönland har sitt eget parlament, Intatsisartut, och sin egen regering, Naalakkersuisut; Grönland har också rätt att ingå avtal med andra länder i form av bilaterala avtal.

Nationalism och nation

Nationalism kan ses som både en ideologi och en process eller rörelse. Som ideologi har nationalismen fått en negativ innebörd, medan den som rörelse eller process kan ses i ljuset av både positiva och negativa tendenser beroende på med vilka ögon vi ser på det hela.

I Grönland uppstod en del nationalistiska strömningar under 1960-talet då det första politiska partiet, Inuit-partiet, grundades. Detta parti som bildades av högt utbildade grönlänningar i Danmark hade som mål att försöka få den grönländska befolkningen erkänd som ett separat folk med eget språk, egen

kultur och egna traditioner. Därutöver var partiet emot den särbehandling som danska utstationerade arbetare hade i Grönland i förhållande till födelsekriteriet. Födelsekriteriet var en bestämmelse om att de danska arbetarna fick bättre lön och bättre livsvillkor än de hemmahörande grönlänningarna även om samma arbete utfördes (Malloy, 2015; Ackrén, 2014).

Enligt litteraturen på området betecknas Grönland som en nation. En nation kan definieras som ett område där invånarna är kopplade till en gemensam kultur, historia och har ett gemensamt namn. En annan beskrivning går i riktning av att ha gemensamma juridiska rättigheter och skyldigheter (Coakley, 2012: 8). En tredje definition som går lite längre är att en nation bör uppfylla följande karaktärsdrag: a) ett självbestämmande namn; b) en skriven historia; c) en grad av kulturell enhetlighet, ofta som ett resultat av eller upprätthållande av religion; d) rättsliga koder; e) ett officiellt centrum och f) en uppfattning av ett avgränsat territorium (Grosby, 2005: 71-72). För Grönlands vidkommande stämmer alla dessa ovan nämnda karaktäristika väl med den situation som Grönland befinner sig i. Grönland har sitt eget namn Kalaallit Nunaat, en lång historia, en egen kultur och eget språk, det finns rättsliga och mera sedvanerättsliga koder i samhället, ett officiellt centrum i form av huvudstaden Nuuk och Grönland som världens största ö är ett klart begränsat territorium.

Efter denna introduktion kommer vi in på den politiska utvecklingen i Grönland från 1960-talet till våra dagar. Fokuseringen är här på utvecklingen av de politiska partierna och hur det politiska systemet har utvecklat sig över tid. Därefter ges en inblick i dagens situation för att sedan gå in på de olika möjliga framtidsscenarierna vad gäller Grönlands självständighet.

Den politiska utvecklingen från 1960 till 2009

De nationalistiska strömningarna under 1960- och 1970-talen var först och främst en fråga omkring avkolonisering i en stor del av världen. Inom FN började diskussioner omkring rätten till självbestämmande breda ut sig och systemet med icke-självstyrande områden (kolonier) skulle nu avvecklas. Starter som innehade kolonier blev tvingade att ge de forna kolonierna möjlighet att välja väg endera mot självständighet eller mot någon form av självstyrelse (Seymour, 2011). En annan tendens under 1960- och 1970-talen var att etnisk nationalism började komma på nytt på agendan. Minoriteter i Europa började kräva mer självstyre bland annat i Storbritannien, Frankrike, Spanien, Belgien och Schweiz. I den östliga delen av Europa blev minoriteter förtryckta och inlemmade i kommunistiska system som t.ex. Sovjetunionen, Jugoslavien och Tjeckoslovakien (Smith, 1999).

De intellektuella grönlänningarna som tog sin utbildning i Danmark fick säkert inspiration av de händelser som skedde runtom i världen och därför etablerades det första grönländska partiet, Inuit-partiet 1964 i Danmark. Partiet kan ses mer som en protesterörelse mot Danmarks sätt att hantera Grönland och dess befolkning. Födelsekriteriet som nämnts tidigare kan ses som den utlösande faktorn för de protester som Inuit-partiet kom med (Skydsbjerg, 1999). Partiet blev aldrig en succé utan fick endast ett mandat i landstinget 1967 och efter några år försvann partiet från den politiska scenen. Under 1970-talet vaknade dock politiska rörelser till liv i Grönland och nya politiska partier bildades. Det första partiet, Siumut, etablerades omkring 1975-76. I det första politiska programmet hade partiet två dimensioner: relationerna till Danmark och de interna förhållandena i Grönland. I förhållande till Danmark var partiet för att utveckla självstyrelse inom den danska jurisdiktionen. De interna ärendena berörde samhörighet, social säkerhet och jämlikhet i lönefrågor (Skydsbjerg, 1999). Ett annat mer konservativt parti, Atassut, bildades som ett motparti till Siumut. Atassut ville behålla status quo och var förespråkare till att bibehålla relationerna med Danmark. En tredje rörelse som blev parti i slutet av 1970-talet var Inuit Ataqatigiit. Detta parti kan ses som en efterträdare av det tidigare Inuit-partiet då medlemmarna typiskt var välutbildade grönlänningar som bodde i Danmark. Partiet var mer radikalt och nationalistiskt i sin framtoning och ville att Grönland skulle bli självständigt (Skydsbjerg, 1999; Augustesen och Hansen, 2011). Partiet byggde på idén omkring folkets rätt till självbestämmande.

Det politiska systemet startade med valet 1979 då Grönland fick sin första självstyrelseform, s.k. *hjemmestyre* med lagstiftande församling. Innan hade Grönland fungerat som ett amt från 1953, då territoriet blev inlemmat i den danska konstitutionen. Under tiden innan självstyrets införande hade Grönland ett rådgivande organ med endast kandidater utan partitillhörighet som representanter. Två valkretsar blev etablerade i Grönland också för Folketingsvalen, då Grönland fick två mandat utav 179 (liksom Färöarna har). De två valkretsarna täckte endast norra och södra delen av Grönlands västkust och därmed uteblev den östra delen av Grönland och stora delar av norra Grönland ur denna modell (Skydsbjerg, 1999). I början var det endast individer som hade rätt att ställa upp i val. 1973 kom en bestämmelse från det rådgivande organet i Grönland om att kandidater skulle ha rätt att tillhöra ett parti eller en allians och att proportionella val skulle införas. Det danska Folketinget lagstiftade om detta 1974 (DIIS, 2007). Det dröjde dock till 1979 innan kandidaterna började ställa upp med partitillhörighet.

1970-talet kan ses som en tid då Grönland försökte finna sin identitet, stolthet och självkänsla inom ramen för det danska riket. Befolkningen utgick från idén omkring rätten till självbestämmande och försökte få grönlänningarna erkända som ett separat folk inom *rigsfælleskabet* (Graugaard, 2009).

Under 1980-talet var frågan omkring medlemskapet i den europeiska gemenskapen (EG) på tapeten, då Grönland blivit tvungen att vara medlem sedan 1973 även om en folkomröstning på Grönland ledde till ett negativt resultat angående ett medlemskap (ca. 70 procent av befolkningen röstade emot ett medlemskap), men på grund av Grönlands dåvarande status kunde Grönland inte själv bestämma ödet utan blev medlem tillsammans med Danmark. Sedan självstyret blivit infört 1979 kom frågan att gå ut ur EG att dominera den politiska debatten. 1982 bestämde sig Grönland för att gå ut ur EG och förhandlingarna påbörjades. Grönlands exit blev realiserat 1985 (Lyck, 1998; Gad, 2013). En del nya partier kom också in i konkurrensen om platserna i det grönländska parlamentet, men de tre traditionella partierna dominerade fortfarande scenen. De tre traditionella partierna som nämnts tidigare började också flytta på sig ideologiskt sett mer mot mitten enligt höger-vänster skalan i politik (Ackrén, 2015b).

1990-talet präglas av en period med ändringar gällande valsystemet. 1995 revideras antalet mandat till det grönländska parlamentet och blir till det nuvarande 31 mandat. 1998 blir Grönland en enda valkrets för att få politikerna att tänka mer i termer av utveckling för hela regionen och inte endast för lokala byar och bygder (Skydsbjerg, 1999). Små partier kommer och går emellan valen. Efter valet 1999 bildas en kommission för utökat självstyrelse. Politiken under 2002 till 2009 har fokuserat på mer självbestämmande och framför allt för utökad självstyrelse. Alla områden som listats upp i *hjemmestyreløven* från 1979 har nu övertagits, så nu önskas mer självstyrelse från Danmark. 25 november 2008 arrangeras en folkomröstning angående utökat självstyre och 75,5 procent av befolkningen röstar för en ny självstyrelselag. 21 juni 2009 blir den nya självstyrelselagen offentliggjord. Den nya självstyrelselagen har gett Grönland mer autonomi till det grönländska parlamentet och regeringen. Grönland har nu rätt att ingå bilaterala avtal med främmande makter och söka medlemskap i internationella organisationer där Grönland har viktiga intressen. Alla naturresurser är också överförda till de grönländska myndigheterna. Grönländska är det officiella språket, även om danska också används (Ackrén, 2015b). Tabell 1 nedan visar en översikt av valresultaten från hjemmestyrets början till 2009.

Från tabellen går det att utläsa att Siumut förlorat en del stöd under denna tidsperiod, medan Inuit Ataatigitiit gått framåt. Atassut har likaså förlorat en hel del stöd över tid, medan ett nytt parti Demokraatit äntrat scenen och har

Tabell 1: Valresultaten 1979-2009 i procent

Parti	1979	1983	1984	1987	1991	1995	1999	2002	2005	2009
Siumut	46,1	41,3	44,1	39,8	37,3	38,4	35,1	27,1	30,4	26,5
Atassut	41,7	46,6	43,8	40,1	30,1	30,1	25,2	18,4	19,0	10,9
Inuit Ataqatigiit	4,4	10,6	12,1	15,3	19,4	20,3	22,1	29,7	22,4	43,7
Sulisartut Partiiat	5,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Akullit Partiiat	-	-	-	-	9,5	6,1	-	-	-	-
Issitup Partiiat	-	-	-	4,4	2,8	0,4	-	-	-	-
Kandidatförbundet	-	-	-	-	-	-	12,3	3,6	4,0	3,8
Demokraatit	-	-	-	-	-	-	-	19,7	22,6	12,7
Sorlaar Partiiat	-	-	-	-	-	-	-	0	0	1,3
Övriga	-	0,5	-	0,4	0,9	4,7	5,3	0,1	0,7	0,2
Valdetagande	69,6	75,1	66,8	69,6	67,5	69,6	76	55,8	74,9	71,3

Källa: Ackrén (2014: 176-177, tabell 1 och 2; 2015b: 326, 329, tabell 1 och 2).

sedan etableringen i 2002 varit med i alla val. De små partier som kommit och gått har inte haft någon stor inflytelse på Grönlands politik. Valdeltagande har hållits ganska konstant på omkring 70 procent utom i valet 2002. Valet 2002 präglades av en del skandaler som gjorde att valresultatet därför blev lägre (se Ackrén, 2015b: 327-328).

Dagens politiska situation i Grönland

Det har gått nästan 10 år sedan Grönland fick sin nya självstyrelselag. Det finns en del områden som Grönland ännu inte tagit över. Dessa områden är bland annat resterande delar av hälsovården, arbetsförsäkringsområdet, dykning, förmögenhetsrätten samt trafikområdet. Dessa områden listas upp i lista 1 och kan tas över av de grönländska myndigheterna, då Grönland anses vara klar för detta. De övriga stora områdena som kriminalområdet, polis, civilrättsliga området, sjöfart och säkerhet m.m. är områden som kräver förhandlingar med de danska myndigheterna och de förekommer i lista 2 i självstyrelselagen (Lov om Grönlands Selvstyre).

Den nuvarande politiska situationen i Grönland kan bäst illustreras med de politiska partiernas hållningar. Det finns en klar skiljelinje i det politiska systemet mellan unionister och separatister. Unionister har som mål att bevara status quo och upprätthålla relationerna med Danmark, medan separatistpartier har som mål att utträda ur moderlandet och etablera en egen, självständig stat (Ackrén, 2015b: 319). Grönland har alltid upplevt skiljelinjer mellan unionister å ena sidan och separatister å andra sidan. Ibland kallas denna skiljelinje för "the Paradox of Federalism". Federalismparadoxen går ut på att det finns två motsatta politiska krafter i ett samhälle, där den ena kraften arbetar för att upprätthålla det existerande systemet eller stanna i integration med ett annat land, medan den andra politiska kraften vill bryta ut och etablera ett annat system (se t.ex. Erk och Anderson, 2009). I början hade de tre etablerade partierna i Grönland (Siumut, Atassut och Inuit Ataqatigiit) olika motiv. Siumut kunde ses som ett autonomiparti i början av sin existens som arbetade för mer självstyrelse inom Danmarks jurisdiktion, Atassut var det konservativa, unionistpartiet som ansåg att Grönland skulle förbli en del av det danska riket, medan Inuit Ataqatigiit var det tydliga separatistpartiet ute på vänsterkanten som hade självständighet som det ultimata målet (Ackrén, 2015b: 321). Efter självstyrelsens införsel började partierna flytta på sig på den traditionella vänster-högerskalan mera mot mitten i politiken. Under början av 2000-talet blev det mer aktuellt att tala om självständighet och en utökning av självstyret. Detta ledde senare till den gällande självstyrelselagen från 2009 (Ackrén, 2015b). De flesta partier idag är i favör för självständighet, men trots detta har skiljelinjerna mellan

unionister och separatister förstärkts särskilt under det senaste valet från 2018. Resultatet från valet visar att Siumut vann med 27,2 procent, medan Inuit Ataqatigiit erhöll 25,5 procent av rösterna. Demokratiit nådde upp till 19,5 procent och de nya partierna Nunatta Qitornai och Samarbejdspartiet fick 3,4 respektive 4,1 procent av rösterna. Partii Naleraq fick 13,4 procent och Atassut kom endast upp i 5,9 procent. Av de röstberättigade deltog 71,9 procent i valet, vilket är ganska typiskt för grönländska förhållanden (Valg 2018). Tabell 2 nedan visar de senaste valresultaten från 2013-2018.

Tabell 2: Valresultaten 2013-2018 i procent

Parti	2013	2014	2018
Siumut	42,8	34,3	27,2
Atassut	8,1	6,5	5,9
Inuit Ataqatigiit	34,4	33,2	25,5
Kandidatförbundet	1,1	-	-
Demokraatit	6,2	11,8	19,5
Partii Inuit	6,4	1,6	-
Partii Naleraq	-	11,6	13,4
Nunatta Qitornai	-	-	3,4
Samarbejdspartiet	-	-	4,1
Övriga	-	0,1	-
Valdeltagande	74,2	72,9	71,9

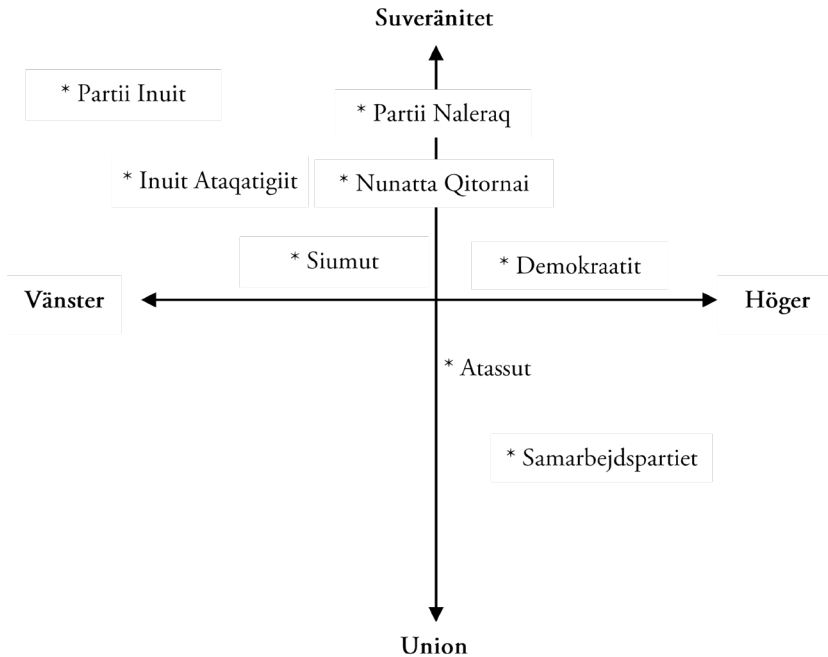
Källa: Ackrén (2014: 176-177, tabell 1 och 2; 2015: 322, tabell 3); <https://www.valg.gl>.

Vi kan se att de tre traditionella partierna har minskat sitt stöd under de senaste valen och att Demokraatit gått framåt. De nya partierna består av avhoppare från andra partier. Partii Naleraq och Nunatta Qitornai kan ses som utbrytarpartier från Siumut, medan Samarbejdspartiet är ett utbrytarparti från Demokraatit. I nästa val får vi en uppskattning av vilka partier som de facto kommer att överleva.

Tendensen i grönländsk politik är att det ofta råder omplaceringar av ministrar och att folk hoppar av partier i favör för att tillhöra något annat parti. Under den senaste tiden har det varit ganska turbulent och en aning kaotiskt på den politiska scenen (se t.ex. Sermitsiaq, 2019; KNR, 2019).

Figur 1 visar de politiska partiernas placering enligt två dimensioner: suveränitet versus association eller union och den traditionella vänster-högerskalan.

Figur 1: Politiska partiers placering i Grönland



Not: Figuren visar de interna dimensionerna mellan de politiska partierna. Två nya partier har inkluderats i figuren: Nunatta Qitornai och Samarbejdspartiet. Nunatta Qitornai kan placeras på samma dimension som Partii Naleraq i mitten av vänster-höger-skalan, medan Samarbejdspartiet är ett högerorienterat och unionistiskt parti nedanför Atassut.
Källar: Gad (2014); Ackrén (2014: 175).

Figuren visar den tydliga politiska viljan för självständighet då 6 av 8 partier är för självständighet. Det finns en klar politisk ambition med att nå självständighet, men det talas väldigt lite omkring hur detta mål ska nås och vilken modell som Grönland har tänkt sig i framtiden.

I en nyligen genomförd survey som forskare inom ramen för Greenland Perspective¹ har gjort framgår det att 67,8 procent av befolkningen som baseras på slumpmässigt urval från hela Grönland stöder självständighetstanken, medan 14,7 procent är emot självständighet. De flesta som stöder självständighet menar att målet först kan uppnås 2034. Vidare framgår det att befolkningen ser självständighet som en positiv utveckling för Grönlands ekonomi (Breum, 2019; Greenland Perspective Survey). Denna survey gjordes sommaren 2018 och visar alltså att också befolkningen är mera för idén omkring självständighet än emot.

