

20. november 2016

EM2016/39

BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

**EM 2016/39: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at
Inatsisartut giver Naalakkersuisut bemyndigelse til at etablere en
forfatningskommission med henblik på at udfærdige
et forslag til en grønlandsk forfatning.**

Afgivet til forslagens 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand
Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne, næstformand
Inatsisartutmedlem Iddimannngiiu Bianco, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Laura Tàunâjik, Siumut
Inatsisartutmedlem Debora Kleist, Inuit Ataqatigiit

1. Indledende bemærkninger

Nærværende beslutningsforslag og Naalakkersuisuts ”Redegørelse for nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission” blev omdelt og offentliggjort efter kl. 18 fredag d. 18. november. Førstebehandlingen blev afviklet lørdag d. 19. november, og er sat til andenbehandling mandag d. 21. november.

Redegørelsen er i grønlandsk version på 103 sider og i dansk version på 76 sider.

De betingelser, som Lovudvalget har haft for betækningsarbejdet, har således været overordentligt vanskelige, ligesom offentlighedens mulighed for at debattere forslaget forud for, at Inatsisartut træffer beslutning, langt fra har været optimale.

Lovudvalget tager de beslutninger, som er truffet herom til efterretning, og har gjort, hvad der under de givne betingelser har været udvalget muligt for at forholde sig til de vanskelige

problemstillinger, som forslaget og redegørelsen rummer. Lovudvalget finder det dog ærgerligt, at man ikke har fundet det muligt at indgive forslaget tidligere på samlingen, således at der havde været mulighed for en grundigere (og mere forsvarlig) behandling.

Man kan frygte, at eftertiden og kommende generationer må undre sig og spørge sig selv, om vi virkelig fandt de beslutninger, som skulle træffes om en grønlandsk forfatningskommission af så underordnet betydning, at der ikke var behov for at give vort parlament og vor befolkning mere end en weekend til at sætte sig ind i, overveje og drøfte forslaget.

2. Om forslagens baggrund

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. Arbejdet på redegørelsen blev herefter indstillet. Under efterårssamlingen 2015 pålagde Inatsisartut Naalakkersuisut ”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.”

Den nu fremlagte redegørelse repræsenterer således sammenlagt omkring 3 års arbejde.

3. Hvilke valg skal træffes?

Inatsisartut har ønsket en redegørelse, som kan danne grundlag for en beslutning om en eventuel nedsættelse af en forfatningskommission. Denne redegørelse foreligger nu. Overordnet set står vi således nu over for at skulle træffe et valg om, hvorvidt der nu skal nedsættes en forfatningskommission.

Hertil kommer imidlertid en række yderligere valg, som skal træffes, herunder blandt andet:

- Hvad skal være forfatningskommissionens opgave?
 - Skal den udarbejde udkast til en forfatning, som skal gælde for Grønland inden for rammerne af rigsfællesskabet – det vil sige en forfatning, som i retligt niveau ligger under grundloven, og som derfor ikke kan indeholde bestemmelser, som er i strid med grundloven?

- Skal den udarbejde udkast til en forfatning, som skal kunne vedtages og træde i kraft i forbindelse med en eventuel udtræden af rigsfællesskabet – det vil sige en forfatning, som skal gælde for Grønland som en ny stat?
- Skal den udarbejde udkast til en forfatning ”i to tempi”, det vil sige en forfatning, som indeholder en del, som skal gælde inden for rammerne af rigsfællesskabet, og en anden del, som først skal gælde, hvis Grønland løsriver sig og bliver en stat?
- Hvordan skal kommissionen sammensættes?

3.1. Skal forfatningskommissionen udarbejde udkast til en forfatning, som skal gælde for Grønland inden for rammerne af rigsfællesskabet?

