



Foto: Kylie Cooper, Reuters/Ritzau Scanpix

CERES-opdatering nr. 7 om ret og sikkerhed: USA, Danmark og Grønland - forsvarsaftaler

Af Marc Schack, Klara Herzl Christiansen, Anton Rask Hauge Steffensen & Astrid Kjeldgaard-Pedersen

25. september 2026

I denne CERES-opdatering nr. 7 sætter vi fokus på de forsvarsaftaler for Grønland, der er indgået mellem Kongeriget Danmarks regering sammen med Naalakkersuisut og USA.

- Hvordan fik vi Forsvarsaftalen for Grønland af 1951, og hvad er aftalens centrale indhold?
- Hvordan og hvorfor blev 1951-aftalen opdateret i 2004 med den såkaldte Igaliku-aftale?
- Hvilke nye rettigheder og pligter indebærer 2026-aftalen for parterne?
- Hvordan forholder 2026-aftalen sig til grønlandernes ret til selvbestemmelse og mulige selvstændighed?
- Hvordan forholder 2026-aftalen sig til NATO?
- Har 2026-aftalen en udløbsdato og kan den opsiges?
- Hvornår træder 2026-aftalen i kraft?

Den 22. september 2026 kl. 17:39 underskrev statsminister Mette Frederiksen, landsstyreformand Jens-Frederik Nielsen og præsident Donald J. Trump den såkaldte Grønlandsaftale i forbindelse med FN's årlige generalforsamling i New York. Aftalen er forhandlet på plads efter en længere periode med betydeligt politisk pres og trusler fra USA mod Kongeriget Danmark (se hertil CERES-opdatering nr. 2). Den 18. september 2026 oplyste Statsministeriet, at parterne forventede at kunne underskrive en aftale, der *"anerkender Kongerigets suverænitet og territoriale integritet og det grønlandske folks ret til selvbestemmelse"*. Samme

dag skrev præsident Trump på Truth Social, at aftalen giver USA *"permanent control over security, and all other needs, in Greenland, completely addressing ALL of our many U.S. concerns"*. I denne CERES-opdatering gør vi indledningsvis kort rede for indholdet af de tidligere forsvarsaftaler mellem Danmark, Grønland og USA, hvorefter vi ser nærmere på de mest centrale retlige spørgsmål, der er forbundet med den nye aftale.

Hvordan fik vi Forsvarsaftalen for Grønland af 1951, og hvad er aftalens centrale indhold?

USA har siden Anden Verdenskrig været militært til stede på grønlandsk territorium. Forsvarsaftalen af 1941 – indgået af Danmarks daværende gesandt (ambassadør) i USA, Henrik Kauffmann, uden mandat fra den danske regering – gav USA vidtrækkende beføjelser til at anlægge militærbaser, lufthavne og havne i Grønland. Mest kontroversielt var, at aftalen kun kunne opsiges ved begge parters samtykke. Regeringen i København afskedigede Kauffmann og anklagede ham for landsforræderi, men ratificerede alligevel efter krigens afslutning i 1945 Kauffmanns aftale i Rigsdagen, da USA ikke var villige til at annullere den.

Efter ratifikationen var der dog fortsat et dansk ønske om at begrænse USA's beføjelser i Grønland. USA's tilbud om at købe Grønland i 1946 samt omfattende amerikansk aktivitet i Grønland skabte bekymring i Danmark for USA's videre planer for den daværende danske koloni. Samtidig var der efter stiftelsen af NATO i 1949 behov for at etablere et retligt grundlag for NATO-allierede styrkers adgang til anlæg i Grønland, hvorfor NATO havde anmodet Danmark og USA om at forhandle en ny aftale. På den baggrund indledtes forhandlinger mellem USA og

Danmark, som mundede ud i Forsvarsaf-talen for Grønland af 1951.