Framtida scenarier

Utgående från självstyrelsekommissionernas förslag som nämnts i inledningen så har jag här valt fyra möjliga scenarier för ett framtida Grönland: union med ett annat land, federation, fri association och fullständig självständighet.

Union med annat land

Union med annat land betyder att en självständig stat etableras, men att denna stat delar statsöverhuvud och eventuellt vissa andra förhållanden med en annan stat. Staten ingår frivilligt i union med den andra staten. Unionen mellan Danmark och Island som existerade mellan 1918 till 1944 är ett exempel på denna form av modell (Betænkning afgivet af Selvstyrelsekommissionen, marts 2003). Detta kunde vara ett alternativ för Grönland om Grönland valde att ta steget ut i full självständighet med en egen konstitution. Grönland kunde på detta sätt fortfarande ha kungahuset som överhuvud och eventuellt också ingå avtal med Danmark om att behålla den danska kronan som valuta. Unionen skulle då vara en lösare konstruktion än den nuvarande konstruktionen med rigsfællesskabet. Både Grönland och Danmark skulle i internationellt hänseende betraktas som två suveräna stater. Dagens brittiska samväldet utgör exempel på detta, där Kanada och Australien har drottning Elizabeth II som statsöverhuvud.

Federation

En federation innebär att makten är delad mellan två nivåer och är oftast skriven in i konstitutionen. En federation består av en stark centralmakt och starka delstater eller subenheter som alla har klara kompetensområden. Det finns en inbyggd mekanism av kontroll mellan de båda nivåerna: centralmakten och de decentraliserade områdena. Alla federala stater som USA, Kanada, Schweiz, Australien etc. tillhör denna gruppering (Elazar, 1987).

Denna modell skulle fordra att Danmark genomgick en revidering av konstitutionen vilket är en lång och komplicerad process. Det är inte säkert att Danmark skulle önska en sådan utväg, även om den nuvarande situationen kan ses i form av ett federalt arrangemang. En federation skulle innebära att alla tre områden: Danmark, Grönland och Färöarna genomgick en del ändringar så att de federala elementen skulle bli mer tydliga. Grönland och Färöarna skulle på detta sätt bli delstater inom det danska riket. Här kunde eventuellt Belgien fungera som en möjlig modell. Belgiens modell går ut på en s.k. asymmetrisk federation där ett bikameralt parlament är i bruk. Senaten är representerad av territorierna, medan representanthuset är representerat av medlemmar som väljs enligt proportionella val för fyra år i taget. Den federala nivån tar hand om nationell säkerhet, finanssektorn, monetär politik, dom-

stolsväsendet och en del internationella relationer (här har också regionerna kompetenser) samt viktiga hälsovårdsärenden och social säkerhet. Statsägda boplag ligger också under den federala nivån. Regionerna och territorierna i det belgiska systemet har rätt att ingå internationella avtal och representera sig själva i ärenden som ligger i deras kompetens (Kohler och Petersohn, 2017: 87-93).

Fri association

Fri association blev konstituerat som ett begrepp 1960 av Generalförsamlingen i FN. Det finns två huvudsakliga element som bör vara uppfyllda för att vi ska tala om fri association. Det första kriteriet är att staten eller regionen ska kunna bestämma över sin egen konstitution utan inblandning av externa makter och det andra kriteriet är att det associerade området kan ändra sin status, d.v.s. välja att utträda ur associationen med sitt moderland och på detta sätt uppnå fullständig självständighet (Hannum och Lillich, 1980).

I denna modell har staten eller regionen alla maktbefogenheter och fungerar mer eller mindre som en suverän stat, förutom i de tillfällen som särskilt avtalats med moderlandet i fråga. Ärenden som typiskt faller utanför den associerade statens eller regionens maktbefogenheter gäller utrikes- och säkerhetspolitik (Reisman och Keitner, 2001). Här är Niue och Cooköarna i förhållande till Nya Zeeland exempel på denna konstruktion.

Det är denna modell som författningskommissionen i Grönland har haft i tankarna då arbetet med en egen konstitution varit på tapeten. Författningskommissionen blev etablerad 2017, men på grund av utbyte av medlemmar i denna kommission så har arbetet aldrig riktigt kommit igång och det är svårt att avgöra var i processen som man befinner sig (Kommissorium for Forfatningskommissionen).

Fullständig självständighet

Enligt självstyrelselagen från 2009 så har Grönland rätt till självständighet. Befolkningen i Grönland betraktas som ett folk och har därmed rätt till självbestämmande. Utträde ur rigsfælleskabet med Danmark blir då avgjort i en folkomröstning och om befolkningen röstar för självständighet inleds nya förhandlingar med Danmark om utträde ur det arrangemang som nu råder. Då varken Grönland eller Färöarna är inskrivna i Danmarks författning så är proceduren tämligen av enkel karaktär rent praktiskt. De paragrafer där Grönland nämns upphör således med omedelbar verkan. Formellt är det möjligt för den danska regeringen att ingå avtal som delar territoriet i mindre delar och sådana avtal kräver godkännande från Folketinget (Jensen, 2003).

Konklusion

Självständighet är ingen ny tanke i grönländsk politik utan har funnits med sedan de första nationalistiska strömningarna började komma fram under 1960-talet. Under 1970- och 1980-talen handlade det mera om att utvidga självstyrelsen internt och under de senaste decennierna har självständighetstanken kommit att dominera politiken som det ultimata målet för Grönland. Det finns fortfarande en klyfta mellan unionister och separatister på den grönländska politiska scenen. Det här är en utmaning för samarbete mellan de olika politiska partierna och över partigränserna. På nuvarande tidpunkt är Grönland också i en period av Kim Kielsens femte koalition sedan valet 2018. Det här belyser den instabilitet som råder i grönländsk politik. Nyligen har också nya medlemmar av författningskommissionen blivit utnämnda så arbetet med en författning går långsamt. Vilken modell som Grönland kommer att välja i framtiden är svårt att förutse, då arbetet med författningen inte riktigt kommit igång ännu.

Utmaningen med fullständig självständighet är många. Ekonomin utgör det största problemet på nuvarande tidpunkt. Grönland är tvungen att få ekonomin på fötter och utbildningsnivån i landet bör också höjas, då både finansieringen och det humana kapitalet släpar efter. Kompetensområden som ännu inte tagits över ska också överföras till de grönländska myndigheterna, vilket kräver både finans- och humant kapital. Detta betyder att full självständighet nog bör ses mer som fiktion eller en dröm än verklighet i dagens läge. I det långa loppet kommer arbetet mot självständighet att fortsätta, men det kommer nog att dröja innan vi ser den första inuit-staten i världen.

Not

1. Greenland Perspective är ett samarbete mellan Köpenhamns Universitet och Ilisimatusarfik som riktar in sig på olika forskningsprojekt mellan universiteten.

Litteratur

A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic. <https://iccalaska.org/wp-icc/wp-content/uploads/2016/01/Signed-Inuit-Sovereignty-Declaration-11x17.pdf> (9 april 2019).

Ackrén, Maria (2014). Greenland's electoral results 1979-2013: An overview. *Grönländsk Kultur- og Samfundsforskning 2013-14* 1: 165-179.

Ackrén, Maria (2015a). Grönlands politiska utveckling efter andra världskriget till våra dagar, pp. 88-106 i Sia Spiliopoulou Åkermarck och Gunilla Herolff (red.), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv – Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Nordiska Rådet och Ålands fredsinstitut.

- Ackrén, Maria (2015b). The political parties in Greenland and their development, pp. 317-335 i Eva Maria Belser, Alexandra Fang-Bär, Nina Massüger och Rekha Oleschak Pillai (red.), *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*. Institute of Federalism, PIFF 10. Freiburg: Stämpfli Verlag.
- Augustesen, Rasmus och Krister Hansen (2011). *Det moderne Grønland - Fra koloni til selvstyre*. Frederiksberg: Bogforlaget Frydenlund.
- Betænkning afgivet af Selvstyrekommisionen* (marts 2003). Nuuk: Grønlands Hjemmestyre.
- Breum, Martin (2019). A rare poll hints at real differences between Danish and Greenlandic thinking on Greenland independence. *Arctic Today*, January 22. <https://www.arctictoday.com/a-rare-poll-hints-at-real-differences-between-danish-and-greenlandic-thinking-on-greenland-independence/> (22 januari 2019).
- Coakely, John (2012). *Nationalism, Ethnicity and the State: Making and Breaking Nations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Costa Lopez, Julia, Benjamin De Carvalho, Andrew A. Latham, Ayse Zarakol, Jens Bartelson och Minda Holm (2018). Forum: In the beginning there was no word (for it): Terms, concepts, and early sovereignty. *International Studies Review* 20 (3): 489-519.
- DIIS (2007). *Afvikling af Grønlands kolonistatus 1945-54. En historisk udredning*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Elazar, Daniel J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Erk, Jan och Lawrence Anderson (2009). The paradox of federalism: Does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions? *Regional & Federal Studies* 19 (2): 191-202.
- Gad, Ulrik Pram (2013). Greenland projecting sovereignty: Denmark protecting sovereignty away, i Rebecca Adler-Nissen och Ulrik Pram Gad (red.), *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games*. London: Routledge.
- Gad, Ulrik Pram (2014). Ahead of snap elections, Greenland's independence ambitions could open a window for closer co-operation with EU. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/10/31/ahead-of-snap-elections-greenlands-independence-ambitions-could-open-a-window-for-closer-co-operation-with-the-eu/> (5 oktober 2018).
- Graugaard, Naja D. (2009). National identity in Greenland in the age of self-government. *Working Papers CSGP 09/5*. Centre for the Critical Study of Global Power and Politics. Petersborough: Trent University.
- Greenland Perspective Survey*. <https://www.youtube.com/watch?v=RmyU3lNn28k&feature=youtu.be> (11 december 2018).
- Grosby, Steven (2005). *Nationalism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

- Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland* (april 2008). København: Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.
- Hannum, Hurst och Richard B. Lillich (1980). The concept of autonomy in international law. *American Journal of International Law* 74 (4): 858-889.
- Jensen, Jørgen A. (2003). The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish realm. *European Public Law* 9 (2): 170-178.
- Johnson, James T. (2014). *Sovereignty: Moral and Historical Perspectives*. Washington DC: Georgetown University Press.
- KNR (2019). Trods kritik: Kielsen afviser at udskrive valg. 11. april <https://knr.gl/da/nyheder/trods-kritik-kielsen-afviser-udskrive-valg> (11 april 2019).
- Kohler, Manfred och Bettina Petersohn (2017). Belgium: A role model for dual federalism?, pp. 87-118 i Ferdinand Karlhofer och Günther Pallaver (red.), *Federal Power-Sharing in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kommissorium for Forfatningskommissionen*. <https://naalakkersuisut.gl/-/media/Naanoq/Files/Attached%20Files/Kommissoriet/Kommissoriet.pdf>
- Lov om Grønlands Selvstyre*. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=125052>
- Lyck, Lise (1998). *Valg og politik i Grønland med fokus på bæredygtighed*. København: Nordic Press.
- Malloy, Tove H. (2015). Danmarks rolle i Grønlands emanciperings: Formyndere eller fredsaktør?, pp. 107-133 i Sia Spiliopoulou Åkermark och Gunilla Herolff (red.), *Sjælvstyre i Norden i ett fredsperspektiv – Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Nordiska Rådet och Ålands fredsinstitut.
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*. <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>
- Reisman, Michael W. och Chimene I. Keitner (2001). *Free Association: The United States Experience*. Report submitted to the Greenland Commission on Self-Government. Texas: New Haven CT.
- Sermitsiaq* (2017). Selvstændighed kun uden forringelse. 1. april. <http://sermitsiaq.ag/selvstændighed-kun-uden-forringelser> (30 oktober, 2017).
- Sermitsiaq* (2019). Kim har udpeget to nye naalakkersuisut. 11. april. <https://sermitsiaq.ag/kim-udpeget-to-nye-naalakkersuisut> (11 april 2019).
- Seymour, Michel (2011). Internal self-determination and secession, pp. 385-386 i Aleksandr Packovic och Peter Radan (red.), *The Ashgate Research Companion to Secession*. England and USA: Ashgate.
- Skydsbjerg, Henrik (1999). *Grønland – 20 år med hjemmestyre*. Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- Smith, Anthony D. (1999). Ethnic election and national destiny: Some religious origins of nationalist ideals. *Nations and Nationalism* 5 (3): 331-355.

UNDRIP – UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf
Valg 2018. <https://www.valg.gl/>

Marc Jacobsen

Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitet

Grønlands udenrigspolitiske repræsentanter benytter den store internationale interesse for Arktis til at positionere Grønland som en mere selvstændig udenrigspolitisk aktør. Det er muligt, da Danmark er afhængig af Grønland for at opretholde sin status som ”arktisk stat”, og fordi Grønlands udenrigspolitiske kompetence er åben for fortolkning. Denne artikel analyserer, hvordan repræsentanter for skiftende grønlandske regeringer har udvidet det udenrigspolitiske handlerum ved i diskurs og praksis at styrke Grønlands position i en arktisk kontekst. Det er blandt andet opnået ved 1) højlydt at italesætte utilfredshed i Arktisk Råd, 2) stiltiende symbolske handlinger ved Ilulissat-erklæringens tiårs jubilæum, og 3) ved at mime suverænitet ved Arctic Circle konferencen, der pga. sin mere uformelle struktur er særligt nyttig til at styrke bilaterale internationale relationer.

I Arktis er staterne og Inuit Circumpolar Council uenige om, hvorvidt ”suverænitet” er et fundamentalt og binært begreb eller et kontingent begreb i konstant forandring. Med en befolkning hvoraf ca. 90 pct. er Inuit og med en erklæret ambition om uafhængighed, har Grønlands Selvstyre et ben i begge lejre, men i stræben efter statsdannelse er den traditionelle opfattelse af begrebet imidlertid den dominerende. Udviklingen af større udenrigspolitisk selvbestemmelse er et vigtigt skridt på vejen mod større uafhængighed, da det styrker både Grønlands internationale status og evne til at tiltrække eksterne investeringer. De nuværende juridiske rammer tillader Grønlands Selvstyre at føre udenrigspolitik på områder, der ”alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder” (Statsministeriet, 2009: § 12), men da denne definition er åben for fortolkning, giver det mulighed for suverænitetsspil, der kan bidrage til at udvide Grønlands udenrigspolitiske handlerum. Det giver anledning¹ til forskningsspørgsmålet: Hvordan har repræsentanter udvidet Grønlands udenrigspolitiske manøvrerum ved hjælp af suverænitetsspil i Arktis?

I forsøget på at besvare dette spørgsmål er det relevant at inddrage den fornyede geopolitiske interesse i Arktis, da skiftende grønlandske regeringer har budt interessen velkommen som en god mulighed for at styrke internationale relationer og mindske afhængigheden af Danmark. I mellemtiden er Arktis blevet en af den danske regerings fem vigtigste udenrigspolitiske prioriteter (Udenrigsministeriet, 2016, 2018), hvilket har forårsaget en vis grad af omvendt afhæn-

gighed, da Grønlands geografiske placering og fortsatte medlemskab af rigsfællesskabet er det eneste, der legitimerer Danmarks status som en "arktisk stat" (se Jacobsen, 2016). Dette giver Grønland en "arktisk fordel" i forhandlinger med den danske regering, imens det gør Arktis til en velvalgt strategisk arena for suverænitetsspil i forsøget på at rykke grænsen for, hvad Grønlands Selvstyre må foretage sig udenrigspolitisk.

I tråd med traditionen om at analysere udenrigspolitik som diskurs og praksis vil denne artikel analysere, hvordan Grønlands repræsentanter bruger den store internationale interesse for Arktis som en strategisk diskursiv arena til at fremstå mere suveræn og til at styrke sin udenrigspolitiske kompetence. Som teoretisk bidrag til litteraturen om suverænitetsspil vil denne artikel gøre brug af etnografiske observationer og dermed tilføje et ekstra lag af nuancer, der viser, hvordan ellers udokumenteret empirisk materiale kan blotlægge mere latente træk i suverænitetsspillet. I et bredere perspektiv indenfor studiet af international politik vil artiklen også bidrage til forståelsen af kvasistaters internationale roller, der ellers ofte bliver behandlet af mainstream som ikke havende særskilt agens. Som analysen vil vise, er Grønlands udenrigspolitiske suverænitet styrket ved direkte italesat utilfredshed, stiltiende gestikulation og ved at mime suverænitet i henholdsvis Arktisk Råd, ved tiårsjubilæet for Ilulissat-erklæringen og ved cirkumpolare konferencer, hvoraf Arctic Circle er af særlig stor strategisk betydning. Inden analysen vil analysestrategien for, hvordan man studerer disse suverænitetsspil nu først blive præsenteret, hvorefter Grønlands officielle udenrigspolitiske kompetence vil blive udlagt.

Suverænitetsspil

Suverænitetsbegrebet er konstitutivt i moderne politik (Bartelson, 1995: 12) og er den primære måde at rangere i international politik på, da definitionen både indebærer retten til selvstændighed og retten til at deltage i internationale aftaler. Alt for ofte forfalder forskere og praktikere inden for international politik til en simpel enten/eller-forståelse af suverænitet og overser dermed, hvad der også sker på den internationale scene. Den snævre forståelse udfordres af ikke-suveræne forfatningsmæssige hybrider såsom Grønland, der har overtaget nogle udenrigsanliggender, der traditionelt betragtes som et prerogativ forbeholdt suveræne stater (Loukacheva, 2007: 5, 109). Denne artikel betragter suverænitet som et begreb, der kan "spilles" gennem diskurs og praksis, muliggjort af Grønlands tvetydige status mellem selvbestemmelse og afhængighed. For Grønland fremstår fuld, formel suverænitet som et attråværdigt alternativ til nutiden, hvor man antager en statslignende identitet med særskilt territorium og en kulturelt distinkt befolkning, men med fortsat juridisk og administrativ

subordination under den tidligere kolonimagt (Adler-Nissen og Gad, 2014: 17-19). Som sådan er nutiden ikke i overensstemmelse med det nationale selvbylde, fordi det postkoloniale hierarki endnu ikke er erstattet af formel, suverænighed (Neumann, 2014).

