

BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

EM 2015/62: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at nedsætte en grundlovsforberedende kommission

&

EM 2015/111: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at genoptage og færdiggøre arbejdet på den redegørelse, som et enigt Inatsisartut under EM 2011 vedtog skal danne grundlaget for en beslutning om nedsættelse af en grundlovsforberedende kommission

&

EM 2015/138: Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges senest ved udgangen af 2016 at etablere en Grundlovsforberedende kommission, som har til opgave at udarbejde et forslag til Grundlov for Grønland til forelæggelse for Inatsisartut.

Afgivet til forslagenes 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem, Anders Olsen Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Iddimanngiu Bianco, Inuit Ataqatigiit, næstformand

Inatsisartutmedlem Laura Tàunâjik, Siumut

Inatsisartutmedlem Múte Bourup Egede, Inuit Ataqatigiit

Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne

1. Forslagenes indhold.

1.1. Punkt 111

Et enigt Inatsisartut besluttede på efterårssamlingen 2011 at pålægge Naalakkersuisut at forelægge Inatsisartut en redegørelse, som skal danne grundlag for en inatsisartutbeslutning om nedsættelse af en grundlovskommission for Grønland. Arbejdet blev påbegyndt under det daværende Naalakkersuisut og blev efter valget i 2013 videreført af et nyt Naalakkersuisut. Arbejdet var dog ikke afsluttet, da der igen i 2014 blev udskrevet valg. Det nuværende Naalakkersuisut har i maj 2015 i et § 37-svar (120/2015) oplyst, at Naalakkersuisut endnu ikke har truffet beslutning om, hvorvidt arbejdet skal videreføres og afsluttes, men at Naalakkersuisut agter at drøfte spørgsmålet og træffe afgørelse herom.

Det foreliggende beslutningsforslag (punkt 111) pålægger Naalakkersuisut at genoptage og færdiggøre arbejdet på redegørelsen.

1.2. Punkt 62 og punkt 138

De to beslutningsforslag er stort set identiske; de pålægger begge Naalakkersuisut at nedsætte en grundlovsforberedende kommission. Kun det ene af beslutningsforslagene - pkt. 138 - fastsætter dog en tidsfrist herfor.

En grundlov er en lov, som fastsætter, hvordan en stat er organiseret. Det vil sige, at den indeholder bestemmelser om, hvordan de øverste statsorganer (parlament, regering, domstole, statsoverhoved) etableres og om hvilke forpligtelser og beføjelser de har; indbyrdes og i forhold til borgerne. Herunder bestemmelser, som *begrænser* de øverste statsorganers beføjelser overfor borgerne (frihedsrettigheder / menneskerettigheder). Eventuelt vil en grundlov kunne indeholde bestemmelser om den pågældende stats officielle sprog og om beskyttelse af sproglige minoriteter.

Der har i den offentlige debat om en eventuel revision af den danske grundlov været rejst forslag om indføjelser af bestemmelser om beskyttelse af miljøet og bæredygtig udnyttelse af naturens ressourcer. Sådanne bestemmelser kan også ses som en beskyttelse af kommende generationers rettigheder, og dermed som en udvidelse af de eksisterende grundlovssikrede borgerrettigheder.

En grundlov har normalt en særlig stilling i forhold til den pågældende stats øvrige lovgivning, således at anden lovgivning ikke må stride mod bestemmelser i grundloven, og således at en ændring af grundloven kræver en særlig procedure, som kræver en bredere tilslutning end ved almindelige loves tilblivelse.

For Grønland gælder i dag Danmarks Riges Grundlov af 1953. Hertil kommer, at den af Folketinget vedtagne Selvstyrelov på samme måde som en grundlov danner en overordnet ramme, som Selvstyrets lovgivning og forvaltning ikke må stride mod.

Det grønlandske folk kan i henhold til Selvstyrelovens § 21 træffe afgørelse om Grønlands selvstændighed (løsrivelse). Træffes en sådan beslutning, indledes forhandlinger mellem Naalakkersuisut og den danske regering med henblik på implementering af beslutningen. En aftale mellem Naalakkersuisut og den danske regering om Grønlands løsrivelse skal indgås med samtykke fra henholdsvis Inatsisartut og det danske Folketing og skal desuden godkendes ved en folkeafstemning i Grønland.

Grønland vil derved blive en selvstændig stat, med et deraf følgende behov for en forfatning.

Ligesom det står det grønlandske folk frit at træffe beslutning om selvstændighed, står det os frit at træffe forberedelser til en sådan selvstændighed.

