

Tillegg

(1923)

til Indstilling fra den forsterkede konstitutionskomite om Grønlandsspørsmålet
(Indst. S. LXVI).

Til
Stortinget.

I tilknytning til sin indstilling til Stortinget av idag angaaende Grønlandsspørsmålet (Indst. S. LXVI) skal komiteen fremkomme med følgende redegjørelse for de forskjellige tænkelige utveie til spørsmålet løsning.

De norske statsmyndigheter har, stort seet, tre linjer at vælge mellem i sin Grønlandspolitik:

Man kan fra norsk side ta initiativet til at faa tvisten med Danmark avgjort ved internasjonal voldgift eller dom. Eller man kan søke at faa saken ordnet ved forhandlinger med Danmark. Eller man kan overhødet undlate at ta nogetsomhelst initiativ til at faa tvisten ryddet ut av verden.

1. *International avgjørelse.*

Saavel Norge som Danmark er for tiden ved gjældende traktater forpligtet til at finde sig i at visse arter tvistigheter mellem de to land indbringes for en international institution til behandling, saafremt den anden part forlanger det. De traktater det her gjælder er følgende: Undertegningsprotokolten om opprettelse av den Faste Domstol for Mellempøkelig Retspleie av 16de december 1920 og den dertil knyttede «fakultative bestemmelse», voldgiftskonventionen mellem Norge og Danmark av 8de oktober 1908 samt Pakten for Folkenes Forbund.

Den Faste Domstol for Mellempøkelig Retspleie består av 11 medlemmer, som er

valgt av Folkenes Forbunds Raad og Forsamling. For tiden er et av Domstolens medlemmer en danske. Men dersom en tvist mellem Norge og Danmark blir indbragt for domstolen, vil en av varadommerne, som er norsk, rykke op som medlem av domstolen. Denne vil saaledes i en tvist mellem Norge og Danmark komme til at bestaa av 12 medlemmer. Dette følger av § 31 i domstolens «vedtægter», som er fastsat ved den ovenfor nævnte protokol av 16de december 1920.

Artikkel 36, 2det til 4de led i domstolsvedtægterne lyder i oversættelse:

«Medlemmerne av Forbundet og de stater som er nævnt i bilaget til pakten, kan — enten ved undertegningen eller ratifikationen av den protokol, hvortil nærværende vedtægter er vedføiet, eller senere — erklære at de overfor ethvert andet medlem eller stat som vedtar den samme forpligtelse, anerkjender som bindende uten videre og uten særlig overenskomst domstolens domsmyndighet i alle eller nogen av de slags tvistemal av juridisk art som vedkommer:

- a) Fortolkning av en traktat;
- b) Hvilketsomhelst international-retslig spørsmal;
- c) Tilværelsen av en hvilkenksomhelst kjendsgjerning, som hvis den forelaa, vilde indebære et brud paa en international forpligtelse;
- d) Arten eller omfanget av erstatning som

skyldes for brud paa en international forpligtelse.

Ovennevnte erklæring kan avgives ubetinget eller paa betingelse av gjensidighet fra flere eller visse medlemmer eller stater, eller for et vist tidsrum.

I tilfælde av tvist om hvorvidt domstolen er kompetent, træffer retten avgjørelsen.»

Den erklæring som omhandles i artiklens 2det led, sker ved undertegning av den til protokollen knyttede «fakultative bestemmelse», som lyder:

«Undertegnede behørig befuldmægtigede repræsentanter erklærer desuten i sin regjerings navn, at de fra nu av anerkjender som bindende uten videre og uten særlig overenskomst domstolens domsmyndighet overensstemmende med artikkel 36, andet led i vedtægtene for domstolen og paa følgende betingelser:»

Danmark har samtidig med undertegningen av protokollen av 16de december 1920 undertegnet den fakultative bestemmelse ved en erklæring, som i oversættelse lyder:

«I den danske regjerings navn og under forbehold av ratifikation anerkjender jeg som bindende uten videre og uten særlig overenskomst overfor ethvert andet medlem eller enhver anden stat som vedtar den samme forpligtelse, d. v. s. paa betingelse av gjensidighet, domstolens domsmyndighet for et tidsrum av fem aar.

Herluf Zahle.»

Norges undertegningserklæring er datert 6te september 1921 og har samme redaktion som den danske. — Begge erklæringer er ratificert.