I 1951-aftalen forpligter Danmark og USA sig til i fællesskab at koordinere forsvaret af Grønland, jf. artikel I. Aftalens kerne er oprettelsen af såkaldte 'forsvarsområder' i artikel II. I disse designerede områder får USA ret til at oprette og drive militær-baser. Placeringen og antallet af for-svarsområder aftales løbende med Dan-mark og ændrer ikke på Danmarks suve-rænitet over disse. Det danske flag skal, sammen med det amerikanske, vaje over forsvarsområderne, og Danmark har ret til at udpege en forbindelsesofficer til hvert område. Efter artikel IV og V har NATO-styrker adgang til forsvarsområ-derne, ligesom amerikanske styrker har fri bevægelighed mellem områderne. USA har jurisdiktion over de forsvarsom-råder, som USA driver, jf. artikel VIII. Gyl-digheden af aftalen er bundet til NATO-alliancen, idet aftalen "*skal forblive i kraft i samme tidsrum som Den nordatlantiske Traktat*" jf. artikel XIV(2).

1951-aftalen begrænsede USA's manøv-rerum i Grønland sammenlignet med af-talen af 1941 ved indførelsen af forsvars-områderne, der skulle aftales med Dan-mark. Aftalen gav dog fortsat USA mar-kante beføjelser i Grønland inden for de designerede forsvarsområder.

Hvordan og hvorfor blev 1951-afta-len opdateret i 2004 med den så-kaldte Igaliku-aftale?

I 2004 indgik Kongeriget Danmarks rege-ring inklusive Grønlands selvstyre og USA Igaliku-aftalen, der supplerede og ændrede 1951-aftalen. Igaliku-aftalens primære formål var at inkludere Grøn-land, således at Grønland skulle tages med på råd i spørgsmål om USA's mili-tære tilstedeværelse i Grønland. Ved Igaliku-aftalen blev Grønland for første gang medunderskriver af en forsvarsaf-tale om sit eget territorium. I præamblen

begrundes opdateringen med "*ændrin-gen af Grønlands status fra koloni til lige-stillet del af Kongeriget Danmark under grundloven og indførelsen af et vidtgå-ende grønlandsk hjemmestyre*", og "*at Kongeriget Danmarks regering altid kon-sulterer og samvirker tæt med Grønlands hjemmestyre i rigsanliggender, der er af særlig betydning for Grønland*".

Igaliku-aftalens indhold kan opdeles i fire punkter. For det første slår aftalen fast, at Thule-basen (i dag Pituffik Space Base) er det eneste tilbageværende forsvars-område i Grønland, hvor det grønlandske flag nu også skal vaje. Etableringen af nye forsvarsområder skal ske efter reg-lerne i 1951-aftalen. For det andet udgår artikel VIII fra 1951-aftalen og erstattes med tilsvarende bestemmelser i NATO Status of Forces Agreement (SOFA), som forudset i 1951-aftalens artikel X, mens artikel VII og IX skal finde anven-delse "*som en supplerende aftale til NATO SOFA*". For det tredje skal både Grønland og Danmark fremover konsul-teres ved væsentlige ændringer af USA's militære aktivitet i Grønland. Grønland får dertil mulighed for at "*udpege en repræ-sentant, som den amerikanske komman-derende officer på Thule-basen vil råd-føre sig med i lokale anliggender, der be-rører Grønlands landsstyre*". For det fjerde knyttes aftalens varighed til 1951-aftalen.

Hvilke nye rettigheder og pligter in-debærer 2026-aftalen for parterne?

Aftalen udgør en ændring af og et sup-plement til de hidtidige aftaler. I det om-fang 2026-aftalen ikke indebærer æn-dringer, er bestemmelserne i de hidtidige aftaler således fortsat gældende, jf. 2026-aftalens artikel I. Artikel II fremhæ-ver, at parterne ønsker et stærkere NATO-engagement i Arktis, mens afta-lens artikel III fastsætter relevante defini-tioner. Bl.a. fremhæves det i artikel III, at "*særligt følsomme sektorer og aktiviteter*" omfatter – men ikke er begrænset til –

"kritisk infrastruktur og udvinding af resourcer".