Dette gælder uanset om der er tale om forberedelser i form af bestræbelser på at opnå en selv bærende økonomi (altså en økonomi, som gør Grønland uafhængig af bloktilskud og andre ydelser fra den danske stat), eller om der er tale om iværksættelse af et forfatningsforberedende arbejde; det vil sige udarbejdelse af et udkast til en forfatning/ grundlov, som skal gælde, når Grønland løsriver sig, og bliver en selvstændig stat.

Umiddelbart må vel de to beslutningsforslag – bedømt efter deres indhold og begrundelse - forstås således, at Naalakkersuisut ønskes pålagt en forpligtelse til at igangsætte forberedelsen af en grundlov, som skal gælde, når Grønland løsriver sig, og bliver en selvstændig stat.

Under behandlingen af grundlovsforslagene i 2011 (EM 2011/61 & 72) overvejedes imidlertid også, hvorvidt det kunne være muligt for Grønland at vedtage sin egen Grundlov, uden at denne nødvendigvis forudsætter, at Grønland træder ud af Rigsfællesskabet.

Færøernes Lagting nedsatte i 1999 et grundlovsudvalg, som led i det daværende Landsstyres løsrivelsesplan. Undervejs i processen ændrede arbejdet dog karakter, idet der mellem de løsrivelsesorienterede og de ikke-løsrivelsesorienterede partier opnåedes konsensus omkring udarbejdelse af et forfatningsudkast, som skulle kunne finde anvendelse for Færøerne, uden nødvendigvis at forudsætte løsrivelse.

Man ville tilsvarende kunne forestille sig et ønske om en grundlov for Grønland, inden for rammerne af Rigsfællesskabet. En sådan grundlov ville imidlertid skulle udformes på en sådan måde, at den ikke strider mod bestemmelser i hverken Danmarks Riges Grundlov eller i Selvstyreloven.

Erfaringerne fra Færøerne viser, at dette kan være vanskeligt.

Et forslag til Lagtingslov om Færøernes Forfatning blev den 6. marts 2010 fremsat for det færøske Lagting, og genfremsat den 17. august samme år. Forslaget blev førstebehandlet den

23. september 2010 og herefter henvist til udvalgsbehandling. I sin betænkning delte udvalget sig i 3 flertal og 7 mindretal, og fremsatte mere end 70 ændringsforslag, hvoraf mange dog var af teknisk eller sproglig karakter.

Statsministeriet anmodede den 18. marts 2010 Justitsministeriet om en nærmere vurdering af de forfatningsretlige spørgsmål, som det færøske forslag til Lagtingslov om Færøernes Forfatning gav anledning til.

Justitsministeriet anfører i et notat, afgivet 2. juni 2010, at *”forfatningsforslaget efterlader det indtryk, at det er hensigten, at forfatningen – hvis forslaget gennemføres – skal træde i stedet eller gå forud for grundloven. De færøske myndigheder har imidlertid ikke i den nuværende forfatningsmæssige situation kompetence til at gennemføre en sådan retsakt, og selvom forslaget måtte blive gennemført, ville det ikke kunne have de omhandlede retsvirkninger.”*

I samme notat konkluderer Justitsministeriet, at *”forslaget indeholder (1) bestemmelser, der synes uforenelige med grundloven, (2) bestemmelser, der efterlader det indtryk, at de bl.a. sigter mod at begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, (3) bestemmelser, der rejser spørgsmål i forhold til sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage, (4) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget, og (5) bestemmelser, der vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført”*.

Af et supplerende notat, afgivet af Justitsministeriet den 20. juni 2011, fremgår det, at de af et flertal i udvalget fremsatte ændringsforslag ikke giver justitsministeriet anledning til ændring af ovenstående konklusion.

På et samråd i Folketinget kommenterede den daværende statsminister, Lars Løkke Rasmussen, Justitsministeriets notat med ordene: *”Færøerne må bestemme sig og give en klar og officiel melding: Vil atlantehavsøerne være med i det danske rigsfællesskab, eller vil de hellere løsrive sig og blive selvstændige.”* *”Regeringen har en meget klar linje. Vi holder ikke på Færøerne, hvis de ønsker at blive selvstændige”*.¹

Lovudvalget har noteret sig, at der i den nuværende danske regerings regeringsgrundlag anføres følgende:

”Regeringen erkender, at der er ønsker på Færøerne og i Grønland om at arbejde med en egen forfatning, men det er samtidig afgørende, at egne forfatninger kan rummes inden for rigsfællesskabets rammer. Vi er positive over for dialog med Færøerne og Grønland om de spørgsmål, der opstår i forbindelse med et forfatningsarbejde med henblik på at sikre dette.”