I henhold til art. 36, 2det led (b) i domstolsvedtægterne omfatter domstolens obligatoriske kompetance alle «tvistemaal av juridisk art» angaaende et «hvilketsomhelst internationalretslig spørsmål». Spørsmålet om Norge efter positiv folkeret er forpligtet til at respektere Danmarks suverenitet over hele Grønland eller en del av Grønland, maa Norge derfor vistnok kunne forlange avgjort av domstolen. — Videre kan Norge

formentlig forlange avgjort spørsmålet om Danmark efter positiv folkeret overfor Norge er berettiget til at opretholde monopolsystemet i de omraader av Grønland som ansees at henhøre under dansk suverenitet, og om Danmark, dersom det har suvereniteten over Østgrønland, kan forbyde nordmænd at drive jagt, fangst og fiske der.

Dersom hverken Norge eller Danmark forlanger retsspørsmålene avgjort av den Faste Domstol, vil den ældre traktat: voldgiftskonventionen av 1908, være anvendelig paa disse spørsmål. Konventionen omfatter forøvrig ikke bare juridiske tvistigheter, men tvistigheter av enhver art. Dog indeholder konventionen av 1908 et meget væsentlig forbehold, som gjælder juridiske saavel som andre tvistigheter: Tvistigheter, som «berører de respektive landes uavhengighet eller integritet», er undtat fra voldgiftsforpligtelsen. Og i den til konventionen knyttede protokol uttales det: «Enhver part avgjør selv spørsmålet om hvorvidt den tvistighet som er opstaaet, berører landets uavhengighet eller integritet og følgelig er av den beskaffenhet at den er indbefattet blandt de tvistigheter som ifølge konvensjonens art. 1 er undtat fra obligatorisk voldgift».

Dersom Danmark hævder at Grønlandstvisten «berører landets integritet», kan Norge altsaa ikke fremtvinge avgjørelse ved voldgift i henhold til konventionen av 1908.

Under forutsætning av at hverken Norge eller Danmark forlanger saken indbragt for den Faste Domstol, og parterne heller ikke blir enige om avgjørelse ved voldgift, kan hver av parterne forlange saken indbragt for Folkenes Forbunds Raad eller Forsamling.

Disse to institutioner utøver som organer for den mellefolkkelige fred og ret væsentlig en mæglende funktion. Hvis der ikke opnaaes forlik, skal Raadet (eller Forsamlingen) avgi en indstilling, og hvis denne av Raadet er avgivet enstemmig (parternes stemmer tæller ikke) eller av Forsamlingen er vedtat med en viss kvalificert majoritet, medfører den den virkning at det er retsstri-

dig at gaa til krig mot den part som bøier sig for indstillingen. En stat som gaar til krig i strid med denne bestemmelse, skal rammes av en international aktion overensstemmende med Paktens regler herom. Derimot bestaar der ingen pligt til at rette sig efter den ordning av saken som foreslaaes ved Raadets eller Forsamlingens indstilling.

Forbundspakten indeholder (i art. 15 § 8) en bestemmelse, som begrænser Raadets og Forsamlingens kompetance. Denne bestemmelse lyder:

«Dersom en av parterne gjør gjældende, og Raadet erkjender, at tvisten angaar et spørsmål som ifølge international ret utelukkende henhører under vedkommende parts egen myndighet, skal Raadet fastslaa dette i sin utredning og ikke fremsætte noget forslag til løsning.»

Dersom der skulde bli spørsmål om fra norsk side at søke Grønlandssaken avgjort ad international vei, bør vel en avgjørelse av den Faste Internationale Domstol foretrækkes. Dens domsmyndighet i de spørsmål som er av juridisk art, kan Danmark ikke unddra sig. Dens medlemmer er jurister (dommere og videnskapsmænd) av høi anseelse, og domstolen maa antages at ville fungere — likesom den hittil har fungert — som en virkelig uavhengig domsmyndighet. Den yder ved sin sammensætning og ved formerne for dens virke en større betrygging end Folkenes Forbunds Raad og Forsamling, hvor avgjørelsen ofte er resultatet av en hemmelig og helt uformel komitebehandling.

Som ovenfor nævnt, maa den Faste Domstols obligatoriske domsmyndighet vistnok antages at omfatte spørsmålet om Danmark efter folkeretten har suvereniteten til Grønland (Vestgrønland saavel som det øvrige Grønland) samt spørsmålet om — eller i hvilken utstrækning — Danmark efter folkeretten har ret til at opretholde monopolordningen til skade for norske interesser.