Artikel IV-V angår "Forsvarsområder" og "Ubemandede militære installationer". Det aftales, at parterne "skal gøre bedst mulig brug af procedurerne" i aftalekomplekset for at muliggøre, at USA kan "*modernisere og udvide*" aktiviteterne i Pituffik Space Base, "*oprette et yderligere forsvarsområde ved Narsarsuaq og Mestersvig*", samt at USA "*kan oprette yderligere forsvarsområder i Grønland og styrke dets militære operationer eller faciliteter*". Herudover fastsættes en procedure for identificering af nye behov mv. Artikel IV indeholder således en udvidelse af det amerikanske engagement i Grønland, som udspecificeres i den nye aftale, omend ordningerne i høj grad kunne have været aftalt i rammerne af de hidtidige aftaler.

Som noget nyt i 2026-aftalen forpligter Kongeriget Danmark sammen med Grønland sig gennem artikel V til at "*behandle anmodninger om at oprette ubemandede militære installationer i Grønland uden for forsvarsområder i henhold til fremskyndede myndighedsgodkendelsesprocedurer*". I de tidligere aftaler ville etableringen af ubemandede militære installationer uden for de eksisterende forsvarsområder som udgangspunkt kræve, at der blev oprettet et nyt forsvarsområde til formålet. Artikel V skaber dermed en alternativ og forenklet adgang til at etablere ubemandede militære installationer uden for forsvarsområderne, f.eks. radar- og andre overvågningssystemer, uden at der først skal etableres et særskilt forsvarsområde. Dog skal det fortsat ske efter godkendelse fra Kongeriget Danmark sammen med Grønland. Artikel V skal formentlig særligt ses i lyset af USA's bestræbelser på at opbygge et "Golden Dome" missilforsvar, der potentielt vil kræve etableringen af flere ubemandede militærinstallationer i Grønland.

Artikel VI omhandler USA's adgang til grønlandsk territorium uden for forsvarsområderne. I forlængelse af hidtidige ordninger gives USA bl.a. ret til "*fri adgang til og færden mellem forsvarsområderne overalt i Grønland*", ligesom USA får "*adgang til at overflyve og lande på et hvilket som helst område i Grønland*" og USA's skibe får "*undersøisk adgang til og færden i territorialfarvandet*". Det bemærkes, at artikel III definerer territorialfarvandet som det ydre territorialfarvand.

Artikel VII omhandler forsvarsområdenes sikkerhed og forebyggelse af spionage. Det aftales, at "*området i nærheden af et forsvarsområde ikke må anvendes på en måde, der truer forsvarsområdets sikkerhed*". Her ligger en ny forpligtelse, men det er uklart, hvad den præcis indbefatter. Parterne "*har til hensigt at samarbejde om sikkerheden omkring forsvarsområderne*", ligesom USA vil kunne "*udtrykke betænkelighed*" ved ændringer på sådanne områder. Artikel VII nævner eksplicit ændret brug af eller opførelse af bygninger, faciliteter eller installationer, men det fastlægges ikke, hvad der konkret menes med anvendelse, der "*truer*" sikkerheden. Det må antages at omfatte f.eks. installationer, der kunne kompromittere militære kommunikationskanaler eller lignende. Ordningen er dog blødt formuleret, idet aftalen fastslår, at hvis USA udtrykker bekymring, skal parterne "*sammen afgøre*", hvilke skridt der skal tages. Det fremgår ligeledes, at parterne "*skal arbejde sammen for at imødegå spionage i Grønland*", og at myndighederne skal holde "*tæt kontakt*" i den henseende.

Artikel VIII angår Kongeriget Danmarks såkaldte "*forsvarsmæssige styrkepositioner*". Artiklen indeholder – ligesom artikel VII – relativt bløde formuleringer om, at Danmark "*har styrket og vil fortsætte med at styrke sin militære styrkeposition i Arktis*", og at Danmark gennem "*forstærket tilstedeværelse, forbedret overvågning og styrket samarbejde og interoperabilitet med NATO-allierede*" vil "*fortsætte med at adressere nye trusler og bidrage*

til kollektiv stabilitet og sikkerhed i den arktiske region". Artiklen fremstår primært som en hensigtserklæring eller formålsbestemmelse med begrænset retligt bindende indhold.