Det synes at stå klart, at Grønland har mulighed for at vedtage en forfatning, som skal gælde for Grønland inden for rammerne af rigsfællesskabet, men også at en sådan forfatning i givet fald vil skulle udformes på en sådan måde, at der ikke hersker nogen tvivl om dens overensstemmelse med Danmarks Riges Grundlov og Selvstyreloven. (Der henvises til Lovudvalgets betænkning til EM 2015/62 & 111 & 138, samt til redegørelsen).

Erfaringerne fra Færøerne illustrerer de (juridiske og politiske) udfordringer, dette kan indebære.

Udvalget har noteret sig, at Naalakkersuisut i redegørelsen oplyser, at den danske statsminister har tilbudt at være Grønland behjælpelig i forbindelse med en eventuel udarbejdelse af en eventuel grønlandsk forfatning.

3.2. Skal forfatningskommissionen udarbejde udkast til en forfatning, som skal kunne vedtages og træde i kraft i forbindelse med en eventuel udtræden af rigsfællesskabet?

Der kan anføres argumenter både for og imod, at der på nuværende tidspunkt udarbejdes et sådant forfatningsudkast.

På den ene side kan det ses som et bidrag til styrkelse af befolkningens identitet og samhørighed (”nation-building”), ligesom det vil være en fordel, at befolkningen forud for en beslutning om løsrivelse også har et udkast til forfatning at forholde sig til.

På den anden side kunne der meget vel tænkes endnu at gå en årrække, inden en beslutning om løsrivelse træffes, og spørgsmålet er, om de politikere, som til den tid skal træffe beslutning om en grønlandsk forfatning, finder det ønskelig at træffe beslutningen på grundlag af en måske adskillige år gammel kommissionsbetænkning, som de ikke selv har haft indflydelse på, og som tiden måske på enkelte punkter er løbet fra.

3.3. Skal forfatningskommissionen udarbejde udkast til en forfatning ”i to tempi”, det vil sige en forfatning, som indeholder en del, som skal gælde inden for rammerne af rigsfællesskabet, og en anden del, som først skal gælde, hvis Grønland løsriver sig og bliver en stat?

Lovudvalget indstillede i sin første betænkning vedrørende spørgsmålet om en forfatningskommission (EM2011/61 & 72), at det i redegørelsen vurderes, om det er muligt at udfærdige en grønlandsk forfatning i to tempi – således at der udarbejdes en grønlandsk forfatning, der gælder under selvstyret og som supplerer den danske grundlov, og samtidig udarbejdes en del, der træder i kraft den dag, Grønland opnår selvstændighed.

Til trods for, at det af redegørelsen fremgår, at Naalakkersuisut har været opmærksom på denne indstilling, synes redegørelsen ikke at indeholde en sådan vurdering. Spørgsmålet er blandt andet, om det juridisk set er muligt for Grønlands Selvstyre at vedtage en forfatning, som indeholder bestemmelser, som rækker ud over Selvstyrets lovgivningsmæssige kompetencer, hvis blot disse bestemmelser først opnår gyldighed, når Grønland har opnået den lovgivningsmæssige kompetence.

Lovudvalget har noteret sig, at redegørelsen lægger op til, at en forfatningskommission - om ønsket – kan pålægges at udarbejde et udkast til en ”forfatning i to tempi”. Det fremstår imidlertid uklart, om dette skal ses som udtryk for, at Naalakkersuisut har vurderet, at en sådan konstruktion er juridisk mulig – eller om det blot er udtryk for en antagelse, som ikke er gjort til genstand for nærmere vurdering eller undersøgelse.

3.4. Free association

I redegørelsen lægges op til, at der i et kommissorium kan indføjes, at forfatningsudkastet skal indeholde bestemmelser, som statsretligt vil tillade Grønland at indtræde i et free association forhold med en anden stat.

3.5. Hvordan skal kommissionen sammensættes?

I redegørelsen lægges der – i overensstemmelse med Lovudvalgets tidligere opfordringer – op til, at samtlige partier skal repræsenteres i en eventuel forfatningskommission.

Endvidere lægges der op til, at kommissionen skal bestå af 7-11 medlemmer, og at partierne skal repræsenteres efter størrelse. Der udpeges ikke suppleanter.