I tråd med Robert Jacksons (1991) berømte analyse af kvasistaters fremkomst i afkoloniseringsprocesser trækker denne artikel på Ludwig Wittgensteins (1958) teori om sprogspil, hvor sprogbrug bliver sammenlignet med at lave et træk i et spil, der er med til at konstruere den sociale virkelighed (jf. Aalberts, 2012: 92-95). Centralt i spilanalogien er, at den fælles forståelse mellem de involverede aktører er afhængig af et system af fælles spilleregler; både konstitutive – enten/eller-distinktionen der definerer selve spillet – og de regulative regler, der ikke er prædefinerede og kan udvikle sig i løbet af spillet (Adler-Nissen og Gad, 2014: 18-19). Forestillingen om et ”spil” har således ingen relation til spilteori eller lignende rational choice-tilgange. Hvad der er på spil, er, hvorvidt den tidligere koloni bør tildeles subjektivitet og dermed få mulighed for at artikulere ansvar og myndighed, der med tiden kan udvide det udenrigspolitiske handlerum (Adler-Nissen og Gad, 2014: 20).

I løbet af de seneste to årtier er studiet af suverænitetsspil blevet yderligere raffineret af især Karin M. Fierke og Michael Nicholson (2001), Tanja Aalberts (2004, 2010, 2012) og Rebecca Adler-Nissen sammen med henholdsvis Thomas Gammeltoft-Hansen (2008) og Ulrik Pram Gad (2013, 2014), som har demonstreret, at suverænitet ikke blot skal opfattes som et spatialt funderet begreb, men også som et begreb der definerer funktionalitet og identitet hos både stater og ikke-stater. I overensstemmelse med denne tradition betragtes suverænitet i denne artikel som et krav på autoritet, mens ”suverænitetsspil” anvendes heuristisk med det formål at henlede opmærksomheden på regler, spillemønstre og forskellige træk i spillet (jf. Adler-Nissen og Gammeltoft-Hansen, 2008: 7; Aalberts, 2012: 94). Som analysen vil vise, findes disse træk i form af højlydt italesættelse af utilfredshed i Arktisk Råd, stiltiende symbolske handlinger ved Ilulissat-erklæringens tiårs jubilæum og ved at mime fuld suverænitet ved arktiske konferencer, der tilsammen tjener til at justere grænsen for, hvad Grønlands repræsentanter kan foretage sig internationalt.

Diskurs, praksis og etnografiske observationer

Analysen af suverænitetsspil indebærer tre analytiske foci: institutionel, diskurs- og praksisanalyse, hvoraf de to sidstnævnte er kombineret i denne artikels hovedanalyse. For det første ser det institutionelle fokus på, hvordan formaliseret suverænitet – de konstitutive regler – er institutionaliseret i traktater, forfatninger, delegationslove og andre juridiske tekster, som er de konstitutive regler,

der danner udgangspunktet for suverænitetsspil. Disse vil blive præsenteret i en kort gennemgang af, hvordan Grønland har opnået større udenrigspolitisk autonomi i takt med den fortsatte statsopbygning de seneste 40 år, hvorefter Grønlands nuværende officielle udenrigspolitiske kompetence, jf. selvstyreloven, vil blive redegjort for. Som tidligere analyser har vist, er den præcise definition af denne kompetence imidlertid åben for fortolkning, hvormed der er plads til suverænitetsspil (Ackrén, 2014; Gad, 2013, 2014, 2016; Jacobsen, 2015; Jacobsen og Gad, 2018; Kristensen og Rahbek-Clemmensen, 2018a).

For det andet kan de diskursive rammer for suverænitetsspil fremanalyseres fra fx parlamentariske arkiver, offentlige debatter, officielle strategier og taler (Adler-Nissen og Gad, 2014: 22). Med udgangspunkt i Grønlands Selvstyres årlige udenrigspolitiske redegørelser 2009-2018 vil analysen koncentrere sig om Arktisk Råd, højniveaumøderne i Ilulissat og Arctic Circle konferencen, som gang på gang fremhæves som de mest centrale fora for grønlandsk repræsentation i en arktisk kontekst. 2009 markerer starten på analysen, da det var året for indførelsen af selvstyret.

For det tredje er relationer mellem lovtekster og identitetsdiskurser håndteret i diplomatiske praksisser, som kan analyseres ved hjælp af dybdegående kvalitative interviews med udenrigspolitiske repræsentanter fra det relevante land for at blotlægge, hvordan relationer behandles i konkrete situationer og hvordan – og i hvilket omfang – strategier bliver anvendt (Adler-Nissen og Gad, 2014: 22). I arbejdet med denne artikel er der foretaget 16 interviews i alt, hvoraf de otte er med embedsmænd fra Grønlands udenrigsdepartement – der har 11 ansatte i alt, inklusiv den ansvarlige naalakkersuisoq (på dansk ”medlem af Landsstyret”; på engelsk oversat til ”minister”) og en praktikant. Sammen med de årlige udenrigspolitiske redegørelser og relevante debatter i Inatsisartut (det lokale parlament i Nuuk) har disse været styrende for at finde frem til de vigtigste internationale eksempler, hvor Grønlands udenrigspolitik praktiseres i en diskursiv arktisk kontekst. Samtidig hjælper embedsmændenes opfattelser og forklaringer os til at forstå, hvordan den internationale repræsentation af Grønland udføres ”bag kulisserne” og bidrager dermed til en større nuancering af diskursanalysen af, hvad der kan udledes fra officielle taler og dokumenter. I tillæg til den sædvanlige fremgangsmåde vil denne artikel også gøre brug af egne etnografiske observationer fra Arktisk Råds ministermøde i Fairbanks, Alaska, i maj 2017, og fra Ilulissat-erklæringens tiårs jubilæum i Ilulissat i maj 2018. Selvom Adler-Nissen og Gad pointerer, at strategiske træk kun kan forstås til fulde i deres konkrete kontekst (2013: 15), så er det meget få studier af suverænitetsspil, som benytter sig af etnografiske observationer. Ved at være til stede hvor suverænitetsspillene fandt sted i en arktisk kontekst tilføjer denne

artikel således et ekstra lag af nuancer ved at inkludere sidebemærkninger, stil-
tiende gestikulation og andre udokumenterede symbolske handlinger, som de-
monstrerer, hvordan suverænitetsspil undertiden også finder sted bag facaden.

Efter en kort historisk gennemgang af, hvordan Grønland har udviklet en
mere selvstændig udenrigspolitik de seneste 40 år i takt med den fortsatte stats-
opbygningsproces, vil Grønlands officielle udenrigspolitiske kompetence blive
fremlagt. Dernæst er det tid til at tage fat på analysen af Grønlands repræsen-
tation ved internationale Arktis-relaterede events.

Grønlands udenrigspolitiske kompetence: den officielle historie

Siden indførelsen af hjemmestyre i 1979 har Grønland gradvist udvidet sin
udenrigspolitiske kompetence. Den afgørende begivenhed, der indledte denne
proces, var Danmarks indtræden i Det Europæiske Fællesskab (EF) i 1973, hvor
Grønland måtte følge med, selvom 70 pct. af grønlænderne var imod beslutnin-
gen på grund af det samtidige tab af suverænitet over den vigtige fiskeriekspert
(Petersen, 2006). Som reaktion på dette forlod Grønland EF i 1985 og blev
i stedet en del af de Oversøiske Lande og Territorier, hvormed Grønland fik
de facto suverænitet over fiskeriet med ret til at forhandle gunstige bilaterale
aftaler direkte med Bruxelles. Sammen med Greenpeaces kampagne mod sæl-
fangst i samme periode førte det til en mere aktiv grønlandsk udenrigspolitik.
Med lovgrundlag i hjemmestyrelovens § 16 blev Grønland medlem af Nordisk
Råd og etablerede diplomatiske repræsentationer i Bruxelles i 1992 (Motzfeldt,
2006: 120-121, 127). Således begyndte hjemmestyret at agere mere og mere
som en stat i internationalt diplomati, og i begyndelsen af det nye årtusinde
blev forsvarsaftalen fra 1951 mellem Danmark og USA fornyet med Grønlands
Landsstyre som individuel tredjepart i forhandlinger, der resulterede i Itilleq-
erklæringen (2003) og Igaliku-aftalen (2004) (Motzfeldt, 2006: 125). Som føl-
ge heraf blev Thule-radaren opgraderet og integreret i det amerikanske missil-
forsvar, mens de tidligere forhandlinger styrkede Grønlands udenrigspolitiske
autonomi og sikkerhedspolitiske indflydelse ved at garantere Grønland en plads
ved bordet i fremtidige forhandlinger (Kristensen, 2004).

Efter en folkeafstemning, hvor 75,5 pct. stemte for, trådte loven om grøn-
landsk selvstyre i kraft 21. juni 2009, hvormed Grønland har ret til at erklære
sig for en selvstændig stat, når befolkningen vurderer, at tiden er inde.² I di-
rekte overensstemmelse med Itilleq-erklæringen giver selvstyrelovens kapitel 4
Grønland et større udenrigspolitisk handlerum ved blandt andet at slå fast, at
"Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer
forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaf-
taler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder"

(Statsministeriet, 2009: § 12). Definitionen af, hvad der *alene* vedrører Grønland og *fuldt ud* angår overtagne ansvarsområder, er imidlertid åben for fortolkning. Dette nævnes også kort på Grønlands udenrigsdepartements hjemmeside, hvor der står, at "Selvstyrets udenrigspolitiske kompetence reguleres herefter af Grundloven, Selvstyreloven, samt af praksis" (Naalakkersuisut.gl). At praksis også er med til at regulere den udenrigspolitiske kompetence vidner om, at suverænitet rent faktisk kan spilles med det formål at opnå endnu større udenrigspolitisk ansvar.

Den udenrigspolitiske strategi fra 2011 er et centralt referencepunkt for debatterne i Inatsisartut om, hvordan Grønland skal navigere i verden. Sammen med indførelsen af selvstyre nævner strategien de øgede geopolitiske og økonomiske interesser i Arktis som hovedargumentet for, hvorfor tiden var inde til, at den årlige udenrigspolitiske redegørelse skulle opgraderes til en egentlig strategi. Som der står på første side: "Det er vigtigt, at interessen for Arktis og Grønland omsættes i konkrete muligheder for det grønlandske folk og for dets udvikling som nation" (Naalakkersuisut, 2011: 3). Den store eksterne interesse for Arktis fremhæves flere gange i strategien som en mulighed for at give Grønland en mere fremtrædende plads på verdensscenen. I kapitel 3 med titlen "Udenrigs- og sikkerhedspolitik" bliver Arktisk Råd fremhævet som et vigtigt forum for at opretholde fred i regionen, mens Ilulissat-erklæringen bliver betegnet som en hjørnesten i forvaltningen af kravene på havbunden i Det Arktiske Ocean (Naalakkersuisut, 2011: 5, 8-9). Hvordan Grønlands repræsentanter anvender disse fora og cirkumpolare konferencer som strategiske arenaer til at forsøge at flytte grænsen for, hvordan Grønland kan udøve en mere selvstændig udenrigspolitik, er centrum for analysen, som vi nu vil tage fat på.

Arktisk Råd: boykot og symbolsk stoleleg

I 2009-2011 varetog rigsfællesskabet formandsskabet for Arktisk Råd. Før og i løbet af denne periode, var Grønland og Færøerne mere ligestillede med Danmark i den fælles delegation. For eksempel var det daværende landsstyreformand Lars-Emil Johansen, der underskrev den konstituerende Ottawa-erklæring i 1996 på vegne af rigsfællesskabet, og under møderne i Arktisk Råd var det accepteret praksis, at delegationen altid havde tre stole ved bordet, tre flag på bordet og et navneskilt med påskriften "Danmark/Færøerne/Grønland" (Olsen og Shadian, 2018: 132). Denne praksis fik en ende, da Sverige overtog formandsskabet i 2011. Ændringen blev ikke direkte italesat, men i stedet manifesteret i den symbolske fjernelse af de færøske og grønlandske repræsentanters stole, som blev placeret væk fra bordet – bag den danske repræsentant – på det næste rådsmøde, mens de også selv var udelukket fra de vigtige møder i

regi af Senior Arctic Officials (Olsen og Shadian, 2018). Dette suverænitetsspil spillet af staterne for at understrege vigtigheden af westfalsk suverænitet som reglen, der definerer hierarkiet blandt spillerne, blev snart udfordret af den nyudnævnte landsstyreformand, Aleqa Hammond, som valgte at boykotte det efterfølgende ministermøde i Kiruna i maj 2013 og suspendere alle Grønlands igangværende aktiviteter i Arktisk Råd, indtil der blev fundet en beslutning.

Efter tre måneders forhandlinger med det nye canadiske formandskab 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. Sejren havde dog en lille bismag, da den symbolske repræsentation af Grønland og Færøerne samtidig blev degraderet ved, at de tre flag blev erstattet af ét stort dansk flag (Gerhardt, 2018: 120), hvormed den symbolske repræsentation blev begrænset og hierarkiet inden for rigsfællesskabet blev fremhævet. På den anden side fik Grønland ret til at deltage med Danmark i de planlagte uformelle møder, hvor andre, ofte mere følsomme, spørgsmål diskuteres uden for offentlighedens opmærksomhed. Første gang, Grønland var med til det, var ved ministermødet i Iqaluit i 2015, da EU's importforbud på sælprodukter blev drøftet med Nunavuts regeringsleder, Peter Taptuna (Naalakkersuisut, 2015: 16). To år senere var Thulebasen og kravene på havbunden i Det Arktiske Ocean på dagsordenen under møderne med henholdsvis den amerikanske udenrigsminister Rex Tillerson (som vist på foto 1) og med Canadas udenrigsminister Chrystia Freeland (Naalakkersuisut, 2017: 15).

Et andet betydningsfuldt skridt i retning af mere ligeværdig repræsentation kom i form af taletid under de formelle – næsten ceremonielle – ministermøder, hvor Danmark, Grønland og Færøerne siden 2015 har delt de tre minutter, som hver delegation har til rådighed. På ministermødet i Fairbanks i 2017 udtrykte Grønlands daværende naalakkersuisoq for udenrigsanliggender, Suka K. Frederiksen, tilfredshed med denne ordning, men understregede samtidig, at Grønland ideelt set bør have alle tre minutter som den eneste sande arktiske repræsentant for rigsfællesskabet. Første skridt på vejen mod dette ideal ville være at udelade Færøerne fra at tale, hvormed hendes træk åbnede for et potentielt suverænitetsspil med, hvad der normalt betragtes som en postkolonial allieret (interview 12. maj 2017) (fx i Nordisk Råd, jf. Jacobsen, 2015).

De symbolske handlinger på ministermøderne er centrale for, hvordan Grønland repræsenteres og opfattes internationalt, men det meste af det reelle indhold stammer fra rådets seks arbejdsgrupper. Det påpeger Grønlands udenrigspolitiske strategi, som understreger at "[d]enne 'bottom-up' tilgang giver

arbejdsgrupperne meget indflydelse og grønlandske holdninger og værdier skal derfor ligeledes være velrepræsenteret på dette niveau. Det er en målsætning, at Grønland kommer til at lede flere Arktisk Råd projekter” (Naalakkersuisut, 2011: 13). Mens rigsfællesskabet deltager som en kollektiv enhed i arbejdsgrupperne Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) og Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), var Grønland i 2006-2009 ansvarlig for Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF).³ Den højest værdsatte arbejdsgruppe er ifølge den udenrigspolitiske strategi imidlertid Sustainable Development Working Group (SDWG), som har fået sit eget kapitel i samtlige udenrigspolitiske redegørelser de seneste ti år. Under formandsskabet i 2009-2011 var Grønland ansvarlig for at lede denne arbejdsgruppe og har efterfølgende bibeholdt den koordinerende og udøvende rolle på vegne af rigsfællesskabet (Naalakkersuisut, 2010: 48, 2013: 36). Denne rolle har været brugt effektivt, da Grønland – ifølge de udenrigspolitiske redegørelser – har haft betydelig suc-

Foto 1: Bilateralt møde mellem USA og Danmark/Grønland i forbindelse med Arktisk Råd ministermødet i Fairbanks, Alaska, 11. maj 2017



Note: På højre side af bordet er Danmark og Grønland repræsenteret af (fra tættest til fjernest fra kameraet): Jacob Isbosethsen (daværende konstitueret departementschef for Grønlands udenrigsdepartement), Suka K. Frederiksen (daværende naalakkersuisoq for udenrigsanliggender), Anders Samuelsen (Danmarks daværende udenrigsminister), Lars Gert Lose (Danmarks daværende ambassadør i USA). At Grønland var med til dette møde er en styrkelse af dets internationale position, men at kun det danske og det amerikanske flag var i mødelokalet – og at Rex Tillerson og Anders Samuelsen sad over for hinanden – indikerer, hvem der bestemmer.

Kilde: Billedet er taget fra Grønlands udenrigsdepartements twitter-profil @GreenlandDFA, der i 2018 skiftede til @GreenlandMFA.

ces med at placere menneskers sundhed og levevilkår øverst på arbejdsgruppens dagsorden (Naalakkersuisut, 2010: 12, 2017: 16).

Udover Rigsfællesskabets delegation har Grønland to andre kanaler for repræsentation i Arktisk Råd. Den første er via Inuit Circumpolar Council (ICC), der argumenterer for oprindelige folks rettigheder og har en mere kritisk holdning til blandt andet olie- og gasudvinding og den statscentrerede suverænitetsforståelse (se Shadian, 2010; Gerhardt, 2011). Den anden er via Vestnordisk Råd, som blev accepteret som permanent observatør ved ministermødet i Fairbanks i 2017. I dette parlamentariske samarbejde agerer Grønland og Færøerne på lige fod med den suveræne stat Island, der deler samme historiske forbindelse til Danmark og ofte fremhæves som en rollemodel for fremtidig grønlandsk statsformation. Disse ekstra repræsentationsmuligheder udvider antallet af mulige træk i suverænitetsspillet, da repræsentanter kan tale Grønlands sag som medlemsstat, permanent deltager og som observatør, hvormed Grønland kan opnå større indflydelse i Arktisk Råd og styrke sin udenrigspolitiske suverænitets i Arktis.