Henseet til sakens retslige stilling er det imidlertid tvilsomt om man bør søke indbragt til en avgjørelse paa rent juridisk

grundlag spørsmålet om suvereniteten til Vestgrønland (og Angmagsalik) og berettigelsen av monopolen der.

Domstolen skal ifølge vedtægtenes art. 38 dømme efter folkeret, medmindre parterne er enige om at saken skal avgjøres fter billighet («*ex aequo et bono*»).

Hvis man derimot kan opnaa Danmarks samtykke til en paadømmelse efter billighet, altsaa under en helt ut retfærdig hensyntagen til alle historiske og økonomiske forhold, kunde der bli tale om at søke en avgjørelse ogsaa av de spørsmål som knytter sig til Vestgrønland.

Uanseet hvorledes Norges paastande eventuelt blir formulert, maa selvsagt Norges historiske forhold til Grønland i gammel og nyere tid belyses under en eventuel retstvist.

Det er særlig et hensyn som taler for at man fra norsk side søker en snarlig avgjørelse av Grønlandssaken ad internasjonal vei. Og det er den fare enhver utsættelse av sakens løsning innebærer for at det skal lykkes danskerne at sette sig fast paa adskillige steder i Nord- og Østgrønland og efterhvert at inddrage de hittil ikke okkuperte omraader av landet under dansk styre. Det maa erindres at der folkeretslig ikke kan stilles særlig store krav til en okkuperings-«effektivitet», naar det gjælder saa vanskelig tilgjengelige egne som Nord- og Østgrønlands kyster. Og det er ikke utænkelig at Danmarks paastand paa høihetsret over hele Grønland vil fremstille sig som mere beføiet, naar danskerne om nogen tid muligens vil ha anlagt endnu nogen stationer i de hittil ikke koloniserte egne, og naar disse stasjoner blir lagt ind under den danske statsstyrelse. Forskjellige omstændigheter tyder paa at danskerne er fuldt opmerksomme paa at det for dem nu gjælder rent faktisk at befæste sin stiling særlig paa Østgrønland.

Under disse omstændigheter vilde det utvilsomt være av betydning om det ved en internasjonal avgjørelse kunde bli fastslaat at Danmark ihvertfald hittil ikke har taget hele Grønland i effektiv besiddelse, og

at Øst- og Nordgrønland staar aapen for utnyttelse ogsaa av andre lande.

Slik som situationen ligger an for tiden, burde Norge — paa grundlag av en rent juridisk prøvelse av saken — faa medhold i at Nord- og Østgrønland (undtagen Angmagalik) er ingen-mands-land. Og skulde Danmark — mot formodning bli tilkjendt suvereniteten over hele Grønland, skulde ihvertfald nordmænds adgang til at drive jagt, fangst og fiske som før være beskyttet.

Men selvsagt indebærer det en viss risiko at søke en domstols avgjørelse i forhold, hvor retsreglerne er saa litet klare og bestemte som her. Man bør ogsaa være klar over at det muligens vil kunne svække Norges stilling til den gamle norske koloni, Vestgrønland, om man søker en international avgjørelse utelukkende i spørsmålet om retten til det ikke koloniserte Grønland.

2. *Forhandling.*

I note av 19de december 1921 har Danmark anmodet om saa nøiagtige og uttømmende opplysninger som mulig om arten og omfanget av den fangst- og fiskerivirksomhet, som er blit drevet av norske undersaatere ved Grønland, forat den danske regjering eventuelt kan fremsætte et forslag til en tilfredsstillende ordning av saken.

Dette Danmarks forhandlingstilbud angaar, som man ser, utelukkende de norske økonomiske interesser som knytter sig til Østgrønland. Det synes altsaa som om Danmark tilbyr forhandling alene paa grundlag av anerkjendelse av Danmarks suverenitet over hele Grønland.

Et slikt forhandlingsgrundlag kan ikke aksepteres fra norsk side. Forutsætningen for fortsatte forhandlinger mellom Norge og Danmark maa være at forhandlingsgrundlaget blir helt frit. — Endvidere maa forutsætningen være at baade den norske og den danske stat under forhandlingene vil avstaa fra enhver foranstaltning der enten i retslig eller faktisk henseende foregriper noget overfor den anden part. Nordmændene maa altsaa fremdeles ha anledning til frit at

drive fangst, jagt og fiske paa Østgrønland og i farvandet utenfor østkysten. Og hverken Norge eller Danmark maa ved anlæg av nye faste stasjoner paa østkysten, eller paa anden maate, søke at etablere et faktisk eller retslig raadighetsforhold, som hittil ikke har foreligget.