Endelig lægges op til, at det ledende regeringsparti indstiller kommissionens formand, og at det største oppositionsparti indstiller kommissionens næstformanden.

Det anbefales i redegørelsen, at medlemmer af Naalakkersuisut ikke udpeges til en forfatningskommission.

3.6. Øvrige forhold omkring en eventuel forfatningskommissions arbejde

Redegørelsen lægger op til, at der kan udpeges et antal tilforordnede eksperter, som skal bidrage med deres viden, men uden stemmeret.

Redegørelsen lægger endvidere op til, at der etableres et selvstændigt sekretariat for kommissionen, med en sekretariatschef, to akademiske medarbejdere hvoraf mindst den ene bør være jurist, samt en informationsmedarbejder.

Lovudvalget har noteret sig, at der er redegørelsen anføres følgende:

- *Det grønlandske folk har endnu ikke mange jurister med statsretlig ekspertise eller jurister med årelang erfaring indenfor det politiske arbejde og det offentlige systems indretning (og som i øvrigt samtidig taler grønlandsk, hvilket nok ikke skal undervurderes her). Derfor er det anbefalelsesværdigt, at man ikke begrænser sig til specifikke fagområder, når der skal udvælges tilforordnede og eksperter til kommissionen (eventuelt også ansatte til sekretariatet), men at anden relevant erfaring også kan anerkendes som værdifuldt og nyttigt i kommissionens arbejde.*
- *Sproget i kommissionen vil højst sandsynligt være grønlandsk. Grønlandsk er det officielle sprog i Grønland. Der er en stærk sandsynlighed for, at det særligt i forfatningsarbejdet og udarbejdelsen af forfatningsudkastet som udgangspunkt vil foregå på grønlandsk. Der vil være oversættelser til dansk, men meget af arbejdet og diskussionerne i kommissionen vil være tekstnære og fokusere på specifikke sproglige formuleringer, hvorfor dette vil stille grønlandske sprogkrav til de embedsmænd, der er direkte involveret i at skrive teksten. Det betyder ikke, at man skal kunne tale grønlandsk for overhovedet at være involveret i kommissionen, men der vil være åbenlyse begrænsninger for hvor meget man kan involvere sig i de tekstnære grønlandske diskussioner, hvis man ikke kan.*

- *Ved udpegningen af tilforordnede og andre faglige eksperter er det anbefalelsesværdigt, at man ligeledes gør sig tanker om fremtidige uddannelses- og oplysningsmæssige behov i Grønland. Særligt i relation til fortolkning af en kommende forfatningstekst og eventuel uddannelse og oplysning af kommende generationer af studerende, embedsmænd, politikere og sidst, men ikke mindst, de grønlandske borgere. En helt ny forfatning er med til at skabe en ny grønlandsk statsretlig tradition, som man er nødt til at kære sig om for eftertiden. De politikere, embedsmænd og eksperter som har været involveret i arbejdet vil være kilder til fremtidig fortolkning af landets forfatning, og derved også have en vis vægt i fremtidige fortolkninger af teksten. Det er vigtigt, at dette forhold huskes i udpegningen af folk, som involveres i forfatningsarbejdet, som vil være historisk. Det vil ikke være optimalt, hvis ingen af de som fagligt kommer til at vide mest om den grønlandske forfatning ikke er forholdsvis tilgængelige for ovenstående behov i det grønlandske samfund.*

De citerede afsnit giver Lovudvalget anledning til at advare mod, at man undervurderer behovet for at sikre en forfatningskommission kvalificeret juridisk bistand i et tilstrækkeligt omfang.