Ilulissat-erklæringen: suverænitetskrav og stiltiende suverænitetsspil

Den 15. december 2014 indsendte rigsfællesskabet sit krav på 895.000 km² havbund i Det Arktiske Ocean til FN's Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). Området – som svarer til næsten halvdelen af Grønlands nuværende landområde og cirka 19 gange Danmarks areal – overlapper betydeligt med Ruslands og Canadas krav. Fra begyndelsen var det en kollektiv beslutning at igangsætte projektet, der i sidste ende vil være en udvidelse af Grønlands westfalske suverænitets, hvis visionen om selvstændighed realiseres. En del af den danske motivation for at indgå i projektet var efter sigende at forsøge at dæmpe det grønlandske ønske om uafhængighed ved at vise, at fortsat medlemskab af rigsfællesskabet har store, konkrete fordele ud over den sædvanlige økonomiske støtte (Breum, 2015: 314).⁴ På en anden skala var potentiel konflikt med Canada og Rusland en alvorlig bekymring i København, og i den afsluttende fase frem mod indsendelsen af kravet var Nuuk bekymret for, om kravet ville være for moderat med det formål at opretholde de gode diplomatiske forbindelser til Ottawa og Moskva i stedet for at maksimere kravet på vegne Grønland (Breum, 2015: 316-317). På trods af påståede dansk-grønlandske uenigheder i den endelige proces overraskede omfanget af kravet mange kommentatorer, der beskrev det som ”provokerende!” (fx Professor Michael Byers i *Politiken* (Skærbæk, 2014)). De russiske og canadiske reaktioner var dog afbalancerede, da de fem kyststater – Canada, Danmark/Grønland,

Norge, Rusland og USA – der grænser op til Det Arktiske Ocean, allerede var enige om, at videnskabelig geodata og international lov skal ligge til grund for afgrænsningen som foreskrevet i Ilulissat-erklæringen fra maj 2008. Med deres underskrifter afviste de opfattelsen af Det Arktiske Ocean som et *terra nullius* og forkastede alternative løsninger inspireret af Antarktis-traktaten, som ikke tillader hverken suverænitetsskrav, minedrift eller militære aktiviteter.

Mens erklæringen proaktivt mindskede det horisontale konfliktpotentiale mellem staterne, åbnede det samtidig op for vertikale uenigheder med de oprindelige folk i Arktis (Jacobsen og Strandsbjerg, 2017). Det efterfølgende år udsendte ICC en erklæring, der satte spørgsmålstejn ved det dominerende enten/eller-suverænitetsbegreb i Ilulissat-erklæringen, og plæderede i stedet for en ikke-statsorienteret suverænitetsopfattelse med ordene: "Suverænitet er et omstridt begreb ... og har ikke en fast betydning ... suveræniteter overlapper hinanden og er ofte opdelt i føderationer på kreative måder for at anerkende folks ret" (ICC, 2009: sect. 2.1).⁵

Som medvært for Ilulissat-mødet og som medstiftende medlem af ICC havde Grønland et ben i begge lejre. Fra den grønlandske regerings officielle kommunikation er det imidlertid klart, at den transnationale inuit-identitet kun i begrænset grad fremhæves, og at man ikke tager del i kampen mod den dominerende suverænitetsforståelse (se også Gerhardt, 2011; Strandsbjerg, 2014). Tværtimod stræber den grønlandske regering mod at blive en selvstændig stat i netop den traditionelle betydning. I tråd med denne ontologi optræder Grønlands regering som en stat og placerer sig retorisk ved siden af underskriverne af Ilulissat-erklæringen i stedet for at kritisere initiativet ud fra et etnisk defineret ståsted. Ved at indtage denne position understreger de, at havbundskravene er en potentiel udvidelse af Grønlands westfalske suverænitet, hvilket den danske regering synes at respektere i og med, at Grønland leder rigsfællesskabets interne arbejdsgruppe og de eksterne præsentationer af de indsendte krav til CLCS (Naalakkersuisut, 2016: 31).

Ud over ICC var Sverige, Finland og Island også utilfredse med ikke at være inviteret med til det betydningsfulde møde i Ilulissat. For at dæmpe denne utilfredshed og fortsætte det konstruktive arbejde foreslog USA's daværende udenrigsminister, Hillary Clinton, senere, at alle otte arktiske stater fremover skulle inviteres med til lignende møder (Naalakkersuisut, 2010: 1). Da tiårs jubilæet for Ilulissat-erklæringen blev fejret 22. og 23. maj 2018,⁶ blev der derfor også sendt invitationer til de øvrige tre medlemmer af Arktisk Råd og de seks permanente deltagere fra oprindelige folks organisationer i Arktis, samt til direktøren for Arktisk Råds sekretariat i Tromsø.

Jubilæet blev fejret i god ro og orden uden tydelige kontroverser og stor mediebevågenhed. Grønlands og Danmarks fælles værtsskab lod også til at være afbalanceret, hvilket måske vidnede om et velfungerende partnerskab med hensyn til kravene i Det Arktiske Ocean. Samtidig kan det også skyldes en norm om, at parterne i et værtsskab ikke kritiserer hinanden, imens gæsterne er til stede. Mens scenen holdes fin og ryddelig, kan uløste uoverensstemmelser imidlertid være skjult på bagscenen (Goffman, 1959), og selvom det ikke italesættes direkte, kan man henvise til disse uenigheder ved hjælp af bemærkninger og tilkendegivelser, der fx indikerer enighed med kritik fra en tredjepart. Dette skete under jubilæet, da det færøske landsstyremedlem for udenrigsanliggender, Poul Michelsen, i et onlineinterview sagde: ”Vi er ikke så arktiske som Grønland, hvilket er den eneste grund til, at Danmark og Færøerne har noget at skulle have sagt i Arktis. Med tanke på det synes jeg, at Grønland får for lidt opmærksomhed. Det ser ud som om, at de er gæster i eget hus. Det er forkert, synes jeg” (Jacobsen, 2018). Med dette træk handlede Michelsen som en postkolonial allieret og en slags stedfortræder i suverænitetsspillet mod Grønlands og Færøernes fælles tidligere kolonimagt. Alt imens han problematiserede den begrænsede autoritet og anerkendelse, som den lokale vært havde ved jubilæet, kan udtalelsen samtidig ses som et forsøg på at flytte opmærksomheden fra de konstitutive til de regulative regler ved at udviske linjen mellem stater og ikke-stater.

Den grønlandske reaktion på den færøske udtalelse blev observeret i korridorerne på Hotel Arctic i Ilulissat, hvor markeringen af jubilæet fandt sted. Pauserne i det officielle program gav anledning til flere uformelle samtaler og observationer, som gav indblik i, hvad der skete bag scenen hos de forskellige delegationer, hvor mere ligefremme udtalelser og reaktioner på dagens begebenheder fandt sted. Under en såkaldt højniveausession, der var lukket for pressen, gentog repræsentanten for Samrådet efter sigende ICC’s kritik af Ilulissat-erklæringens statscentrerede suverænitetsforståelse. Mens ingen gik i rette med udtalelsen, udtrykte en repræsentant for den grønlandske delegation efterfølgende irritation over udtalelsen og bekræftede dermed, at den grønlandske administration deler den statsorienterede opfattelse af suverænitetsbegrebet som repræsenteret i erklæringen. På samme vis kom det for øre, at Grønlands repræsentanter havde foretaget et taktisk træk i løbet af forberedelserne til jubilæet – og måske endda uden at den danske udenrigstjeneste havde bemærket det. Grønlands udenrigsdepartement var ansvarlig for at kreere en mindeplade for jubilæet (som vist nedenfor på foto 2), og da de så, at illustrationen af den arktiske region kun bar staternes navne med ”Grønland” i parentes under ”Danmark”, valgte de at slette alle navnene og dermed begrænse den symbol-

ske subordination. Som sådan tjente dette subtile træk som en lille styrkelse af Grønlands subjektivitet på den internationale scene, mens det – i et bredere perspektiv – ændrede en symbolsk praksis nedarvet fra kolonitiden.

Foto 2: Danmark og Grønland var værter ved Ilulissat-erklæringens tiårs jubilæum i maj 2018



Note: Daværende naalakkersuisoq for udenrigsanliggender, Vivian Motzfeldt, og daværende udenrigsminister Anders Samuelsen varetog sammen værtsskabet for Ilulissat-erklæringens tiårs jubilæum. Her står de ved siden af mindepladen, som bærer en illustration af den arktiske region i nederste højre hjørne. Oprindeligt skulle illustrationen have navne på de arktiske stater, men da ”Grønland” var sat i parentes under ”Danmark”, valgte Grønlands udenrigsdepartement at udelade alle navne (foto: Marc Jacobsen).

Cirkumpolare konferencer: at mime suverænitet i Danmarks fravær

Et tydeligt eksempel på, at Arktis har fået en større geopolitisk relevans de seneste ti år er de mange konferencer, der er blevet etableret i samme periode.⁷ Arctic Frontiers, Arctic Circle, Arctic Futures Symposium, Arctic Encounter, High North Dialogue og International Arctic Forum er navnene på de tilbagevendende konferencer i henholdsvis Tromsø, Reykjavik, Bruxelles, Seattle, Bodø

og Arkhangelsk/Skt. Petersborg. Deltagelse i de tre førstnævnte er prioriterede jf. Grønlands udenrigspolitiske redegørelser, der beskriver dem som ”en mulighed for at præsentere Grønland, påvirke den internationale dagsorden i vores retning og sikre opmærksomhed omkring de muligheder der er i Grønland, både som turist, erhvervs- og investeringsdestination” (Naalakkersuisut, 2016: 20). Det islandske initiativ, Arctic Circle, fremhæves som det vigtigste, og i det ene tilfælde hvor et inviteret landsstyremedlem ikke kunne deltage på grund af sygdom, forårsagede det stor debat i Inatsisartut, hvor flere partier krævede en detaljeret forklaring for fraværet (Demokraatit, 2017; Inuit Ataqatigiit, 2017). Betydningen af at være til stede i Reykjavik for at påvirke den regionale diskurs er godt forklaret af landsstyremedlem Vivian Motzfeldts, der var naalakkersuisoq for udenrigsanliggender i en kort periode i 2018:

Mange lande som har arktiske strategier ligger uden for den arktiske region, desuagtet har disse vedtaget deres strategier uden at indblande vore landes befolkninger. Derfor mener vi at den største arktiske konference, Arctic Circle Conference, som afholdes årligt, bør have den største opmærksomhed fra vort land. I de fleste arktiske sager og debatter skal vi vise vores medansvar (Motzfeldt, 2016).⁸

Grønland har fra starten haft en central rolle ved denne konference, der har overgået den norske statsfinansierede Arctic Frontiers som den største og mest prestigefyldte cirkumpolære konference. Tidligere landsstyreformand, Kuupik V. Kleist, var en af grundlæggerne, og ved den første konference i 2013 var daværende landsstyreformand Hammond den første hovedtaler efter de indledende velkomstaler. Talen fulgte den retoriske linje fra hendes boykot tidligere samme år ved at italesætte Grønland som en selvstændig udenrigspolitisk aktør. Således forudsagde hun, at Inatsisartut få dage senere ville stemme for at tillade uranudvinding og hævdede, at ”det vil bane vejen for at Grønland, i en ikke så fjern fremtid, vil blive en betydelig uraneksportør – blandt verdens top-10 eller muligvis top-5” (Hammond, 2013: 5).⁹ Med denne udmelding ignorerede hun, at spørgsmålet om uraneksport ville give anledning til en suverænitetsdiskussion med Danmark om, hvorvidt det udelukkende er et spørgsmål om råstofudvinding eller også et potentielt sikkerhedsspørgsmål og dermed inden for et dansk ansvarsområde (se Vestergaard, 2014; Vestergaard og Thomasen, 2015; Kristensen og Rahbek-Clemmensen, 2018b; Rasmussen og Merkelsen, 2017; Jacobsen, 2019a). Som sådan var hendes tale begyndelsen på en retorisk tradition, hvor grønlandske repræsentanter bruger cirkumpolære konferencer til

at mime suveræniteten, da den mere uformelle struktur giver mulighed for at føre udenrigspolitik, uden at den danske stat kigger med over skulderen.

Efter sigende er der tre grunde til, at den islandske konference i sin tid opstod: For det første var det et svar på Islands eksklusion fra Ilulissat-erklæringen i 2008. For det andet var det for at udfordre Arktisk Råd til at få en mere global profil, og for det tredje var det et tilbud til mere marginaliserede og isolerede aktører, der søgte en mere fremtrædende rolle i Arktis (Depledge og Dodds, 2017: 142-144). Siden 2015 har konferencen afholdt mindre fora i blandt andet Alaska, Grønland, Québec, Skotland og Færøerne, som alle har betydelige uafhængighedsbevægelser, og som er underlagt andres delegationer i Arktisk Råd. I disse fora har den grønlandske regering fulgt de samme økonomiske og sociale dimensioner som fremhævet i Arktisk Råds SDWG-arbejdsgruppe, mens begivenhederne er blevet anvendt som platform til at etablere og styrke bilaterale forbindelser til omverdenen. Som Grønlands daværende naalakkersuisoq for udenrigsanliggender, Vittus Qujaukitsoq, sagde ved Arctic Circle Forum i Québec i december 2016: "Arctic Circle og dets regionale fora tilbyder præcis sådan en platform for den type af udvekslinger, som ikke er mulig i de formelle rammer i Arktisk Råd og i regi af de fem arktiske kyststater" (Qujaukitsoq, 2016: 3).¹⁰ I samme tale kritiserede han desuden Barack Obamas og Justin Trudeaus moratorium på olie- og gasudvinding i nordamerikanske arktiske farvande og udtrykte optimisme vedrørende den forventede nominering af Rex Tillerson som udenrigsminister under den nyvalgte Trump-administration: "Jeg håber oprigtigt, at den nyvalgte præsident vil vælge en udenrigsminister, et fremragende individ med omfattende erfaring fra den private sektor. Dette vil være til gavn for vores region" (Qujaukitsoq, 2016: 2).¹¹ Ved talens afslutning gik Qujaukitsoq et skridt videre og demonstrerede, hvordan konferencen netop kan tjene andre formål, end hvad der er muligt ved de andre, mere formelle, regionale sammenkomster: "I Grønland er vi åbne for forretninger. Hvorfor ikke forestille sig at have en amerikansk og canadisk permanent diplomatisk tilstedeværelse i Nuuk inden for de kommende fire år for at sikre, at potentialet er fuldt udviklet?" (Qujaukitsoq, 2016: 5).¹² I maj 2019 annoncerede Trump-administrationen, at USA vil åbne en repræsentation i Nuuk. Om denne beslutning er blevet faciliteret af Grønlands diplomati er ikke klart, men uanset bidrager dette træk til at styrke Grønlands autoritet som en autonom udenrigspolitisk aktør.

Fordi konferencer ikke defineres som formelle institutioner, men i stedet finder sted på den uklare linje mellem dialog og regeringsførelse, er de blevet vigtige scener for udveksling af idéer og praksis om den geopolitiske udvikling i Arktis (Depledge og Dodds, 2017: 145-146). For en kvasistat som Grønland,

hvor praksis er en væsentlig faktor i definitionen af det udenrigspolitiske handlerum, er sådanne begivenheder særligt nyttige i bestræbelsen på at opnå større indflydelse i regionen. Det illustreres godt med chefen for Grønlands udenrigsdepartement, Kenneth Høeghs, ord:

Vi deltager i Arktisk Råd sammen med Danmark og Færøerne. Det er jo et lidt mere formelt forum, mens jeg ser Arctic Circle som et mere uformelt forum, og det er måske i virkeligheden der, at tanker og ideer kan prøves af. Det er jo sådan lidt et stort supermarked for ideer og tanker vedrørende Arktis, så jeg vil sige, at det er vigtigt at deltage i sådan noget, ved siden af de mere formelle fora (interview, 15. maj 2018).

På den måde benytter Grønlands udenrigspolitiske repræsentanter arktiske konferencer – og især Arctic Circle – til at positionere Grønland som en central geopolitisk aktør, mens man i Danmarks fravær benytter den mere uformelle struktur til at mime fuld suverænitæt.

Konklusion

Den store internationale interesse for Arktis er en mulighed for Grønlands Selvstyre til at styrke sin udenrigspolitiske kompetence, som defineres af grundloven, selvstyreloven og af praksis.

At praksis også er en anerkendt faktor, giver mulighed for suverænitætsspil, som Grønland kan spille med det formål at agere og fremstå mere selvstændig i arktisk international politik. Alt imens at Arktis er blevet en erklæret udenrigspolitisk topprioritet for Danmark, er afhængighedsforholdet til en vis grad vendt om, da Grønlands geografiske beliggenhed og fortsatte medlemskab af rigsfællesskabet er det eneste, der legitimerer Danmarks status som "arktisk stat".

Denne afhængighed gør arktiske begivenheder til velvalgte strategiske arenaer for forsøg på at flytte grænsen for, hvad Grønlands Selvstyre må foretage sig internationalt uden Danmark. Ved højlydt at italesætte utilfredshed, ved stiltiende gestikulation og ved at mime suverænitæt er Grønlands udenrigspolitiske repræsentanter lykkedes med at positionere Grønland som en mere suveræn aktør i Arktisk Råd, ved tiårsjubilæet for Ilulissat-erklæringen og ved Arctic Circle konferencen, der på grund af sin mere uformelle struktur tjener som en særligt nyttig platform til at styrke Grønlands bilaterale internationale relationer.

Noter

1. En engelsksproget og mere teoretisk nuanceret version af nærværende artikel er publiceret i *Cooperation and Conflict* (Jacobsen, 2019b).
2. Analyser af Grønlands vej til øget selvbestemmelse og de mulige konsekvenser deraf kan blandt andet findes i Jacobsen, Knudsen og Rosing (2019).
3. Grønlands Departement for Natur og Miljø er ansvarlig for repræsentationen i AMAP, PAME og CAFF, mens arbejdet i SDWG varetages af Udenrigsdepartementet (Naalakkersuisut, 2013: 36).
4. I denne del af analysen anvender jeg beskrivelsen i bogen *Balladen om Grønland* (Breum, 2014) (på engelsk *The Greenland Dilemma* (2015)) som empiri. Grunden er, at jeg forud for min ansættelse som ph.d.-stipendiat var forskningsassistent for Martin Breum i forbindelse med arbejdet med denne bog. Dermed er denne brug af sekundærlitteratur knap så sekundær, som læseren måske først vil formode.
5. Oversat fra engelsk. Det originale citat lyder: "Sovereignty is a contested concept ... and does not have a fixed meaning ... Sovereignties overlap and are frequently divided within federations in creative ways to recognize the right of peoples".
6. Ilulissat-erklæringen er egentlig underskrevet 28. maj 2008, men da der ikke var nok ledige hotelværelser i Ilulissat på denne dato, blev jubilæet markeret nogle dage tidligere (interview med Jakob Rohmann).
7. Analyser af Arktis' geopolitiske relevans og sikkerhedsproblematikker i et bredt perspektiv fremgår blandt andet af Jacobsen og Herrmann (2017).
8. Specialrådgiver og Senior Arctic Official ved Grønlands Udenrigsdepartement, Mira Kleist, bekræfter den store betydning af at repræsentere Grønland ved Arctic Circle og andre lignende sammenkomster: "Man kan mærke, at ansvaret tynger lidt mere, når det drejer sig om Arktis, for vi er simpelthen så central en del af Arktis, at vi simpelthen ikke kan være bekendt ikke at være til stede. Også fordi vi bliver omtalt enormt meget, og vi har en rolle i ligesom at bekræfte eller afkræfte nogle af de ting, der bliver sagt ved de her konferencer. Hvis det bare står uimod-sagt, så er det ligesom det, der bliver den skrevne sandhed om forholdene i Grønland. Og fordi vi er så få personer – og fordi der er så mange, der ved forholdsvis lidt om Grønland – så bliver opgaven jo endnu vigtigere" (interview 18. maj 2018).
9. Oversat fra engelsk. Det originale citat lyder: "It will also pave the way for Greenland in a not-so-distant future to become a significant uranium exporter – among the world's top-10 or possibly top-5".
10. Oversat fra engelsk. Det originale citat lyder: "The Arctic Circle Assembly and its regional forums actually provide just such a platform, allowing for the types of exchanges which are not possible in the formal settings of the Arctic Council and the Arctic Five Coastal States".