Artikel IX

Artikel IX fastslår, at *"Ingen stat, som ikke er medlem af NATO, må gives tilladelse til at oprette sine egne bemandede eller ubemandede militære installationer i Grønland og ej heller tillades en vedvarende tilstedeværelse af militære styrker i Grønland, medmindre andet er aftalt mellem parterne."* Det er nyt sammenlignet med de tidligere aftaler. USA har udtrykt bekymring for kinesisk og russisk aktivitet i Grønland, og artikel IX imødekommer denne bekymring – nu og i fremtiden – ved som hovedregel at udelukke ikke-NATO-landes militære installationer og tilstedeværelse i Grønland og give USA medbestemmelse (som kan udlægges som vetoet) med hensyn til undtagelser.

Artikel X

Artikel X vedrører "Udenlandske direkte investeringer og andre aktiviteter" og forbinder som noget nyt forsvars- og sikkerhedspolitik eksplicit og direkte med udvinding af ressourcer i Grønland. Da artikel X således har et langt bredere anvendelsesområde end artikel IX, er det ikke overraskende, at artikel X har påkaldt sig størst interesse. Artiklen fastslår, at *"stater eller investorer fra en stat, der ikke er medlem af NATO, NATO-partner eller EU-medlemsland, ikke skal have lov til at have (i) kontrol, (ii) betydelig indflydelse eller (iii) adgang til ikke-offentlig information, der kan udgøre en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden, inden for særligt følsomme sektorer eller aktiviteter i det grønlandske territorium (herunder territorialfarvandet), medmindre det er aftalt mellem parterne, at sådanne stater eller investorers aktiviteter ikke udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden"*. Som nævnt ovenfor

defineres *"særligt følsomme sektorer eller aktiviteter"* som *"sektorer eller aktiviteter fastlagt til at være særligt følsomme, herunder men ikke begrænset til kritisk infrastruktur og udvinding af ressourcer"*. Ordningen må forstås sådan, at det er aftalt, at kun stater og investorer fra NATO, NATO-partnerlande eller EU-medlemslande – som den klare hovedregel – skal kunne få kontrol mv. inden for relevante sektorer eller aktiviteter. I det omfang andre aktører alligevel skal have adgang til relevante investeringer i Grønland, vil det konkret skulle afgøres gennem aftale mellem parterne, om dette udgør en relevant trussel. I lighed med artikel IX lægger artikel X's første led op til, at Kongeriget skal høre USA, om konkrete staters og investorers aktiviteter udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden, hvilket kan udlægges som en vetoet for USA. Bestemmelsen indebærer med andre ord en indskrænkning i Grønlands og Kongeriget Danmarks råderum, men hvor omfattende en indskrænkning, der reelt er tale om, er ikke helt oplagt – navnlig i lyset af formuleringerne i artikel X andet og tredje led.

Ifølge artikel X's andet led skal Grønland "i tæt samarbejde med myndighederne i Kongeriget Danmark", sikre bestemmelsens formål *"gennem anvendelse af dets nuværende eller fremtidige investeringscreeningslove"*. Denne formulering binder i, at den danske investeringsscreeningslov ikke finder anvendelse i Grønland og Færøerne. Naalakkersuisut fremsatte imidlertid i efteråret 2025 et lovforslag om screening af visse udenlandske investeringer med henblik på at etablere et selvstændigt grønlandsk regelsæt på området. I det oprindelige forslag sigtede man efter, at loven skulle træde i kraft 1. januar 2026, men behandlingen af lovforslaget blev udskudt først til Inatsisartuts forårssamling i 2026 og senest til efterårssamlingen 2026. I skrivende stund har Grønland altså ikke nogen regler på området. Det bliver interessant at følge, om – og i givet fald hvordan – kravene i artikel X bliver inkorporeret i

det forslag, der er ved at blive behandlet i Inatsisartut. Umiddelbart synes artikel X ikke at medføre væsentligt behov for ændringer i det igangværende lovgivningsarbejde i Grønland.