En forfatning er en lov – og en lov med meget vidtrækkende konsekvenser, idet den fastsætter nogle grundlæggende rettigheder og pligter, hvorved den begrænser lovgivernes mulighed for frit at fastsætte regler, og idet den samtidig udgør rammerne for fortolkning af al underliggende lovgivning. Der vil til den nærmere udformning af enhver lov være behov for særlig juridisk indsigt og teknisk kunnen. Behovet er bestemt ikke mindre for så vidt angår en forfatning, hvor konsekvensen af fejl, mangler og ugennemtænkte konstruktioner kan være vidtrækkende, og hvor mulighederne for at afhjælpe fejl og mangler kan være mere begrænsede end for så vidt angår andre love.

Lovudvalget må også bemærke, at de politikere, embedsmænd og eksperter, som har bidraget til arbejdet i en forfatningskommission *ikke* (i hvert fald ikke i retlig forstand) kan betragtes som kilder til fortolkning af forfatningen. Retskilderne vil (foruden selve lovteksten) udgøres af kommissionsbetænkningen (og af lovbemærkningerne, såfremt man måtte vælge at udarbejde lovbemærkninger til forfatningen, hvilket netop af hensyn til behovet for fortolkningsbidrag måske kunne være hensigtsmæssigt), samt af Inatsisartut's forhandlinger vedrørende forfatningsforslaget.

Det vil være en forfatningskommissions ansvar at udfærdige kommissionsbetænkningen, forfatningsudkastet og eventuelle lovbemærkninger til forfatningsudkastet med en sådan grundighed, udførlighed og præcision, at arbejdet er egnet som juridisk (såvel som historisk) kilde.

Hvad angår sproget i en forfatningskommission går Lovudvalget som en selvfølge ud fra, at medlemmerne vælger at benytte det sprog, som de foretrækker og er bedst fortrolige med, og at der i fornødent omfang tilvejebringes tolkning, så eventuelle medlemmer m.v., som ikke er primært grønlandsk-sprogede også har en reel mulighed for at deltage – ganske på samme måde, som i arbejdet i Inatsisartut. Et forfatningsforberedende arbejde skulle gerne samle folket, ikke splitte det – og arbejdet skulle gerne ske uden at afskære de af vore landsmænd, som ikke er primært grønlandsk-sprogede fra at deltage i udformningen af vort lands fremtid. Udvalget ser derfor heller intet formål i udelukkende at lade en forfatningskommission betjene sig af grønlandsk-sprogede eksperter og embedsmænd. Det væsentligste er at sikre, at de pågældende tilsammen og i fornødent omfang besidder den indsigt og den tekniske kunnen, som skal sikre, at kommissionsmedlemmernes politiske visioner og ønsker omsættes til en forfatning, som er juridisk gangbar (hvilket blandt vil sige, at dens gyldighed skal kunne anerkendes af domstolene, at den skal have den fornødne klarhed, og at den skal være i overensstemmelse med Grønlands internationale forpligtelser i henhold til menneskerettighedskonventioner m.v.). Udvalget anerkender dog, at det vil være en klar fordel, hvis der kan findes dobbelt-sprogede jurister med særlig forfatningsretlig indsigt, til at bistå en forfatningskommission.

4. Beslutningsforslaget

Som beslutningsforslaget er affattet, vil en vedtagelse i den foreliggende form indebære, at Naalakkersuisut bemyndiges til at etablere en forfatningskommission. Det vil betyde, at Inatsisartut overlader det til Naalakkersuisut selv at træffe de valg, som er omtalt ovenfor; det vil sige blandt andet spørgsmålet om kommissoriets indhold og kommissionens sammensætning.

Dette kan forekomme paradoksalt set i lyset af, at det i redegørelsen klart er forudsat, at Inatsisartut / et udvalg i Inatsisartut træffer disse valg.

Et flertal i Lovudvalget bestående af Siumut og Inuit Ataqatigiit antager, at baggrunden herfor er et ønske om ikke unødigt at forsinke igangsættelse af processen. Dette udvalgsflertal er indstillet på at give Naalakkersuisut den ønskede bemyndigelse, og har tillid til, at Naalakkersuisut vil løfte opgaven på ansvarlig og velovervejet vis.