11. Oversat fra engelsk. Det originale citat lyder: "I sincerely hope that the President-elect will choose as Secretary of State an outstanding individual with comprehensive experience from the private sector. This will be of benefit to our region".
12. Oversat fra engelsk. Det originale citat lyder: "In Greenland we are open for business. Why not envisage having an American and a Canadian permanent diplomatic presence in Nuuk within the coming four years, to make sure that the potentials are fully developed?"

Litteratur

- Aalberts, Tanja E. (2004). The sovereignty game states play: (Quasi-)states in the international order. *International Journal for the Semiotics of Law* 17 (2): 245-257.
- Aalberts, Tanja E. (2010). Playing the game of sovereign states: Charles Manning's constructivism Avant-la-Lettre. *European Journal of International Relations* 16 (2): 247-268.
- Aalberts, Tanja E. (2012). *Constructing Sovereignty between Politics and Law*. London: Routledge.
- Ackrén, Maria (2014). Greenlandic paradiplomatic relations, pp. 42-61 i Lassi Heinen (red.), *Security and Sovereignty in the North Atlantic*. New York: Palgrave Macmillan.
- Adler-Nissen, Rebecca og Thomas Gammeltoft-Hansen (red.) (2008). *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*. New York: Palgrave Macmillan.
- Adler-Nissen, Rebecca og Ulrik Pram Gad (2013). Introduction: Postcolonial sovereignty games, pp. 1-24 i Rebecca Adler-Nissen og Ulrik Pram Gad (red.), *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*. London: Routledge.
- Adler-Nissen, Rebecca og Ulrik Pram Gad (2014). Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic region. *Cooperation and Conflict* 49 (1): 3-32.
- Bartelson, Jens (1995). *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breum, Martin (2014). *Balladen om Grønland. Trangen til løsrivelse, råstofferne og Danmarks dilemma*. København: Gyldendal.
- Breum, Martin (2015). *The Greenland Dilemma. The Quest for Independence, the Underground Riches and the Troubled Relations with Denmark*. København: Forsvarsakademiet.
- Demokraatit (2017). *Ordførerindlæg: Udenrigspolitisk Redegørelse 2017*. URL: https://inatsisartut.gl/dvd/EM2017/pdf/media/2533225/pkt14_em2017_uprg2017_ordf_demokraatit_da.pdf (4. november 2018).

- Depledge, Duncan og Klaus Dodds (2017). Bazaar governance: Situating the Arctic Circle, pp. 141-160 i Kathrin Keil og Sebastian Knecht (red.), *Governing Arctic Change: Global Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fierke, Karin Marie og Michael Nicholson (2001). Divided by a common language: Formal and constructivist approaches to games. *Global Society* 15 (1): 7-25.
- Gad, Ulrik Pram (2013). Greenland projecting sovereignty: Denmark protecting sovereignty away, pp. 217-230 i Rebecca Adler-Nissen og Ulrik Pram Gad (red.), *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*. London: Routledge.
- Gad, Ulrik Pram (2016). *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland, Denmark and the EU*. Monographs on Greenland 353 [Man & Society 43]. København: Museum Tusculanum.
- Gerhardt, Hannes (2011). The Inuit and sovereignty: The case of the Inuit circumpolar conference and Greenland. *Politik* 14 (1): 6-14.
- Gerhardt, Hannes (2018). The divergent scalar strategies of the Greenlandic government and the Inuit Circumpolar Council, pp. 113-124 i Kristian Søby Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen (red.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. London: Routledge.
- Goffman, Erving (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Anchor.
- Hammond, Aleqa (2013). The Premier Aleqa Hammond's speech at the Arctic Circle Assessment, *Naalakkersuisu*. <https://naalakkersuisut.gl/-/media/Nanoq/Files/Pressemeddelelser/ARCTIC%20CIRCLE%20presentation%20FINAL%20EN.pdf> (4. november 2018).
- ICC (2009). *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*.
- Igaliku Aftalen (2004). *Bekendtgørelse af aftale af 6. august 2004 med Amerikas Forenede Stater om ændring og supplerende af overenskomst af 27. april 1951 om forsvaret af Grønland*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=23078&exp=1> (4. november 2018).
- Inuit Ataqatigiit (2017). *Ordførerindlæg: Udenrigspolitisk Redegørelse 2017*. https://inat-sisartut.gl/dvd/EM2017/pdf/media/2533260/pkt14_em2017_uprg2017_ordf_inuit_ataqatigiit_da.pdf (4. november 2018).
- Itilleq Erklæringen (2003). *Fælles principerklæring mellem Regeringen og Grønlands Landsstyre om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken*.
- Jackson, Robert (1991). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobsen, Marc (2015). The power of collective identity narration: Greenland's way to a more autonomous foreign policy, pp. 102-118 i *Arctic Yearbook 2015*. Akureyri: Northern Research Forum.

- Jacobsen, Marc (2016). Den grønlandske forbindelse. *Udenrigs* 2016 (1): 65-73.
- Jacobsen, Marc (2018). Faroese Foreign Minister: We definitely benefit from the Arctic attention, *High North News*, 24. maj. <http://www.highnorthnews.com/faroese-foreign-minister-we-definitely-benefit-from-the-arctic-attention/> (4. november 2018).
- Jacobsen, Marc (2019a). Digging sustainability: Scaling and sectoring of sovereignty in Greenland and Nunavut mining discourses, pp. 52-73 i Ulrik Pram Gad og Jeppe Strandsbjerg (red.), *Politics of Sustainability in the Arctic: Reconfiguring Identity, Time and Space*. London: Routledge.
- Jacobsen, Marc (2019b). Greenland's Arctic advantage: articulations, acts and appearances of sovereignty games. *Cooperation and Conflict*, in press.
- Jacobsen, Marc og Ulrik Pram Gad (2018). Setting the scene in Nuuk: Introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives, pp. 11-27 i Kristian Søby Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen (red.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. London: Routledge.
- Jacobsen, Marc og Victoria Herrmann (2017). Introduction: Arctic international relations in a widened security perspective. *Politik* 20 (3): 6-14.
- Jacobsen, Marc og Jeppe Strandsbjerg (2017). Desecuritization as displacement of controversy: Geopolitics, law and sovereign rights in the Arctic. *Politik* 20 (3): 15-30.
- Jacobsen, Marc, Rebekka J. Knudsen og Minik T. Rosing (2019). Introduktion. Kalaallit pilluaritsi: Perspektiver på 10 års Selvstyre, 40-året for Hjemmestyrets indførelse og vejen til selvstændighed. *Politik* 22 (1): 1-10.
- Kristensen, Kristian Søby (2004). Greenland, Denmark and the debate on missile defense: A window of opportunity for increased autonomy. *DIIS Working paper 2004/14*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Kristensen, Kristian Søby og Jon Rahbek-Clemmensen (2018a). *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. London: Routledge.
- Kristensen, Kristian Søby og Jon Rahbek-Clemmensen (2018b). Greenlandic sovereignty in practice: Uranium, independence and foreign relations in Greenland between three logics of security, pp. 38-53 i Kristian Søby Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen (red.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. London: Routledge.
- Loukacheva, Natalia (2007). *The Arctic Promise*. Toronto: University of Toronto Press.
- Motzfeldt, Jonathan (2006). Hjemmestyre og udenrigspolitik, i Hanne Petersen (red.), *Grønland i Verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*. Nuuk: Atuagkat.
- Motzfeldt, Vivian (2016). EM2016/106. Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges til EM2017 at udarbejde en arktisk strategi, der tager ud-

- gangspunkt i Grønlands rolle og geopolitiske handlingsrum som en arktisk nation. Siumut. https://inatsisartut.gl/dvd/EM2016/pdf/media/2527023/pkt106_em2016_bf33_groenlands_arktiske_strategi_ordf_1beh_siumut_da.pdf (4. november 2018).
- Naalakkersuisut (2010). *Udenrigspolitisk redegørelse 2010*.
- Naalakkersuisut (2011). *Udenrigspolitisk strategi 2011*.
- Naalakkersuisut (2013). *Udenrigspolitisk redegørelse 2013*.
- Naalakkersuisut (2015). *Udenrigspolitisk redegørelse 2015*.
- Naalakkersuisut (2016). *Udenrigspolitisk redegørelse 2016*.
- Naalakkersuisut (2017). *Udenrigspolitisk redegørelse 2017*.
- Naalakkersuisut (2018). *Udenrigspolitisk redegørelse 2018*.
- Naalakkersuisut.gl. Naalakkersuisuts udenrigspolitiske kompetence – De juridiske rammer. Naalakkersuisut. <https://naalakkersuisut.gl//da/Naalakkersuisut/Departementer/Udenrigsanliggende/Naalakkersuisuts-udenrigspolitiske-kompetencer/De-juridiske-rammer> (4. november 2018).
- Neumann, Iver Brynild (2014). Imperializing Norden. *Cooperation and Conflict* 49 (1): 119-129.
- Olsen, Inuuteq Holm og Jessica Mouzon Shadian (2018). Greenland and the Arctic Council Subnational regions in a time of Arctic Westphalianisation, pp. 113-124 i Kristian Søby Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen (red.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. London: Routledge.
- Petersen, Hanne (2006). Grønland på verdenskortet, pp. 7-28 i Hanne Petersen (red.), *Grønland i verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*. Nuuk: Atuagkat.
- Qujaukitsoq, Vittus (2016). Greenland, Canada, and the United States: The Arctic potential. Speech by Greenland's Minister for Industry, Labour, Trade, Energy and Foreign Affairs, Mr. Vittus Qujaukitsoq. The Arctic Circle Quebec Forum, Quebec City, December 12th 2016. https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2016/12/141216_Arctic_Circle (4. november 2018).
- Rasmussen, Rasmus Kjærgaard og Henrik Merkelsen (2017). Post-colonial governance through securitization? A narratological analysis of a securitization controversy in contemporary Danish and Greenlandic uranium policy. *Politik* 20 (3): 83-103.
- Shadian, Jessica (2010). From states to polities: Reconceptualizing sovereignty through Inuit governance. *European Journal of International Relations* 16 (3): 485-510.
- Skærbæk, Morten (2014). Bred politisk opbakning til dansk krav på Nordpolen. *Politiken*, 15. december. <https://politiken.dk/indland/politik/art5556783/Bred-politisk-opbakning-til-dansk-krav-p%C3%A5-Nordpolen> (4. november 2018).
- Statsministeriet (2009), *Lov om Grønlands Selvstyre, Lov nr. 473, 12. juni 2009*.

- Strandsbjerg, Jeppe (2014). Making sense of contemporary Greenland: Indigeneity, resources and sovereignty, pp. 259-276 i Richard C. Powell og Klaus Dodds (red.), *Polar Geopolitics? Knowledges, Resources and Legal Regimes*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Udenrigsministeriet (2016). *Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi 2017-2018*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2018). *Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi 2019-2020*. København: Udenrigsministeriet.
- Vestergaard, Cindy (2014). Greenland's uranium and the Kingdom of Denmark, pp. 51-71 i Hans Mouritzen og Nanna Hvidt (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Vestergaard, Cindy og Gry Thomasen (2015). *Governing Uranium in the Danish Realm*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Wittgenstein, Ludwig (1958). *Philosophical Investigations*. Oxford: Basil Blackwell.

Interviews

- Suka K. Frederiksen, Grønlands Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender, 12. maj 2017, Fairbanks, Alaska, USA.
- Anders Samuelsen, Danmarks Udenrigsminister, 12. maj 2017, Fairbanks, Alaska, USA.
- Kenneth Høegh, Departementschef, Grønlands Udenrigsdepartement, 15. maj 2018, Nuuk, Grønland.
- Mira Kleist, Specialrådgiver og Senior Arctic Official, Grønlands Udenrigsdepartement, 18. maj 2018, Nuuk, Grønland.
- Jakob Rohmann, Protokolchef, Grønlands Udenrigsdepartement, 18. maj 2018, Nuuk, Grønland.
- Monica Paulli Andersen, Fuldmægtig, Grønlands Udenrigsdepartement, 18. maj 2018, Nuuk, Grønland.
- Nick Bæk-Heilmann, Fuldmægtig, Grønlands Udenrigsdepartement, 18. maj 2018, Nuuk, Grønland.
- Hanne Fugl Eskjær, Kongeriget Danmarks Arktis Ambassadør, 22. maj 2018, Ilulissat, Grønland.
- Anders Samuelsen, Danmarks Udenrigsminister, 22. maj 2018, Ilulissat, Grønland.
- Allison LeClaire, Canadas Senior Arctic Official, 23. maj 2018, Ilulissat, Grønland.
- Nina Buvang Vaaja, Director, Arktisk Råds Sekretariat, 23. maj 2018, Ilulissat, Grønland.
- Minik Rosing, Professor, Naturhistorisk Museum, 23. maj 2018, Ilulissat, Grønland.
- Vivian Motzfeldt, Grønlands Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender, 23. maj 2018, Ilulissat, Grønland.

Poul Michelsen, Færøernes Landstingmedlem for Udenrigsanliggender, 23. maj 2018, Ilulissat, Grønland. Publiiseret online i *High North News*. Se: Jacobsen 2018 i literaturlisten ovenfor.

Jacob Isbosethsen, Afdelingsleder, Grønlands Udenrigsdepartement, 24. maj 2018, Ilulissat, Grønland.

Jacob Isbosethsen, Chef for Grønlands Repræsentation i Island, 20. oktober 2018, Reykjavik, Island.

Michael Fehsenfeld

Politisering af frivillighed i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor: ”Vi skal tænke gadekæret ind”

Der er bred enighed om, at samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor har ændret karakter de seneste årtier. Men hvad betyder det for forståelsen af begreber som frivillighed og borger og relationen mellem borger og stat? Denne artikel undersøger politiske diskurser omkring samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor. Teoretisk tages der udgangspunkt i politisk antropologisk forståelse af politik som en fortolkningspraksis, som skaber og definerer mening om og i den sociale verden. Det empiriske materiale udgøres af 30 interviews med lokalpolitikere og forvaltningschefer fra fem danske kommuner. På baggrund af kritisk diskursanalyse viser analysen, hvordan politiske diskurser konstruerer en ideal borgeridentitet og en forståelse af kommunen som et konsensusbåret fællesskab. Disse konstruktioner legitimeres via reference til idylliserede fremstillinger af fælles kulturelle og historiske symboler.

Historisk set har der længe været et tæt samspil mellem den offentlige og den frivillige sektor, men i de seneste årtier har der været en tiltagende politisk interesse for inddragelse af borgere og den frivillige sektor i udvikling og bevarelse af velfærdssamfundet (Henriksen og Bundesen, 2004). Interessen fra den offentlige sektor i velfærdsmix såsom ”samskabelse”, offentlig-frivillige partnerskaber og andre hybride måder at producere velfærd på har været stærkt stigende (Henriksen, 2015; Evers og Laville, 2004). Som en del af samskabelsesdiskussionen og bestræbelserne på at inddrage borgerne i produktion af velfærdsservices er referencer til civilsamfund og medborgerskab blevet en integreret del af den politiske retorik i mange europæiske lande uanset ideologisk ståsted (Evers, 2009). Amnå (2006) argumenterer for, at de nordiske civilsamfund undergår markante forandringer både som resultat af øget individualisering og skiftet fra medlemsbaseret til frivilligt engagement og i kraft af tættere relationer mellem de frivillige organisationer og den offentlige sektor.

Begrebet samskabelse (eller på engelsk *co-production*) er oprindeligt opstået i forbindelse med involvering af borgere i produktionen af velfærdsydelser med det formål at styrke civilsamfundet (Ostrom, 2012). Flere forskere betoner imidlertid, at der er udbredt begrebslig forvirring i forhold til samskabelse, og at det kan referere til mange forskelligartede processer med meget varierende

grad af reel borgerinddragelse (Agger, 2015; Brandsen og Pestoff, 2006; Ewert og Evers, 2012). Der er således stor forskel på, om samskabelse inkluderer frivilligt arbejde som fx foreninger og/eller lokalsamfundsgrupper, eller om det kun relaterer sig til borgere og brugere af de aktuelle services (Pestoff, 2012). Det er ikke intentionen her at diskutere begrebsdefinitionen, men blot at konstatere, at de danske civilsamfundsstrategier fra 2010 og 2017 begge har fokus på samskabelse i den brede definition: "Regeringen ønsker, at rammerne for samskabelse bliver styrket, så frivillige, brugere og pårørende i højere grad kan inddrages og tage medansvar" (Regeringen, 2017). Dette kan hænge sammen med, at det frivillige foreningsliv i Danmark traditionelt har spillet en stærk rolle i forhold til opfattelser af civilsamfundet. Det kan imidlertid også tolkes som et skifte i den politiske og ideologiske opfattelse af velfærdssamfundet og dets opgaver. Der er således forskel på, om frivillighed forsøges integreret i sfæren for det civile engagement som et instrument til at fremme det aktive medborgerskab (Henriksen og Bundesen, 2004), eller om den frivillige sektor opfattes som hørende under civilsamfundet, men som en autonom sfære med dens egen værdi og berettigelse.