Artikel X's tredje led indeholder en relativt blød formulering om, hvordan ordningen skal håndteres i praksis: *"De relevante myndigheder i Kongeriget Danmark skal konsultere tæt med relevante amerikanske myndigheder og andre partnere. De specifikke modaliteter for denne tætte konsultation skal fastlægges af de relevante myndigheder."*

Opsummerende er hovedpointerne i artikel X:

- 1) Kongeriget Danmark/Grønland bestemmer fortsat over investeringer, idet
- 2) Kongeriget Danmark/Grønland har lovet USA, at visse parter ikke må komme for tæt på "særligt følsomme sektorer eller aktiviteter"
- 3) Hvis Kongeriget Danmark/Grønland ønsker at imødekomme investeringer, der kunne tænkes at ramme ind i løftet, jf. punkt 2, skal det aftales med USA
- 4) Ordningen skal generelt håndteres gennem danske/grønlandske screeningslove, hvor der blot skal konsulteres med USA.

Hvordan forholder 2026-aftalen sig til grønlandernes ret til selvbestemmelse og mulige selvstændighed?

2026-aftalens præambel *"genbekræfter Kongeriget Danmarks suverænitet og territoriale integritet"* og *"anerkender, at det grønlandske folk udgør et folk i medfør af folkeretten med ret til selvbestemmelse"*. Denne ordlyd afspejler bl.a. de indledende formuleringer i Selvstyrelø-

ven. Det fremgår endvidere af præambelen, at parterne *"noterer sig, at proceduren for grønlandsk selvstændighed fremgår af § 21 i lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre"*. Hvis det grønlandske folk træffer beslutning om selvstændighed, igangsættes en procedure med forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut, som kan føre til en aftale, der skal godkendes ved folkeafstemning i Grønland og have samtykke fra Folketinget. Sidstnævnte følger af grundlovens § 19, stk. 1. Ordningen danner rammen for 2026-aftalens artikel XI, som fastslår aftalens permanente karakter, herunder i den situation hvor Grønland skulle blive selvstændigt. Det generelle spørgsmål om aftalens permanente karakter behandles nedenfor. For så vidt angår spørgsmålet om Grønlands selvstændighed fremgår af artikel XI's anden del: *"Såfremt Grønland udøver sin ret til selvbestemmelse for at blive selvstændig, skal Kongeriget Danmarks regering og Naalakkersuisut sammen sikre, at den selvstændige grønlandske stat vil (i) give tilsagn om at forblive i NATO, herunder om nødvendigt ved at ansøge om at blive medlem, og (ii) udtrykkeligt påtage sig, fra datoen for selvstændighed, alle de af Kongeriget Danmarks rettigheder og forpligtelser, der følger af nærværende aftale, herunder enhver gennemførelsesaftale eller ordninger mellem parterne, samt Forsvarsaftalekomplekset."*

Denne formulering indeholder forudsætninger, der rejser vanskelige spørgsmål om statssuccession og traktatretlige forpligtelser – en del af folkeretten, hvor der er betydelige uklarheder. Området er reguleret i *Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*, som Danmark dog ikke har tiltrådt. Visse af traktatens regler afspejler sædvaneretten og ville som sådan finde anvendelse, men den konkrete fortolkning i relation til de specifikke omstændigheder omkring Grønland er desuagtet forbundet med betydelig usikkerhed. Det forekommer umiddelbart mest nærliggende at antage,

at oprettelsen af en selvstændig grønlandsk stat ville blive sidestillet med "separation af en del af en stat" i relation til spørgsmålet om statssuccession. Det ville i givet fald betyde, at de folkeretlige rettigheder og forpligtelser, der knytter sig til hhv. det danske og det grønlandske territorium som udgangspunkt ville blive videreført for hhv. Danmark og Grønland. Forsvarsaftalerne ville således fortsat være bindende for det selvstændige Grønland.

Hvordan forholder 2026-aftalen sig til NATO?