Hvad angår fastsættelsen af et kommissorium opfordrer udvalgsflertallet dog Naalakkersuisut til at lade kommissoriet omfatte den ovenfor under 3.2. nævnte model, således at forfatningskommissionen skal udarbejde udkast til en forfatning, som skal kunne vedtages og træde i kraft i forbindelse med udtræden af rigsfællesskabet – det vil sige et udkast til en forfatning for Grønland som selvstændig stat.

Udvalgsflertallet opfordrer til, at Naalakkersuisut udpeger en formand og en næstformand for kommissionen.

Udvalgsflertallet opfordrer endvidere Naalakkersuisut til – i overensstemmelse med hvad der også lægges op til i redegørelsen – at sikre befolkningens inddragelse i processen.

Endelig finder udvalgsflertallet det naturligt, at Inatsisartut holdes løbende orienteret i den videre proces. Lovudvalget er det udvalg i Inatsisartut, som har forfatningsforhold under sit ansvarsområde. Da ikke alle partier er repræsenteret i Lovudvalget, finder udvalgsflertallet, at udvalget ved behandlingen af orienteringer og øvrige henvendelser fra Naalakkersuisut vedrørende forfatningskommissionen og dens arbejde bør suppleres af en tilforordnet (uden stemmeret) fra hvert parti, som ikke ellers ville være repræsenteret i udvalget. Udvalget fremsætter ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

5. Lovudvalgets indstilling

Et flertal i Lovudvalget bestående af Siumut og Inuit Ataqatigiit fremsætter følgende ændringsforslag:

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Inatsisartut giver Naalakkersuisut bemyndigelse til at etablere en forfatningskommission med henblik på at udfærdige et forslag til en grønlandsk forfatning.

Inatsisartut nedsætter et ad hoc udvalg ("Udvalget vedrørende Forfatningskommissionen"), som består af Lovudvalget suppleret af én tilforordnet repræsentant for hvert parti eller løsgænger, som ikke er repræsenteret i Lovudvalget. Tilforordnede deltager i udvalgsarbejdet uden stemmeret. Naalakkersuisut holder udvalget orienteret om kommissionens kommissorium, sammensætning og nedsættelse og om arbejdet i kommissionen.

Et mindretal i Lovudvalget bestående af Demokraterne indstiller forslaget såvel som ændringsforslaget til forkastelse.

Demokraterne afgiver i tilknytning til indstillingen følgende mindretalsudtalelse:

"En forfatning er fundamentet for alle love i en selvstændig stat. Det er derfor af yderste vigtighed, at en sådan forfatning er forankret i, og diskuteret med hele befolkningen. Det betyder i Demokraatits optik, at beslutning omkring oprettelsen af kommissionen, mest af alt kommissoriet og sammensætningen, skal godkendes af Inatsisartut.

Flertallet har valgt at se stort på den demokratiske proces, og bemyndiger uden videre det siddende Naalakkersuisut til at varetage begge opgaver, blot overset af et ad hoc udvalg, som skal følge processen på sidelinjen. Demokraatit er selvsagt yderst betænkelige ved såvel processen som den manglende demokratiopfattelse, som dette er et udtryk for. Alle borgere bør inddrages i dette arbejde. Hvordan skal borgerne kunne inddrages i processen, når udvalgs møder er lukkede, og når Naalakkersuisut ene er bemyndigede til at udpege medlemmer af kommissionen? Der er endnu heller ikke udarbejdet et kommissorie, for kommissionen at arbejde med. Kommissoriet er den grundlæggende arbejdsbeskrivelse for kommissionen og bør også behandles og godkendes af Inatsisartut.