¹ Her citeret efter Politiken, d. 15. juni 2010

Denne tilkendegivelse synes umiddelbart at rumme en opblødning i forhold til tilkendegivelsen i den tidligere danske regerings regeringsgrundlag fra 2011, hvori anførtes følgende:

Regeringen respekterer grønlandske og færøske ønsker om at nedfælde en egen forfatning, men lægger vægt på, at der herved bl.a. ikke skabes uklarhed om Færøernes og Grønlands forfatningsmæssige stilling i riget.” (Udvalgets understregning).

Alligevel er der næppe grundlag for at tro, at den nuværende regering vil (eller kan) indtage en anden holdning end den foregående: Så længe Grønland er en del af Rigsfællesskabet, vil en eventuel Grønlandsk grundlov skulle udformes på en sådan måde, at der ikke hersker nogen tvivl om dens overensstemmelse med Danmarks Riges Grundlov og Selvstyreloven.

2. Økonomiske konsekvenser.

Hvad angår de økonomiske konsekvenser af de to beslutningsforslag om nedsættelse af en grundlovsforberedende kommission (EM 2015/62 og EM 2015/138), fremhæver forslagsstillerne, at disse vil afhænge af en række forskellige forhold, herunder blandt andet kommissionens sammensætning og sekretariatsbetjening.

Det vil her - som påpeget af forslagsstilleren bag pkt. 138 – være relevant at skele til de udgifter, som i sin tid var forbundet med den rent grønlandske selvstyrekommissions arbejde. De samlede udgifter hertil udgjorde omkring 16, 4 mio. kr. fordelt på 4 år.

Udgifterne til en grundlovsforberedende kommission kan blive mindre eller større (også afhængigt af hvor mange år kommissionens arbejde vil strække sig over), men må dog forventes at ligge på et sammenligneligt niveau: 10-20 mio. kr., som også angivet af forslagsstilleren bag pkt. 62.

Hvad angår de økonomiske konsekvenser af forslaget om genoptagelse og færdiggørelse af arbejdet på den redegørelse, som et enigt Inatsisartut under EM 2011 vedtog skal danne grundlaget for en beslutning om nedsættelse af en grundlovsforberedende kommission, angiver forslagsstiller følgende:

Forslaget indebærer, at der skal afsættes administrative ressourcer til færdiggørelsen af den redegørelse, som blev påbegyndt efter Inatsisartut's vedtagelse herom for 4 år siden. Henset til det antal år, som indtil nu er brugt på arbejdet, må jeg antage, at de ressourcer, som skal afsættes til at afslutte arbejdet, er begrænsede, og næppe vil kunne overstige 1½ årsværk. Ressourcerne bør kunne findes inden for administrationens eksisterende ramme, idet det dog ikke kan udelukkes, at en vedtagelse af beslutningsforslaget må medføre en nedprioritering eller udskydelse af andre tiltag.

Naalakkersuisut oplyser i sit svarnotat, at redegørelsen vil kunne færdiggøres i 2016. Forslagsstilleres vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget forekommer på denne baggrund realistiske.

3. Naalakkersuisut's svarnotat og ændringsforslag.

Naalakkersuisut fremhævede i sit svarnotat til grundlovs-forslagene fra 2011 vigtigheden af, at Inatsisartut sikres et fyldestgørende beslutningsgrundlag forud for en beslutning af så væsentlig og vidtrækkende betydning. Blandt andet pegede Naalakkersuisut på, at det bør overvejes, hvorledes en grundlovskommission bør sammensættes, og hvilken ekspertise, som bør være repræsenteret, ligesom det nærmere bør overvejes, hvilke problemstillinger kommissionen skal adressere. Naalakkersuisut anbefalede derfor, at der – før Inatsisartut beslutter nedsættelse af en grundlovskommission – udarbejdes en redegørelse, som kan danne grundlag for beslutningen.

Lovudvalget tilsluttede sig denne anbefaling, og fremsatte ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

Udvalget ønskede, at redegørelsen skulle forholde sig til, hvilke muligheder og begrænsninger der eksisterer for udarbejdelsen af en grønlandsk grundlov indenfor rammerne af Selvstyreloven. Samtidigt ønskede Udvalget, at redegørelsen skulle vurdere, om det er muligt at udfærdige en grønlandsk grundlov i to tempi, således at vi får en grønlandsk grundlov, der gælder under Selvstyret, og som supplerer den danske grundlov, og samtidigt udarbejder en del, der træder i kraft den dag, Grønland opnår selvstændighed.

Lovudvalget opfordrede endvidere Naalakkersuisut til i redegørelsen at forholde sig til de udgifter, som vil være forbundet med kommissionsarbejdet.