Henseet til den steilhet hvormed Danmark hittil har forfegtet sin høihetsret til hele Grønland, er der — om Danmark gaar med paa forhandling paa de ovenfor nævnte betingelser — muligens ikke særlig stor utsigt til at forhandlingene vil føre til et resultat, som kan aksepteres av Norge. Men det kan ihvertfald ikke bringe saken i nogen værre stilling, og heller ikke kan det skade Norges internationale anseelse, om Norge gjør et forsøk paa at faa saken ordnet ved forhandling under de nævnte forutsætninger.

De to fremgangslinjer som der hittil er pekt paa: international avgjørelse paa norsk initiativ og tilbud om forhandling paa frit grundlag, kan selvsagt kombineres. Norge kan fremsætte tilbud om forhandling, idet det samtidig fra norsk side gjøres gjældende at man agter at henvise saken til den Faste Domstol for Mellemlfolkelig Retspleie, dersom forhandlingene ikke fører frem. Det er jo ikke utelukket at en saadan fremgangsmaate kan bevirke en mere imøtekommende holdning fra Danmarks side, da Danmark ikke kan antages at ha nogen interesse av at dets hjemmel til de gamle norske skatland blir belyst for et internationalt forum.

3. *Ingen avgjørelse.*

Den tredje utvei som staar Norge aapen i Grønlandssaken, er den at Norge ikke selv tar noget initiativ til at faa saken løst ved forhandling eller international avgjørelse, men at man fra norsk side undlater enhver anerkjendelse av Danmarks suverenitet til nogen del av Grønland og uten hensyn til de foranstaltninger som er eller blir truffet av Danmark, opretholder betraktningen av Nord- og Østgrønland som ingen-mandsland og indretter sig derefter.

Denne fremgangslinje vil gi den norske

stat en videre anledning til at optræde aktivt til hævde av Norges nationale, økonomiske og videnskapelige interesser særlig paa Østgrønland, eventuelt ved okkupationer for privat eller offentlig regning.

Risikoen ved at vælge denne linje består i muligheten for at Danmark kan komme til at gaa av med seiren i en eventuel kappestrid mellem de to lande om hvem der i faktisk hensende skal vinde herredømmet i Nord- og Østgrønland. Der er paa privat dansk initiativ oprettet en videnskabelig station («Thule») og en missionsstation («Nordstjernen») i Nordvestgrønland. Og av Østgrønlandsk Kompagni er der anlagt flere fangststationer paa forskjellige punkter paa østkysten, likesom den danske stat har søkt at utvirke at dette selskap allerede i sommer skal anlægge yderligere to stationer i Scoresbysund (i Østgrønland). Fortsetter denne politik fra dansk side, uten at der fra norsk side tages tilsvarende skridt, kan resultatet i det lange løp ikke bli andet end ugunstig for Norge. Det kan selvsagt heller ikke frakjendes enhver betydning at Danmark hos stormagterne har opnaaet an-

erkjendelse, eller tilsagn om anerkjendelse, av dansk høihetsret over hele Grønland.

Om der fra norsk side optrædes aktivt, ved fortsættelse og videre utvikling av norsk fiske- og fangstvirksomhet og ved okkupationer, vil forøvrig vel det sandsynlige resultat bli at der før eller senere finder sted en kollisjon mellem norske og danske interesser, og dette vil da gjøre forhandling eller tvistens avgjørelse ad international vei uundgaaelig.

Det er tvilsomt om Norge vil staa sig paa at faa sakens avgjørelse utskudt til et relativt fjernt tidspunkt. Men dersom man finder dette ønskelig, kan det fra norsk side ogsaa søkes opnaaet ved at man foreløbig ingen avgjørelse søker, men først naar det i fremtiden findes beleilig, fremsætter tilbud om forhandling eller søker en avgjørelse ved dom.

Forutsætningen maa i alle tilfælde være at der fra norsk side i ventetiden træffes foranstaltninger til at befæste Norges faktiske og retslige stilling til Østgrønland. Ellers risikerer Norge ved sin passivitet at forspilde sin ret.

Kristiania i den forsterkede konstitutionskomite den 3die juli 1923.

Arnold Holmboe,
formand.

Griivi,
ordfører.

Arne Magnussen,
sekretær.

Jak. Brevig.

J. E. Christensen.

Egede-Nissen.

C. J. Hambro.

Kr. Høgset.

Chr. Jakhelln.

Olav Scheflo.

N. Skaar.

A. Øen.