Al fornuft peger på, at selvstændighed ikke er realistisk, eller ønskeligt, før det økonomiske fundament er på plads, og at der går en lang årrække, inden det bliver muligt for Grønland at erstatte bloktilskuddet fra Danmark med andre indtægter ved at skabe nye indtægtsgivende erhverv. For slet ikke at nævne at kunne skaffe yderligere økonomisk fundament for at kunne betale for uddannelser i udlandet, sygehusvæsenets personale m.fl. Ligesom vi vil pege på, at vi allerede har hjemtaget mange områder, herunder bl.a. socialvæsenet, hvor vi desværre må erkende, at den service, vi giver vores medborgere, er under al kritik.

Vi mener derfor, at eftersom selvstændighed ikke ligger lige om hjørnet, og det derfor ikke haster voldsomt at nedsætte denne kommission, ville den eneste rigtige vej have været at nedsætte et ad hoc udvalg, som skulle komme med et forslag til kommissorium samt danne rammerne for udpegning af kommissionens medlemmer. Derefter kunne det samlede Inatsisartut tage spørgsmålet op til behandling. Dette ville sikre den åbenhed i processen, som alle partier i øvrigt har efterspurgt.

Eftersom dette er den sidste chance for at komme med bindende indstillinger til, hvordan kommissionen skal udformes, vil vi fremkomme med de kriterier, som vi er kommet i tanke om i den korte tid, vi har haft til at behandle dette vigtige emne.

Det er vigtigt, at hele befolkningen inddrages. Det betyder, at alle minoritetsgrupper skal være med til at sikre, at deres rettigheder beholdes i en evt. ny stat. Vi har for eksempel sproglige minoriteter både i øst, Qaanaaq, og iblandt de dansktalende grønlændere, samt tilflyttere fra udlandet, som alle skal have mulighed for at deltage i processen på deres eget modersmål. Vi har børn og unge, der skal leve med den forfatning, som skrives. Vi har medborgere med vidt forskellige uddannelsesniveauer, som alle skal gøres bekendte med de konsekvenser, den præcise udformning af en forfatning har. Vi har befolkningsgrupper, der lever på meget forskellige måder, som alle skal sikres, at deres rettigheder bevares. Vi har også en del faggrupper som for eksempel menneskerettighedsinstitutioner, Transparency Greenland, ombudsmænd, forskere m.fl., hvis inddragelse i vores øjne er meget nødvendig. Og derforuden har vi i dagens Grønland ikke en juridisk definition af, hvem der er

grønlænder. Det er derfor yderst vigtigt, at alle der i dag bor i landet, er sikret deltagelse i dette arbejde, uanset hvem de er, og hvor de bor.

Vi vil også gøre opmærksom på, at de metoder, der oftest bruges i forbindelse med borgerinddragelse, er mangelfulde. Når Naalakkersuisut indkalder til borgermøder, er det som oftest "Tordenskjolds soldater", der møder op. Det er derfor yderst vigtigt at finde en metode til inddragelse, som giver alle borgere et incitament til at møde op og være med.

Ud over dette, skal Grønland og dets borgere tage stilling til, om vi ønsker at videreføre vores tiltrædelser af FN's menneskerettighedserklæring, og FN's børnekonvention, samt afklare hvor mange andre konventioner, aftaler og medlemsaftaler vi ønsker, og ikke mindst hvilke det er muligt for os at videreføre og fortsætte i.

Der er mange spørgsmål at afklare, inden en kommission kan gå i gang med et egentligt arbejde for nøje at afdække, hvilken slags suveræn stat vi ønsker at være. Det være sig både det økonomiske, politiske, faglige og selve rammerne for, hvilken opgave kommissionen tildeles, samt hvem der beslutter, hvem der sidder i denne kommission, og ud fra hvilke kriterier. Derfor må Demokraatit protestere imod denne forhastede proces, som i vores øjne er den helt forkerte måde at starte selve fundamentet for en kommende demokratisk retsstat på.

Opgaven er meget tyndt beskrevet i nærværende forslag, hvorfor vi ikke kan stemme for dette."

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Laura Tàunâjik
Siumut

Michael Rosing
Demokraterne

Debora Kleist
Inuit Ataqatigiit

Iddimannngiiu Bianco
Inuit Ataqatigiit