I litteraturen om samskabelse finder man på den ene side en opfattelse af, at øget inddragelse af det civile samfund kan bidrage til et skifte i magtrelationen mellem det offentlige og civilsamfundet (Jakobsen og Andersen, 2013; Ostrom, 2000). Andre hævder imidlertid, at politiseringen af relationen mellem den offentlige og den frivillige sektor samt konsekvenserne af et tættere samarbejde kan være problematisk. Ikke mindst i lyset af risikoen for kompromittering af den frivillige sektors uafhængighed af staten og en udvanding af sektorens værdier og legitimitet.

Henriksen, Smith og Zimmer beskriver, hvordan regeringer på tværs af Europa gennem politikker målrettet individuelle borgere søger at fremme den frivillige "ånd" gennem individuel ansvarlighed. Resultatet af denne form for politisering er blandt andet, "a re-valorization of volunteering as an individual (philanthropic) contribution to society, rather than a form of collective action or interest representation" (2015: 1594). I overensstemmelse hermed er det blevet påpeget, at det tætte samarbejde mellem den offentlige og den frivillige sektor risikerer at medføre, at frivillige organisationer overtager en "system-rationalitet" (Boje, 2017) og en "managementlogik" (Hustinx, De Waele og Delcour, 2015), at de frivillige organisationers traditionelle værdier og logikker dermed udvandes (Ilcan og Basok, 2004; Hustinx, 2014), at frivillige organisationer bliver afhængige af, og dermed mindre tilbøjelige til at kritisere, offentlige institutioner (Craig, Taylor og Parkes, 2004; Casey og Dalton, 2006), at de forvandles fra fortalerorganisationer til serviceproducenter (Boje, 2017), og

at professionaliseringen af det frivillige arbejde indsnævrer grænserne for borgernes demokratiske indflydelse (Boje, 2017). Fra et *governmentality*-perspektiv argumenterer Lesley Hodgeson (2004) for, at statens politiske bestræbelser på at "konstruere" et civilsamfund, som den kan samarbejde med, kan betragtes som et middel til at kontrollere civilsamfundssektoren.

Der er ikke megen forskning i, *hvordan* den politiske interesse for samskabelse og frivillighed skaber rammerne for nye forståelser af relationen mellem borgere og det offentlige. Formålet med denne artikel er derfor at belyse politiske forståelser og italesættelser af borgerens rolle i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor, og hvordan legitimering af sådanne italesættelser foregår.

Politik er beskrevet som fastsættelse og fordeling af værdier med gyldighed for et samfund (Rasmussen, 1971). I denne sammenhæng fokuseres der imidlertid på politik som *meningsskabende* praksis (Hodgson og Irving, 2007). Med det menes, hvordan politik og politisk retorik forbinder sociale og kulturelle fænomener til hinanden og "finds expressions through sequences of events; it creates new social and semantic spaces, new sets of relations, new political subjects and new webs of meaning" (Shore, Wright og Però, 2011: 1). Det er altså intentionen at analysere den politiske interesse for samskabelse med civilsamfundet som en politisk ideologisk praksis, der på den ene side selv er indlejret i en specifik kulturel forståelsesramme og på den anden side skaber nye betingelser for disse rammer.

Metode og teoretisk ramme

I forbindelse med en undersøgelse af samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor blev kommunalpolitikere og ledende embedsmænd fra fem danske kommuner interviewet om deres syn på frivillighed og samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Empirien består således af 30 semi-strukturerede kvalitative interviews med politikere og ledende embedsmænd fra fem danske kommuner samt en række civilsamfunds- og frivillighedspolitikere. Ud af de 30 interviews er 25 foretaget af en anden forsker fra projektet, og de resterende fem interviews er foretaget af forfatteren. Hvert interview varede mellem 30 og 60 minutter og blev efterfølgende transskriberet af projektets forskningssekretær. Både kommuner og interviewpersoner er i analysen pseudonymiseret, således at udeforstående ikke kan identificere personer eller tilhørende kommune. Citater er derfor angivet med et nummer, som refererer til den respektive kommune (1-5), samt et bogstav som markerer, om der er tale om citat fra en politiker (P) eller en embedsmand (E). Denne fremgangsmåde er valgt, så det er muligt at skelne kilderne fra hinanden uden at kunne

identificere dem. Rent analytisk er der også en pointe i, at det er informantens position, som træder frem, og ikke fx den enkelte politiker.

Analysen er baseret på den kritiske diskursanalyse (CDA) som beskrevet af Norman Fairclough (1992; 1995). I kvalitativ forskning opfattes interviewet som en metode til at generere data, hvor forskeren selv er aktivt involveret i fremstillingen af data (Kvale, 1994). I diskursanalyse derimod opfattes interviewet som data, hvormed der menes en prækonstrueret "tekst", som dog kan omfatte mange empiriske kilder lige fra breve over billeder og observationer til kvalitative interview (Cruickshank, 2012; Fairclough, 2016). Når en diskursanalytisk tilgang i denne sammenhæng kan retfærdiggøres, er det på baggrund af, for det første, at størstedelen af interviewene ikke er foretaget af forfatteren selv, hvilket betyder, at interviewene kan betragtes som prækonstruerede analyseobjekter. De resterende interview, foretaget af forfatteren, har desuden primært fungeret som underbygning af argumenterne fra de øvrige interview. Den diskursanalytiske tilgang til "egne" interview kombineret med politiske dokumenter indeholder dog også den fordel, at analysen kan åbne op for yderligere undersøgelse af, hvordan mening tilskrives i det konkrete eksempel, og der er efterhånden flere eksempler på brugen af egne interview som grundlag for diskursanalyser (Mautner, 2016; Sheperd, 2015).

I kritisk diskursanalyse fokuseres der særligt på tre centrale diskursive funktioner. For det første konstruktionen af sociale identiteter og politiske subjekter. For det andet konstruktionen af relationer mellem subjekternes positioner inden for et felt. For det tredje systematisering og (re-)produktion af viden om den sociale verden i form af konsistente og meningsfulde beskrivelser. Fairclough ser altså diskurs som en social praksis, der både repræsenterer verden, og som navngiver og konstruerer verden ved at kategorisere identiteter, positionere subjekterne og systematisere viden, så opfattelsen af den sociale verden fremstår sammenhængende og meningsfuld.

De transkriberede interview blevet kodet i softwareprogrammet NVivo. I første omgang som induktiv kodning, hvor der blev skabt nogle overordnede generelle kategorier (eksempelvis "syn på borgeren", "borgerens rolle", "syn på kommunen", "kommunens rolle", "syn på samarbejdet" o.l.), Ved en anden gennemlæsning blev disse kategorier anvendt som baggrund for en deduktiv kodning, og kategorierne blev her kondenseret til temaer omkring social identitet, relationer og beskrivelser af sammenhænge mellem den sociale verden og de ideale identiteter. For at bibeholde et aktørperspektiv blev temaerne navngivet med begreber brugt af informanterne selv ("den forkælede borger", "aktive medborgere", "kommunen som fællesskab", "gadekæret", "det gode naboskab" etc.) og efterfølgende brugt som struktur (overskrifter) for analysen.

Analysen er desuden struktureret omkring informanternes brug af det, der kaldes asymmetriske modbegreber. Begrebshistorikeren Reinhart Kosseleck (1982) har vist, hvordan begrebers semantiske betydning har ændret karakter fra at være beskrivende til at være arenaer for kampe om retten til at definere politiske og sociale positioner, som rækker ind i fremtiden. Han beskriver, hvordan sociale og politiske identiteter altid konstrueres gennem det, han kalder "assymetric counterconcepts" (Åkerstrøm, 1999). De asymmetriske klassifikationer skal forstås som dikotome begrebspar, der rammesætter den identitet, der konstrueres diskursivt på baggrund af en negativt defineret "modidentitet": den legitime og gyldige identitet vs. den illegitime og uønskede identitet. Der konstrueres således en "dem-og-os"-relation, som fremmer identifikationen med den foreslåede identitet. Når politikere og embedsmænd i denne undersøgelse konstruerer sociale identiteter diskursivt, sker det på baggrund af sådanne "assymetriske modbegreber".

Politik anskues i denne sammenhæng som en meningsskabende praksis, som øver indflydelse på andre praksisser og, ikke mindst, har social og kulturel betydning, som rækker ud over de områder, som den politiske videnskab normalt beskæftiger sig med. Politisk retorik er en "social teknologi" (Jöhncke, Svendsen og Whyte, 2004), som former de kategorier, vi som mennesker bruger til at skabe mening, og navigere, i den sociale verden. Politikker fungerer således klassificerende og regulerende for det sociale rum og byder sig til som organiserende princip for samfundet gennem måder at konceptualisere og symbolisere de sociale relationer på, som mennesker strukturerer deres liv omkring (Shore, Wright og Però, 2011). I analysen nedenfor vises, hvorledes regulerende kategorier konstrueres diskursivt og positioneres ved hjælp af antagonistiske modbegreber. Den endelige legitimering af diskurser afhænger imidlertid af diskursens evne til at skabe meningsfyldte relationer mellem subjekter og objekter, og analysen af diskurser må derfor kunne vise "the way fragments of culture and society are brought into new alignments with each other to create new social and semantic terrains" (Shore og Wright, 1997: 9). I analysen vises således, hvordan den diskursivt konstruerede borgeridentitet sammenkædes med fragmenter af dansk "folkekultur" og en påstand om en menneskeligt iboende natur for at legitimere diskursen.

Analyse: konstruktionen af en idealborger

Diskursernes tre hovedfunktioner, som de er beskrevet ovenfor, burde ideelt set analyseres sideløbende. I virkeligheden er processerne tæt sammenvævede og gensidigt afhængige på den måde, at identiteter og sociale relationer konstrueres på baggrund af opfattelser af verden og subjekters placering og rolle

i denne samt relationer mellem subjekterne. For at tydeliggøre pointerne og processernes karakter vil jeg imidlertid behandle de tre funktioner separat. Efterfølgende vil jeg i diskussionen søge at samle trådene og give et samlet overblik over processerne.

Den "forkælede" borger som asymmetrisk modbegreb

I interviewene reflekterer politikere og embedsmænd over, hvad frivillighed er, og hvordan relationen mellem den kommunale velfærdsproduktion og de frivillige organisationer bør være. Her skitserer de henholdsvis en borgertype, som efter deres opfattelse ikke bidrager optimalt til velfærdssamfundet, og en borger som kan betegnes som "idealborgeren". Hvad der er interessant i denne sammenhæng, er imidlertid, at den negativt definerede borgeridentitet i interviewene beskrives i nutidsform eller som en udvikling, der er i gang, hen imod denne borgertype, mens den positive definition af borgeren formuleres som et normativt imperativ. Brugen af sådanne dikotomier gjorde sig gældende i alle de fem undersøgte kommuner og hos såvel politikere som embedsmænd. En embedsmand mente, at borgerne simpelthen var ved at blive "forkælede":

Og den udfordring, vi har nu (...), nu bruger jeg et rigtig grimt ord, jeg synes faktisk, vi er ved at få sådan nogle borgere, der bliver meget forkælede, der skal næsten ingenting til, så går der en klage til vores borgmester (Interview Kommune 3 – E).

Forkælelse er et begreb, der som oftest bruges i forbindelse med børn, som er blevet forvante, og der er flere af de interviewede politikere og embedsmænd, der giver udtryk for den holdning, at det offentlige har vænnet borgerne til et for højt serviceniveau. Som det antydes i citatet ovenfor, opleves denne borgertype som en "udfordring" for det kommunale system. Nogle af de interviewede er mere konkrete i forhold til, hvilke former for udfordringer de mener, at denne borger skaber i forhold til at kunne bevare eller videreudvikle velfærdsydelserne. En embedsmand mener, at der er en direkte sammenhæng mellem den "forkælede" borgertype og kommunens udfordringer med at få økonomien til at hænge sammen:

En af årsagerne til, at vores forsørgelsesudgifter de løber løbsk, det er fordi, der er kommet det her mindset ind, at det er faktisk min ..., altså jeg kan faktisk ... altså er det min løn. Jeg kan leve af mine overførsler, og det kan jeg gøre de næste 30 år – det er min løn. Og det mindset folk de har fået (Interview Kommune 4, E).

Denne opfattelse af borgeren som forkælet og unødigt klagende og med en holdning til velfærdsydelser som en legitim måde at forsørge sig selv på, forbindes i citatet direkte til kommunernes problemer med at få budgetterne til at hænge sammen. Borgernes "mindset" transformeres, med koblingen til den kommunale økonomi, fra at være et individuelt etisk anliggende til at være et samfundsanliggende. Klagende adfærd og det at modtage overførselsindkomst kategoriseres således som uansvarlig og forkælet adfærd.

At udpege bestemte handle- eller tænkemåder som årsag til specifikke samfundsproblemer er én måde at anspore til afstandstagen fra bestemte måder at tænke eller handle på. En anden måde er gennem brugen af tungt værdiladede begreber, som der er udbredt konsensus om enten at værdsætte eller at finde upassende. Særlig kraftfuld bliver denne form for argumentation, når den stilles over for sit positive modstykke og sat ind i en fortælling om en "kamp" mellem de to udgaver af samfundssind, som denne politiker fra en af de mindre kommuner formulerer det:

jeg tror, at det er en reel bekymring for, at egoismen vil vinde. Altså vi har haft den der bølge med "mig selv nok" ... Og argumentet mod den der bølge det er jo at sige, nej, du er ikke dig selv nok. Fællesskabet kan være stærkt (Interview Kommune 5 – P).

Der er næppe mange i Danmark, som vil bekende sig til egoismen og slå et slag for, at egoismen i virkeligheden burde vinde. At stille begreber som "egoisme" og "fællesskabet" over for hinanden og desuden sætte dem i relation til en kampmetafor har den funktion, at man udelukker eventuelle andre positioner.

Brugen af modsatrettede begrebspar, som vist i citaterne ovenfor, svarer til Kosselecks teori om asymmetriske modbegreber. Hvis vi, jf. Kosseleck, betragter begreberne som arena for den semantiske kamp, som i sidste ende handler om at indtage positionen med definitionsret til at begrebsliggøre fx kollektive identiteter og politiske subjekter, er den asymmetriske klassifikation at betragte som et virkemiddel i denne kamp. De asymmetriske modbegreber fungerer således afgrænsende og definerende for det semantiske felt og fremstiller alternative positioner som illegitime. Hvem ønsker fx at forsvare en position, som beskrives gennem begreber som "egoisme" og "forkælet"? Den asymmetriske klassifikation skaber således en dem-os-relation i begrebsforståelsen. Der er de forkælede/egoistiske borgere, og så er der fællesskabet og "idealborgeren".

Idealborgeren: "glæden ved at gøre noget"

Et afgørende element af kritisk diskursanalyse handler om intertekstualitet (Fairclough, 1992: 101 ff.). Intertekstualitet beskriver den måde, tekster "kommunikere" med hinanden og danner kæder af tekst på, som relaterer til hinanden gennem parafrasering. Når forskellige genrer, aktiviteter, diskurser eller stile kommunikerer med hinanden og konstituerer bestemte artikulationsformer, er der tale om "interdiskursivitet" (Fairclough, 2016). I interviewene med politikere og embedsmænd kan man se, hvordan faste vendinger og begreber fra transnationale, nationale og lokale policy-dokumenter går igen i måder at anskue idealborgeren på. Over for det assymetriske modbegreb konstrueres idealborgeren som den aktive, nyttige og ansvarsbevidste borger, først i de politiske dokumenter og siden i interviewene. I de politiske dokumenter relateres den ansvarlige borger direkte til engagement i frivillighed og samfundsnytte:

Den enkelte borger kan gennem frivilligt arbejde tilegne sig sociale færdigheder, spille en nyttig rolle og integrere sig i samfundet (EU-kommissionen, 2011: 6).

Gennem frivillige indsatser og frivilligt engagement tager den enkelte et personligt ansvar, der kommer hele samfundet til gode og giver aktive medborgere (Regeringen, 2017: 4).

Det frivillige arbejde skal i denne forbindelse forstås som en form for borgerpligt, som den ansvarlige borger påtager sig for at være til nytte i et bredere samfundsperspektiv.

I interviewene til denne undersøgelse reproduceres koblingen mellem den ansvarlige borger, frivilligt engagement og forståelse af frivilligt arbejde som en forpligtelse i forhold til et velfungerende samfund. Ud over denne kobling modstilles den ansvarlige borger også med opfattelsen af borgernes samfundssind, som det er i dag:

Så jeg tænker, at frivillige det er civilsamfundet. Og hvad er det egentlig, vi er som civile mennesker? Medborgerskab er også et andet ord. Men som medborger har man også et ansvar. Til at være med til at samfundet kan fortsætte. Det, tænker jeg, er det frivillige. Vi er alle sammen borgere, som har nogle forpligtelser og ansvar for, at samfundet skal fungere. Og det er det, jeg tror, i vores velfærdssystem har det ligesom været sådan, at staten kommer og tager over. Og det er måske det, man skal prøve at vende om og sige, velfærdsstat betyder

ikke, at det så er staten, der hele tiden skal være der. Vi har også et medborgerskab og et ansvar som medborgere (Interview Kommune 1 – E).

Som det fremgår af citatet ovenfor sættes der lighedstegn mellem den samfundsansvarlige borger og det frivillige engagement, og i denne kobling parafraseres mange af de begreber og termer, som anvendes i de politiske dokumenter til at beskrive den ideale borgertype. Beskrivelsen af idealborgeren formuleres og kontrasteres altså til dets assymetriske modbegreb gennem en kritik af de forventninger, borgerne i dag har til velfærdsstaten. Det interessante er, at det i denne sammenhæng fremstilles på en måde, så de karaktertræk, der associeres med idealborgeren, tilskrives noget alment menneskeligt – det vi er som civile mennesker – som imidlertid er eroderet gennem interaktion med velfærdsstaten og dens tendens til at tage over. En politiker fra en af de andre kommuner anlægger et lignende synspunkt:

Det at du kan bidrage til at understøtte og få del i at tage ansvar for, glæden ved at gøre noget og få noget, den samhørighed, den mellemmenneskelighed, som ligger i vores natur som mennesker (Interview Kommune 4 – P).

Det betyder for det første, at artikulationen af idealborgeren sættes uden for kritik og diskussion, fordi det ikke alene beskrives som en positiv attribut, men som noget der ligger dybt i menneskets natur, og i fald empiriske observationer skulle give anledning til en anden opfattelse, vil der kunne henvises til statens paternalistiske behandling af borgerne. For det andet betyder det, for borgerne, at ansvarlighed og samfundssind skal forstås som en bestemt måde at handle og tænke på – at undlade at forvente for meget af staten og at deltage i frivilligt arbejde, hvis man som borger ønsker at bevare en selvopfattelse af at være tro mod den menneskelige natur. Til sidst betyder det også, at frivillighed tillægges en aura af noget naturligt og altruistisk, mens staten associeres med systemtænkning og paternalisme. Henriksen (2015) beskriver, i overensstemmelse hermed, hvordan nuværende diskurser omkring samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor har en tendens til at fokusere på problemer ved den offentlige indsats (*government failure*) og overse problemer og risici ved de frivillige indsatser (*voluntary failure*).