I overensstemmelse hermed anbefaler Naalakkersuisut i sit svarnotat til de grundlovsforslag, som er fremsat til denne samling, at redegørelsen først skrives færdig.

Naalakkersuisut oplyser, at redegørelsen vil kunne ligge færdig næste år, altså i 2016.

Naalakkerusiut har på denne baggrund fremsat følgende ændringsforslag til de tre beslutningsforslag:

”Naalakkersuisut pålægges at præsentere Redegørelse for nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission for Inatsisartut i 2016, således at Grønlands Selvstyre på et efterfølgende oplyst grundlag kan træffe beslutning om en eventuel nedsættelse af en forfatningskommission for Grønland.”

4. Lovudvalgets behandling af forslagene

Lovudvalget har som led i udvalgets behandling af forslaget inviteret repræsentanter for Atassut og Partii Naleraq til under et møde med udvalget at uddybe og drøfte disse partiers

holdninger til de tre beslutningsforslag og Naalakkersuisuts ændringsforslag hertil. De to partier er ikke repræsenteret i Lovudvalget.

Lovudvalgets initiativ har haft til formål at sikre samtlige partier i Inatsisartut mulighed for en mere indgående drøftelse af beslutningsforslagene og Naalakkersuisuts ændringsforslag hertil.

Partii Naleraq gav under mødet udtryk for, at partiet anser en færdiggørelse af den påbegyndte redegørelse for en unødigt forsinkelse. Det, som skal undersøges, kan kommissionen undersøge. Partii Naalaleraq vil dog, naturligvis, respektere det, hvis de øvrige partier ønsker redegørelsen færdiggjort.

Atassut fandt en færdiggørelse af redegørelsen ønskelig, af hensyn til Inatsisartut's beslutningsgrundlag. En færdiggørelse i 2016 vil ikke udgøre en forhaling, men blot en fornuftig og naturlig afslutning på første skridt.

Partii Naleraq gjorde endvidere opmærksom på, at partiet finder det ønskeligt, at der i den videre proces nedsættes et ad hoc udvalg med repræsentation fra samtlige partier.

Atassut redegjorde for partiets tanker om vejen til fuld selvstændighed: Vi bør sætte os en række delmål, i form af f.eks. hjemtagelse af områder, uddannelsesniveau, andel af hjemmehørende arbejdskraft og økonomi. Vejen til selvstændighed tages ikke i ét skridt.

Begge partier var enige om vigtigheden af, at befolkningen inddrages. Det må iværksættes informationskampagner og rejses en debat.

5. Lovudvalgets indstilling

Lovudvalget finder det ligesom Naalakkersuisut hensigtsmæssigt, at den påbegyndte redegørelse færdiggøres, således at den kan danne grundlag for en Inatsisartutbeslutning om, hvorvidt der skal nedsættes en grundlovskommission og ikke mindst: hvordan den i givet fald skal sammensættes, og hvilke problemstillinger kommissionen skal forholde sig til.

Lovudvalget kan ligeledes tilslutte sig, at redegørelsen skal forelægges for Inatsisartut i 2016, hvilket vil sige *senest* på efterårssamlingen 2016.

Lovudvalget indstiller derfor Naalakkersuisuts ændringsforslag til de tre beslutningsforslag til vedtagelse.

Hvis Inatsisartut tilslutter sig denne indstilling, vil Inatsisartut først skulle tage stilling til grundlovskommissionens nedsættelse, sammensætning og opgave i forbindelse med behandlingen

af redegørelsen.

Lovudvalget finder dog anledning til, allerede nu, at pege på vigtigheden af, at alle partier er repræsenteret i den videre proces. Ikke bare i en grundlovskommission, men også i det udvalg i Inatsisartut, som skal tage stilling til grundlovskommissionens nedsættelse og følge dens arbejde. Lovudvalget opfordrer derfor til, at der med henblik herpå nedsættes et ad hoc udvalg, med repræsentation fra samtlige partier.

Lovudvalget opfordrer endvidere til, at det i den videre proces sikres, at befolkningen informeres og inddrages. Det kan ske i regi af en grundlovskommission, men også Naalakkersuisut, kommunerne, partier, organisationer og foreninger kan bidrage til, at processen sikres en folkelig forankring.

Med disse opfordringer indstiller et enigt Lovudvalg Naalakkersuisuts ændringsforslag til de tre beslutningsforslag til vedtagelse.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen

Formand

Siumut

Iddimangiiu Bianco

Inuit Ataqatigiit

Laura Tàunâjik

Siumut

Muté Bourup Egede

Inuit Ataqatigiit

Michael Rosing

Demokraterne