2026-aftalen forholder sig ligesom 1951-aftalen og Igaliku-aftalen fra 2004 til NATO, og allerede i præamblen fremhæves NATO som den centrale ramme for parternes samarbejde om sikkerheden i Grønland og det øvrige nordatlantiske område. 2026-aftalen går imidlertid længere end de tidligere aftaler ved på flere punkter at knytte konkrete rettigheder og forpligtelser til NATO-medlemskab og -samarbejde, jf. bl.a. artikel IX og X, som er omtalt ovenfor. Artikel XI's andet led er særligt interessant at fremhæve her. Som noget nyt forpligter Kongeriget Danmarks regering og Naalakkersuisut sig nemlig til ved en eventuel fremtidig grønlandsk selvstændighed sammen at sikre, at den selvstændige grønlandske stat vil give tilsagn om at forblive i NATO, herunder om nødvendigt ved at ansøge om medlemskab. Hvordan denne forpligtelse til at "*give tilsagn om at blive i NATO*" konkret skal gennemføres, og hvordan den vil spille sammen med en eventuel grønlandsk beslutning om selvstændighed, er ikke nærmere reguleret i aftalen. Bestemmelsen vil derfor kunne få betydning i forbindelse med fremtidige forhandlinger om Grønlands selvstændighed mellem Danmark og Grønland.

Har 2026-aftalen en udløbsdato og kan den opsiges?

Artikel XI foreskriver under overskriften "*Aftalens permanente karakter*", at aftalen ikke har "*nogen slutdato*" og kun kan ændres ved fælles samtykke, jf. artikel XIII i 1951-aftalen. Som beskrevet i CE-RES-opdatering nr. 2 kan traktater dog bringes til ophør (eller suspenderes) i tilfælde af "*væsentligt brud*", jf. Wienerkonventionen om traktatretten (VCLT) artikel 60 eller ved "*fundamentale ændringer i omstændighederne*", jf. VCLT artikel 62.

Hvornår træder 2026-aftalen i kraft?

Ifølge artikel XII træder aftalen i kraft efter "*...afslutningen af de nødvendige parlamentariske procedurer i Kongeriget Danmark sammen med Grønland*". Bestemmelsen henviser til grundlovens § 19, stk. 1, hvorefter regeringen ikke uden Folketingets samtykke kan "*foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning*". Regeringen må forventes inden længe at fremsætte et forslag til folketingsbeslutning om ratifikation af aftalen. Det bliver interessant at se, om regeringen i bemærkningerne til forslaget vil uddybe, hvorfor aftalen ikke indebærer overladelse af suverænitet og kan ratificeres ved § 19-proceduren. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det ville kræve en grundlovsændring at overlade suverænitet til en fremmed stat, idet § 20 kun åbner mulighed for suverænitetsafgivelse til "*mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde*."

Artikel XII siger ikke noget om Senatet, der ellers i medfør af den amerikanske forfatnings artikel II(2) skal godkende

traktater med 2/3 flertal. Det skyldes antagelig, at 2026-aftalen efter amerikansk forfatningsret betragtes som en "executive agreement", som præsidenten blot skal underrette Senatet om inden 60 dage efter underskrivelsen.

CERES-opdateringerne:

Center for Ret og Sikkerhed (CERES) på Det Juridiske Fakultet, KU, udsender løbende opdateringer om juridiske problemstillinger, der opstår i relation til den aktuelle sikkerhedssituation. I netop denne opdatering inddrages – under hensyn til emnet – i vid udstrækning politologiske perspektiver. Vi adresserer både temaer, som har været rejst i medierne, og temaer, som er ligge i forlængelse af vores forskning.

Om InterMil-projektet:

En del af CERES' forskning gennemføres inden for rammerne af InterMil-projektet, som gennemfører praksisnær juridisk forskning og forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for militære studier. InterMil-projektet blev etableret ved en aftale mellem Det Juridiske Fakultet (i samarbejde med Forsvarsakademiet) og Center for Militære Studier, KU, som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023 og videreføres i indeværende forligsperiode.

Kontakt os:

Klara Herzl Christiansen, projekt-student
(gdh515@jur.ku.dk)

Anton Rask Hauge Steffensen, projekt-student (sjz297@jur.ku.dk)

Marc Schack, lektor
(marc.schack@jur.ku.dk)

Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor
(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)