De to første af ovennævnte punkter vil jeg vende tilbage til i et senere afsnit. Det tredje punkt har imidlertid betydning for den måde, hvorpå den diskursive konstruktion af idealborgeren knytter an til en forestilling om, hvordan relationen mellem idealborgeren og det offentlige skal udvikles i fremtiden. En politiker fra en af de mindre kommuner antyder i interviewet, hvordan

kommunen skal finde ud af at integrere og tilpasse sig til idéen om, at vi som borgere af natur ønsker at gøre ting selv, og derved give plads til idealborgerens naturgivne ønske om at engagere sig i frivilligt arbejde omkring udvikling og levering af velfærdsydelser:

Jamen det siger selvfølgelig, at vi skal udnytte – ikke udnytte dem på den måde – men at vi har et samfund, der er bygget op omkring det frivillige. Så jeg tænker, at ..., det ligger så dybt i os alle sammen, tror jeg, at vi er et samfund, der er vant til at gøre nogle ting selv og være en del af det der. Så derfor er det også et spørgsmål om, hvordan vi ... altså hvordan vi som kommune kan finde ud af at finde nogle ting, hvor de kan hjælpe os (Interview Kommune 2, P).

Parallelt med den diskursive konstruktion af en idealborger præsenteres altså også en forestilling om rekonstruktion af relationer mellem borgere og det offentlige, hvor kommunen i højere grad skal indtage en rolle som facilitator i forhold til mange af de serviceydelser, som borgerne efterspørger.

Kommunen som fællesskab – nye relationer mellem borgere og kommune

I 2017 nedsatte børne- og socialministeren en taskforce, som havde til opgave at komme med anbefalinger til videre udvikling af samarbejdet mellem det offentlige og det frivillige. Denne opgave ligger i naturlig forlængelse af flere regerings bestræbelser på at skabe tættere bånd mellem den frivillige og den offentlige sektor, som igen afspejler en mere global tendens i retning af at inddrage borgere og civilsamfund i produktionen af velfærdsydelser:

Engaging citizens and the third sector (i.e. non-profit organizations) as partners in the production and delivery of services allows for a shift in power between service providers and users. This challenges existing organizational values and practices in the public sector, and has real implications for accountability. Preparing public sector staff for new professional roles – as advisers rather than producers – requires developing new knowledge and skills, and covering costs for training and change management (OECD, 2011: 12).

Citatet fra OECD afspejler et fokus på de mangler og udfordringer, der ligger i offentlig organisation og praksis i forhold til at samarbejde med borgere og frivillige organisationer og anviser en fremtidig rolle for de offentligt ansatte som rådgivere i stedet for velfærdsproducenter. I kølvandet på de nationale og transnationale politikker har mange kommuner udarbejdet lokale politikker og strategier for at fremme samarbejdet mellem kommune og borgere. Disse lokale politikker reproducerer mange af idéerne og formuleringerne fra de nationale politikker. Samtidig formuleres der, i de lokale politikker og strategier,

en idé om, hvordan relationen mellem borgeren – det vil sige idealborgeren – og det kommunale tænkes. Det formuleres her som et opgør med den traditionelle skelnen mellem kommune og civilsamfund, system og borger, producent og modtager:

Traditionelt har der været en skarp grænse mellem kommunen som organisation og det civile samfund – en grænse, der definerede borgerne som modtagere af hjælp og kommunen som dem, der definerede hjælpen. I dag er disse grænser under opbrydning (...) Den traditionelle grænse giver ikke mening længere (Faxe kommune, 2013: 11).

Dermed udviskes skelnen mellem kommune og borgere – vi er sammen om at udvikle og fremtidssikre velfærden. (...) For at imødekomme og indfri fremtidens velfærdssamfund så kræver det også markant anderledes handling. Det kræver nye relationer mellem borger, bruger og kommune (Odense Kommune, 2011: 3, 7).

De politiske dokumenter afspejler således et ønske om at forandre relationerne mellem det offentlige og borgerne. At bryde med den hidtidige opfattelse af det offentlige som "systemet", der leverer serviceydelser til passive borgere. Der ligger, ifølge citatet fra OECD, en mulighed for et skifte i magtrelationen mellem serviceproducent og servicemodtager, når civilsamfundet deltager i udvikling og produktion af velfærdsydelserne. *Big Society*, som var det politiske modsvar til et pres på velfærdsydelserne i England, formede tilsvarende en antagelse om, at øget medbestemmelse og ansvarsfølelse i civilsamfundet ville føre til en decentralisering af magten til lokalsamfundene. Den britiske premierminister, David Cameron, udtalte i 2011: "We all belong to the same society, and we all have a stake in making it better. There is no 'them' and 'us' – there is us. We are all in this together". En formulering som minder meget om retorikken fra de danske lokalpolitikere, som blev interviewet til denne undersøgelse, hvor der ligeledes formuleres et ønske om et brud med de traditionelle grænser og skelnen mellem system og borger:

Jamen jeg har jo en overbevisning om, at de to ting kan man ikke i dag og slet ikke i fremtiden dele op. Selvfølgelig er der nogle opgaver, som er rent myndighed, og de skal altid ligge i en kommune ... Så jeg ser helt klart tilknytning af de to – civilsamfundet og af kommunen (Interview Kommune 3– P).

Og man kan jo blive rigtig træt af, at borgere har sådan en idé om, at der er nogen, der er kommune, og så er der noget andet. Jeg synes sådan set, det er meget

fint, at man begynder at bryde op med det. Vi er sgu' alle sammen borgere i [bynavn] Kommune, og dermed udgør vi alle sammen [bynavn] Kommune (Interview Kommune 4, P).

Ambitionen fra Big Society om at aktivere civilsamfundet blev ikke indfriet. En undersøgelse viste, at borgernes frivillige deltagelse i England, i den periode Big Society fungerede, var konstant faldende (Ferragina og Arrigoni, 2017), og en afsluttende rapport konkluderede at "Attempts to create more social action, to empower communities and to open up public services (...) have not worked. We are more divided than before" (Civil Exchange, 2015: 4).

Som det fremgår af OECD-citatet ovenfor, betyder transformeringen af relationen mellem det offentlige og borgeren, at eksisterende organisatoriske værdier og praksisser i det offentlige udfordres, og at offentlige ansatte såvel som borgere skal forberede sig på nye roller. OECD foreslår i den forbindelse, at offentligt ansatte skal "omskoles" til at være rådgivere frem for producenter af velfærdsydelserne. Denne tanke går igen i de kommunale interview til denne undersøgelse:

men det kan være hjælp til en eller anden mindre ting, man lige har brug for at kunne komme videre, at vi skal måske mere være lidt den der konsulentrolle (Interview Kommune 2 – P).

Og det er der, hvor jeg ser den der midtbane – vi kan have en eller anden koordinerende rolle ... eller facilitere mødet eller hvad ved jeg (Interview Kommune 3 – E).

Både i de politiske dokumenter og i interviewene er strategier eller overvejelser om, hvordan man sikrer, at samarbejdet mellem system og borger fører til reel indflydelse, dog fraværende. I tråd med den definitions-mæssige variation af begrebet samskabelse fylder de konkrete anvisninger af, hvordan samarbejdet skal styrkes, og hvad det betyder, at kommunen skal bestræbe sig på at udfylde en konsulentrolle, meget lidt. I stedet refereres der blot til, at forandringerne kræver, at både borgere og kommunalt ansatte må indtage nye roller i samarbejdet. De kommunalt ansatte skal fungere som en form for konsulenter og facilitere udviklingen af velfærdsydelser. Borgernes rolle i samarbejdet består først og fremmest i, at de skal tage et personligt ansvar, jf. idealborgeren, og derudover at de skal ændre deres opfattelse af kommunen fra at være en serviceleverandør til at være et fællesskab:

det tror jeg er en tilbagevending. Altså ... det var den med fællesskabet. At ... som jeg også har prøvet at italesætte, altså at kommunen er jo et fællesskab i sig selv, og den bevidsthed var vi som borgere kommet alt for langt fra (interview kommune 4 P).

Det er altså idéen om kommunen som et fællesskab, der foreslås som drivkraft for etableringen af de "nye" relationer mellem borgere og system. Som beskrevet ovenfor hævder OECD, at samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet indeholder en mulighed for et skifte i magtrelationerne. For at dette skal kunne realiseres, er det imidlertid vigtigt, at borgerne ikke alene får til opgave at levere velfærdsydelser, men også involveres i udvikling og planlægning af disse, ellers er sandsynligheden for mere demokratisk udvikling lille. Nylige undersøgelser har vist, at det konkrete samarbejde mellem kommunerne og civilsamfundet primært handler om opgaveløsning og i mindre omfang om udvikling og planlægning af velfærden (Ibsen og Levinsen, 2017).

Legitimering af det individualistiske borgerideal

Legitimering af bestemte måder at opfatte verden på er naturligvis afhængige af, at de er sammenhængende, findes plausible, giver mening og derfor accepteres af modtagerne. De sociale identiteter og relationer, der konstrueres diskursivt, skal med andre ord indlejres i en social, kulturel og historisk kontekst, som er meningsfuld, og som modtagerne anerkender som betydningsfuld. Det er i denne forbindelse, at diskurser medvirker til at konstruere viden om verden og skabe videnssystemer, som skaber sammenhængende og meningsfuld "orden" i verden. Ved at forbinde forskellige sociale, kulturelle og historiske fragmenter og skabe kæder af årsagssammenhænge fremstiller diskurser verden i et lys af systematiseret orden, og endemålet for disse bestræbelser på at skabe orden i verden er argumentet om, at tingens tilstand er "naturlig". Naturaliseringen af den sociale verden, og måden hvorpå denne er organiseret, slutter ringen og immuniserer synspunktet mod alternative fortolkninger (Fairclough, 1985). Samtidig virker naturalisering af sociale forhold også som kvalificerende eller diskvalificerende for de individer, som henholdsvis inkluderes eller ekskluderes af naturaliseringen.

I interviewene med politikere og embedsmænd skabes der sådanne kæder af sammenhænge ved brug af kulturelle symboler og henvisninger til fælles historiske og sociale forhold. Gennem metaforer som naboskab, sognerådet og gadekæret fremstilles borgernes involvering i produktionen af velfærd som noget oprindeligt og dermed noget, det moderne fællesskab har glemt (alle fremhævninger i følgende citater er forfatterens):

... det er måske at *finde tilbage til noget, der var engang* også – det her med, at man lige går ind med mad til naboen eller sådan Det kan jeg huske fra min barndom, at man kom hjem fra ferie til et tomt køleskab, så var der tit en nabo, som lige havde købt en spegepølse og en leverpostej og en pakke rugbrød og en liter mælk ... Så jeg ser det her som en bevægelse i retning af at *genopdage naboskabet* (Interview Kommune 4, P).

Men det der er vigtigt, det er, at *vi går tilbage til*, om jeg så må sige, *sognerådet*, altså at ... hvor vi er *gensidige ansvarlige* for at det her fungerer, og fungerer godt (Interview Kommune 5, P).

Vi skal tænke *gadekæret* ind, altså i overført betydning. Der hvor jeg lever, der hvor jeg bor, det lokalsamfund som du er en del af. Den *nabo* som du nogen gange har glemt at snakke med ... Det *fællesskab* der er der (Interview Kommune 4, P).

Citaterne etablerer forbindelse mellem den form for fællesskab og ”orden”, der var i tidligere tider i landsbysamfundene, med idealet for, hvordan man ønsker, at borgerne i dag gennem deltagelse i frivilligt arbejde skal tage ansvar for fællesskabet. Naboskabet og den gode nabo – som også var engang – er så at sige prototypen på den ansvarlige borger – idealborgeren. Ved at sammenkæde den diskursive konstruktion af en idealborgeridentitet med fælles sociale, kulturelle og historiske symboler konstrueres en forestilling om en organisering af samfundet, som bygger på en orden, man forbinder med tidligere tiders idylliserede landsbysamfund. Det er denne forestilling om et landsbyfællesskab, ”der var engang”, der skal være skabelon for den nye relation mellem kommunen og borgerne og danne fundament for genopfindelsen af det oprindelige fællesskab:

... vi er lidt tilbage i, at ... og det kan være, det lyder forkert, men at skulle genopfinde kommune i ordets *oprindelige betydning af fællesskab* (Interview Kommune 3, E).

Citaterne i dette afsnit giver et billede af, hvordan der skabes en systematiseret viden om den sociale verden. En viden som definerer den sociale verden gennem metaforer og henvisninger til en social orden som ”var engang”. Det er en social orden, hvor den ansvarlige borger – i billedet af ”den gode nabo” – udviser samfundssind og ikke automatisk forventer, at det offentlige er den naturlige leverandør af velfærd, men selv finder glæde ved at bidrage og tage ansvar for det lokale samfund. Det, der egentlig er en fremadrettet ideologisk

forestilling om en idealborger, fremstilles imidlertid på baggrund af en fortælling, som kæder forestillingen sammen med nogle fælles sociale, kulturelle og historiske symboler, som skaber billedet af en idylliseret samfundsorden. Sådanne sammenkædninger systematiserer den producerede viden i et "ordnet" billede af verden, og den ideologiske og politiske karakter af en sådan viden sløres af henvisninger til, at denne orden er funderet i noget "oprindeligt" og den menneskelige "natur" – som refereret til i det tidligere citat, som jeg vil slutte analysen af med at gengive:

... glæden ved at gøre noget og få noget, den samhørighed, den mellemmenneskelighed, som *ligger i vores natur som mennesker* (Interview Kommune 4 – P).

Diskussion

Formålet med artiklen har været at undersøge politiske diskursers bidrag til konstruktionen af politiske subjekter og identiteter. Den politiske retorik om frivillighed og civilsamfund former de kategorier og forståelsesrammer, som individer strukturerer deres liv efter (Shore, Wright og Però, 2011), og afspejler en bestemt måde at fortolke verden på – en bestemt *Weltanschauung* (Evers og Guillemard, 2013).

I analysen blev det vist, hvordan de interviewede lokalpolitikere og embedsmænd formulerede en idé om den forkælede borger som det assymetriske modbegreb til idealborgeren. Hvordan aktivt medborgerskab og det individuelle frivillige engagement blev formuleret som en form for individuel borgerpligt, og hvordan disse klassificeringer blev legitimeret gennem reference til fragmenter af fælles idylliserede sociale og kulturelle referencer eller naturaliseret gennem reference til den menneskelige natur.

Civilsamfundet, der ofte betragtes som kernen af det civile samfund, har uden tvivl spillet en vigtig rolle for udviklingen af det moderne demokrati (Freise og Hallmann, 2014) og måske en særlig central rolle i forhold til de skandinaviske velfærdssamfund. Flere forfattere peger imidlertid på, at relationerne mellem staten og civilsamfundet er under forandring (Henriksen, Smith og Zimmer, 2015; Lorentzen og Hustinx, 2007; Amnå, 2006), og at disse forandringer eksempelvis påvirker mulighederne for kollektivt orkestreret handling (Grubb og Henriksen, 2019) og dermed også civilsamfundets muligheder for at influere på den offentlige sektor.

Når den offentlige sektor ønsker et tættere samspil med den frivillige sektor, kan intentionen enten være forbedring og effektivisering af de offentlige services eller mere ideologisk baserede forventninger om øget demokratisering og medbestemmelse. Ifølge Boje (2017) bliver de frivillige civile organisationer i

dag overladt et stigende antal velfærdsopgaver, men udførelsen er på forhånd defineret og struktureret af de offentlige myndigheder og sandsynligvis også kontraktliggjort. Ibsen og Espersen (2016) har ligeledes vist, at selvom den demokratiserende effekt og tillidsforholdet mellem borgere og kommune tillægges størst værdi af de kommunale topchefer, har det konkrete samarbejde oftere praktisk end planlæggende eller udviklende karakter.

Når de politiske diskurser konstruerer idealborgeren som en ansvarlig borger, er det således vigtigt at være opmærksom på, hvordan mulighederne for at agere ansvarligt konstrueres. På den ene side ønsker man en autonom borger, som tager ansvar for samfundet og bidrager til produktionen af velfærd. Denne form for ansvarlighed bygger på en konsensusbåret fællesskabsfølelse – i tråd med henvisningerne til ”sognerådet” og ”gadekæret”. Ansvarlighed kædes sammen med en individuel forpligtelse til at engagere sig i frivilligt arbejde og ikke at stille for store krav til kommunen og at tænke kommunen som et konsensusbåret fællesskab baseret på individets aktive medborgerskab. Det er altså en forståelse, som harmonerer dårligt med den ansvarlighed, der kan ligge i at stille krav eller at være i opposition til eksisterende normer og praksisser. Det er også en ansvarlighed, der harmonerer dårligt med at betragte fællesskabet som en arena for mangfoldighed og pluralisme, hvor kollektive orkestrerede handlinger er en naturlig del af at repræsentere forskellige interesser og positioner i samfundet.

Litteratur

- Agger, Annika (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica* 47 (2): 185-201.
- Amnå, Erik (2006). Still a trustworthy ally? Civil society and the transformation of Scandinavian democracy. *Journal of Civil Society* 2 (1): 1-20.
- Boje, Thomas P. (2017). *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brandsen, Taco og Victor Pestoff (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review* 8 (4): 493-501.
- Casey, John og Bronwen Dalton (2006). The best of times, the worst of times: Community-sector advocacy in the age of compacts. *Australian Journal of Political Science* 41 (1): 23-38
- Civil Exchange (2015). *Whose Society? The Final “Big Society” Audit*. http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society_The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf

- Craig, Gary, Marilyn Taylor og Tessa Parkes (2004). Protest or partnership? The voluntary and community sectors in the policy process. *Social Policy & Administration* 38 (3): 221-239
- Cruikshank, Jørn (2012). The role of qualitative interviews in discourse theory. *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines* 6 (1): 38-52.
- EU-Kommissionen (2011). Meddelelse om EU-politikker og frivilligt arbejde: Anerkendelse og fremme af frivillige aktiviteter på tværs af grænserne i EU. 20. september. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0568:FIN:DA:PDF>
- Evers, Adalbert (2009). Civicness and civility: Their meanings for social services. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 20 (3): 239-259.
- Evers, Adalbert og Jean-Louis Laville (2004). Defining the third sector in Europe, pp. 11-42 i Adalbert Evers og Jean-Louis Laville (red.), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Evers, Adalbert og Anne-Marie Guillemard (2013). Reconfiguring welfare and reshaping citizenship, pp. 359-389 i Adalbert Evers og Anne-Marie Guillemard (red.), *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*. Oxford: Oxford University Press.
- Ewert, Benjamin og Adalbert Evers (2012). Co-production: Contested meanings and challenges for user organizations, i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. London: Routledge.
- Fairclough, Norman L. (1985). Critical and descriptive goals in discourse analysis. *Journal of Pragmatics* 9: 739-763.
- Fairclough, Norman L. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman L. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Pearson Education.
- Fairclough, Norman L. (2016). A dialectical-relational approach to critical discourse analysis in social research, pp. 86-108 i Ruth Wodak og Michael Meyer (red.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.
- Faxe kommune (2013) *Frivillighed i Faxe Kommune – En strategisk ramme*. Center for Kultur, Frivillighed og Borgerservice.
- Ferragina, Emanuele og Alessandro Arrigoni (2017). The rise and fall of social capital: Requiem for a theory? *Political Studies Review* 15 (3): 355-367.
- Freise, Matthias og Thorsten Hallmann (2014). *Modernizing Democracy? Associations and Associating in the Twenty-First Century*. New York: Springer.
- Grubb, Ane og Lars Skov Henriksen (2019). On the changing civic landscape in Denmark and its consequences for civic action. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00054-8>

- Henriksen, Lars Skov (2015). Contradictions and controversies in Danish civil society discourse. *Cursiv* 15: 17-27.
- Henriksen, Lars Skov og Peter Bundesen (2004). The moving frontier in Denmark: Voluntary-state relationships since 1850. *Journal of Social Policy* 33 (4): 605-615.
- Henriksen, Lars Skov, Steven R. Smith og Anette Zimmer (2015). Welfare mix and hybridity. Flexible adjustments to changed environments. Introduction to the special issue. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26 (5): 1591-1600.
- Hodgson, Susan M. og Zoë Irving (2007). *Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices*. Bristol: Policy Press.
- Hodgeson, Lesley (2004). Manufactured civil society: Counting the cost. *Critical Social Policy* 24 (2): 139-164.
- Hustinx, Lesley (2014). Volunteering in a hybrid institutional and organizational environment: An emerging research agenda, i Matthias Freise og Thorsten Hallmann (red.), *Modernizing Deocracy: Associations and Associating in the 21st Century*. New York: Springer.
- Hustinx, Lesley, Els De Waele og Chloë Delcour (2015). Hybridisation in a corporatist third sector regime: Paradoxes of “responsibilised autonomy”. *Voluntary Sector Review* 6 (2): 115-134.
- Ibsen, Bjarne og Klaus Levinsen (2017). *Kommunale institutioners samarbejde med foreninger og frivillige*. Movements, Syddansk Universitet.
- Ibsen Bjarne og Helle H. Espersen (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører – Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. Syddansk Universitet og KORA.
- Ilcan, Suzan og Tanya Basok (2004). Community government: Voluntary agencies, social justice, and the responsabilization of citizens. *Citizenship Studies* 8 (2): 129-144
- Jakobsen, Morten og Simon C. Andersen (2013). Co-production and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73 (5): 704-713.
- Jöhncke, Steffen, Mette Svendsen og Susan R. Whyte (2004). Løsningsmodeller – Sociale teknologier som antropologisk arbejdsfelt, pp. 385-408 i Kirsten Hastrup (red.), *Viden om verden. En grundbog i antropologisk analyse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Koselleck, Reinhart (1982). Begriffsgeschichte and social history. *Economy and Society* 11 (4): 409-427.
- Kvale, Steinar (1994). *InterView*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lorentzen, Håkon og Lesley Hustinx (2007). Civic involvement and modernization. *Journal of Civil Society* 3 (2): 101-118.

- Mautner, Gerlinde (2016). Checks and balances: How corpus linguistics can contribute to CDA, pp. 154-179 i Ruth Wodak og M. Meyer (red.), *Methods of Critical Discourse Studies*, 3rd ed. London: Sage Publications.
- Odense Kommune (2011). *Ny virkelighed ny velfærd*. Odense Byråd.
- OECD (2011). Together for better public services: Partnering with citizens and civil society. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264118843-en>
- Ostrom, Elinor (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies* 23 (1): 3-16.
- Ostrom, Elinor (2012). Foreword, pp. xv-xvii i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. London: Routledge.
- Pestoff, Victor (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations* 23 (4): 1102-1118.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ politik*. København: Gyldendal.
- Regeringen (2017). *Strategi for et stærkere civilsamfund*. Børne- og Socialministeriet 2017/18:8. <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/strategi-for-et-staerkere-civilsamfund/>
- Sheperd, Laura J. (2015). Constructing civil society: Gender, power and legitimacy in United Nations peacebuilding discourse. *European Journal of International Relations* 21 (4): 887-910.
- Shore, Cris og Susan Wright (1997). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.
- Shore, Cris, Susan Wright og Davide Però (2011). *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York: Berghan Books – EASA-series.
- Åkerstrøm Andersen, Niels (1999). Reinhart Kosellecks begrebshistorie, pp. 64-87 i *Diskursive analysestrategier: Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Anmeldelse

Frances Lee, *Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 2016 (266 sider).

Politisk og politologisk interesserede, som har været i USA eller eventuelt har kigget på amerikanske medier med en snes års mellemrum, vil formentlig notere sig et øget konfliktniveau mellem demokrater og republikanere, ikke mindst i forhold til den nuværende præsident. Og rammerne for, hvad præsidenten som politisk leder kan slippe af sted med at påstå i medierne, og også på sociale medier, er øjensynligt en del videre i forhold til tidligere, og for den sags skyld også i forhold til en tilsvarende dansk kontekst; det samme gør sig gældende for, hvad en del medier omvendt kan slippe af sted med at sige til kritik af eller til forsvar for den politiske leder.

Insecure Majorities rammer ned i denne problematik ved at analysere forholdet og konfliktniveauet imellem Kongressens to partier, demokraterne og republikanerne, i en større sammenhæng. Bogen kan ses i forlængelse af en tidligere bog fra Francis Lees hånd, *Beyond Ideology*, hvor hun i dialog mod andre kongresforskere argumenterer for, at modsætningerne mellem kongressens to partier langtfra restløst kan forklares ud fra ideologiske faktorer. *Insecure Majorities* forfølger temaet fra *Beyond Ideology*, men gør det blandt andet ved at fokusere mere på forfatterens egen forskningsdagsorden og ikke skæve så meget til konkurrerende forklaringer.

Mere præcist argumenterer Frances Lee i *Insecure Majorities* for, at en udvikling i det seneste par årtier, hvor modsætningen mellem partierne er vokset, ikke kan forklares tilfredsstillende som resultat alene af ændrede ideologiske holdninger hos de enkelte medlemmer af Kongressens to partier på en konservativ-liberal skala. Ændringerne kan og skal i lige så høj grad spores tilbage i tiden. De har først og fremmest rod i skærpede konkurrencevilkår for de to partier. Med få undtagelser har der siden starten af 1930'erne været "a sun party and a moon party", hvor demokraterne opfattede sig selv som flertalspartiet og republikanerne som mindretalsparti, og hvor republikanerne vel at mærke gjorde det samme. Denne opfattelse har ændret sig. Nu ser begge partier sig selv som potentielt flertalsparti i begge Kongressens kamre og som potentiel leverandør af kandidater til præsidentposten. Valgene især til Kongressens to kamre er blevet tættere, og *divided government* er blevet dagens orden. Derved ændres strategier og incitamenter i partierne og i den løbende kamp mellem dem. *Party messaging* – hvad der nok kan kaldes partiprofilering – får

større vægt på bekostning af *bipartisan legislation*; partierne fokuserer mere på at udstille forskelle til det andet parti, angribe dette og tage konflikter og sager op i medier og anden offentlighed i et omfang og på en måde, som ikke kan forklares med ideologiske faktorer. Og det sker alt sammen som led i kampen om de institutionelle positioner som flertalsparti i Kongressens to kamre og i forhold til præsidentposten. Dette er i hovedsagen det billede, som Lee tegner, og som også begrundes bogens hovedtitel, *Insecure Majorities*.

Denne skærpede konkurrencesituation mellem de to partier sporer Lee via analyse af kvantitative kongres- og præsidentvalgresultater tilbage i tiden, ikke til 1994, hvor republikanerne med deres "Contract with America" og Newt Gingrich i spidsen ellers vandt en overraskende og solid sejr med flertal i begge Kongressens kamre, men derimod til 1980. Her fik republikanerne overraskende flertallet i Senatet, og Ronald Reagan blev præsident. Og her blev demokraternes quasi-dominans siden 1930'erne for alvor brudt ifølge Lee.

Det billede, som Francis Lee her tegner af Kongressens partier, er substantielt noget anderledes end analyser, der i første række vil fokusere på lovgivningsadfærd og ideologiske holdninger hos Kongressens individuelle medlemmer. Metodisk, teoretisk og metodologisk er bogen også lidt anderledes. I metodisk henseende er der tale om brug af forskellige og omfattende data- og undersøgelsestyper. Foruden kvantitative valg- og afstemningsdata er der også brugt indholdsanalyse og fortolkning af partipressemateriale og partidebatter samt interviews med et informantpanel. Interviewene og panelet bruges til at indfange udviklingen i subjektive, partistrategiske vurderinger af og reaktioner på partiernes ændrede konkurrencevilkår, men understøttes også kvantitativt med dokumentation for en mandskabsmæssig vækst i begge partiers antal af kommunikationsmedarbejdere. Metodisk er bogen dog ikke helt så stærk i dokumentationen som en række tidligere interviewbaserede analyser fra folk som eksempelvis Richard F. Fenno. Lees bog må for nogle informanters vedkommende – de udgøres i hovedsagen af veteraner på administrativt topniveau i de to partier – trække på oplysninger og hukommelser, der i nogle tilfælde går 40 år tilbage for at indfange det begyndende skifte i konkurrencevilkårene i 1980. Det giver lejlighedsvis noget af dokumentationen en lidt anekdotisk karakter, men afspejler sandsynligvis også voksende vanskeligheder for amerikanske politologer med at få adgang til Kongressens medlemmer. Det er heller ikke nogen nem opgave, forfatteren har sat sig for. Det er ikke let at vise, at partierne som resultat af skærpede konkurrencevilkår over en generations tid har ændret strategier i retning af øget konflikt og party messaging på bekostning af lovgivningsarbejde og *bipartisanship*. Det rokker dog ikke ved, at Lees resultater generelt forekommer overbevisende.

Teoretisk står bogen lidt i modsætning til en tendens i den førende amerikanske kongresforskning. Denne har været præget af opstilling af deduktive principal-agent- eller andre rational choice-orienterede modeller og tilhørende mulighed for hypotesetestning. Lee går i stedet efter at ”tegne det store billede” uden brug af rational choice-teori. Og metodologisk bevæger bogen sig i sin analyse af konflikterne mellem de to partier under skærpede konkurrencevilkår mindst lige så meget på partiniveauet som på individniveauet. Det er også lidt usædvanligt for amerikanske kongresanalyser, der gerne lægger stærk vægt på individuelle motiver og især genvalgsmotivet, som dog også optræder hos Lee.

Bogen afsluttes med nogle overvejelser over det amerikanske politiske systems bevægelse i retning af et topartisystem med skarpere og mere markant partiprofilering, men også med mange institutionelle vetopunkter, herunder Senatets kvalificerede flertalsprocedure, som sætter grænser for, hvor meget et enkelt parti under *unified government* kan regere og stilles til ansvar. Lees analyse viser, at partiprofilering – eller party messaging – og *politics* frem for *policy* er nok så væsentligt for at forstå en central del af partiernes adfærd, og hvad der foregår i amerikansk politik i dag.

Henrik Jensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

Rasmus Gjedssø Bertelsen

Historical learning to structure dialogue on the future relationship between Denmark and the North Atlantic

Denmark has been constitutionally linked to the North Atlantic since the Danish-Norwegian union of 1380. Denmark is a Continental European small state, whose relationship with Iceland, the Faroe Islands and Greenland has been shaped by external shocks from great power conflict and national liberal ideas that all point towards ever greater and eventually full independence for the Faroe Islands and Greenland. This development continues in today's international system shaped by power transition from West to East and the rise of China. Denmark and the North Atlantic need a common intellectual framework to analyze, debate and decide their future relationship based on historical learning. The 1918 union agreement between Denmark and Iceland made Iceland a sovereign and equal state in a personal union of shared monarch with Denmark. This union is a relatively less discussed but important contribution to historical learning for the future Danish-North Atlantic relationship.

Guðmundur Hálfðanarson

“Separation will mean the Destruction of Iceland”: Icelandic independence-politics and separation from the Kingdom of Denmark

According to Danish critics, Iceland was too small and impoverished to support independence and had to settle with Danish leadership. The Icelanders aimed late for sovereignty and full separation from Denmark under these conditions. This Danish-Icelandic connection was not acceptable in the long term for Iceland. The Danish state was defined as a Danish nation-state, the latest from 1864, and the Icelanders were always guests in this nation-state. Danish politics made no attempt to rethink the state as a multinational state and even less to build one nation. Therefore, the Icelanders had to demand initially separation and then full divorce, even though they had a weak basis for running their own state. The Icelanders could not remain in the relationship with the Danish fellow nation in the south.

Jens Christian Svabo Justinussen

The unity of the Realm in a federal perspective

An ideal-typical federation is based on an agreement between its member states, has a federal constitution, a separate federal parliament, two tiers of government and an independent institution to solve conflicts between these two levels. How far from such an ideal type is the unity of the Realm, and is it possible to create a full federation consisting of Denmark, Greenland and the Faroes? The analysis shows that the Realm has several federal features and could be conceptualised as a semi-federation. There are possibilities for further federalisation, but the demographic differences between its parts prevent a full federation. The federal perspective is relevant in the 21st century's Arctic development since it can capture and conceptualize some of the most pertinent political and social dynamics within the Realm and the challenges it faces.

Maria Ackrén

Independence for Greenland: fiction or reality?

Greenland has a political will to become independent, and most of the political parties are in favor of independence. The issue of independence is not a new idea, but it has become more topical in recent decades. The nationalistic movements started already in the 1960s as well-educated Greenlanders in Denmark established protest movements against the Danish state and the way Denmark was treating its former colony. The article sheds light on the political dimension from the start of the first nationalistic movements up to the present. How has the political dimension changed over time? What are the alternatives to full independence, and how are these played out in the Greenlandic debate? The article only takes the political dimension into consideration and disregards economic conditions or other potential circumstances.

Marc Jacobsen

Arctic: Greenland's strategic arena for greater foreign policy sovereignty

Greenland's foreign policy representatives use the great international attention to the Arctic to appear and act as a more sovereign foreign policy actor. This is possible due to Denmark's dependence on Greenland to maintain its "Arctic state" status and because Greenland's foreign policy competence is open to interpretation. The article analyzes how representatives of shifting Greenlandic governments have expanded the foreign policy room for manoeuvre in discourse

and praxis to strengthen Greenland's position at Arctic-related events. This has been achieved by, among other things, 1) outspoken discontent in the Arctic Council, 2) tacit gestures at the Ilulissat Declaration's 10-year anniversary, and 3) by mimicking full sovereignty at the Arctic Circle conference serving as a particularly useful platform for enhancing bilateral international relations due to its more informal setup.

Michael Fehsenfeld

Politicization of volunteering in co-production between the public and the voluntary sector: "We should incorporate the idea of the village pond"

It is widely acknowledged that the substance of collaboration between public sector and third sector has changed over the last decades. But how does this change affect the understanding of concepts like volunteering, citizen and the relation between state and citizens? This article explores political discourses regarding the relation between the two sectors. The theoretical outset is in anthropology of policy and its understanding of policy as a construing praxis that produces and defines meaning of and in the social world. The empirical data consists of 30 interviews with local politicians and senior administration officials from five Danish municipalities. Based on Critical Discourse Analysis (CDA), the analysis shows how political discourses produce an ideal citizen identity and an understanding of the municipality as a consensus-based community, legitimizing these through idealized expounding of common cultural and historical symbols.

Om forfatterne

Maria Ackrén, politices doktor, Åbo Akademi, Finland, lektor ved Ilisimatusarfik/Grönlands Universitet sedan 2011. Hennes forskning omfatter autonomifragor med sarskild inriktning pa de sjalvstyrda omradena i varlden, Arktis med sarskilt fokus pa Gronland, internationella relationer med fokus pa Arktis och metodfragor. E-mail: maac@uni.gl

Rasmus Gjedsso Bertelsen, PhD (Cantab), professor, Barents Chair in Politics, UiT Norges arktiske universitet (Tromsø). Dansk og opvokset i Reykjavik. Studier og forskning i København, Reykjavik, Lausanne, Genève, Amsterdam, Cambridge, Sciences Po, Harvard, United Nations University (Yokohama) og Aalborg. WP leder for europæisk videnskabsdiplomati teori og strategi i H2020 InsSciDE Inventing a shared Science Diplomacy for Europe. Koordinator for norsk-russisk PhD-kursus SATA-Society and Advanced Technology in the Arctic. E-mail: rasmus.bertelsen@uit.no

Michael Fehsenfeld, postdoc, Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet. Forsker i samspillet mellem den kommunale sektor og civilsamfund samt socialt udsatte og sundhed. E-mail: mfehsefeld@health.sdu.dk

Guðmundur Hálfðanarson, professor i historie, dekan for Det humanistiske fakultet ved Islands Universtitet. Har publiceret udstrakt om islandsk og europæisk nationalisme i historisk lys. E-mail: ghalfd@hi.is

Marc Jacobsen, ph.d.-studerende, Statskundskab, Københavns Universitet, skriver om Grönlands og Danmarks udenrigspolitiske interesser i Arktis. Har tidligere blandt andet redigeret et temanummer af *Tidsskriftet Politik* (2017, 3) om sikkerhedspolitiske diskurser i Arktis (m. Victoria Herrmann). E-mail: Marc.Jacobsen@ifs.ku.dk

Jens Christian Svabo Justinussen, PhD (Cantab), lektor og uddannelsesleder i politik og administration ved Fróðskaparsetur Føroya (Færøernes Universitet). Forsker i færøsk politik og samfundsforhold. E-mail: JensJ@setur.fo