

**BETÆNKNING**

**afgivet af**

**Lovudvalget**

**vedrørende**

**EM 2011/61:**

**Forslag til Inatsisartutbeslutning om  
at der igangsættes en forfatningsforberedende proces  
og at Inatsisartut derfor træffer beslutning om,  
at der nedsættes en grundlovskommission for Grønland**

**samt**

**EM 2011/72:**

**Forslag til Inatsisartutbeslutning om at pålægge Naalakkersuisut,  
at etablere en Grundlovsforberedende kommission ved udgangen af 2012.  
Kommissionens opgave skal være, at fremsætte et forslag til Inatsisartut omkring  
Grønlands kommende Grundlov ved arbejdets afslutning.**

**Afgivet til forslagernes 2. behandling**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Andreas Uldum, Demokraterne, næstformand  
Inatsisartutmedlem Kristian Jeremiassen, Siumut  
Inatsisartutmedlem Storm Ludvigsen, Inuit Ataqatigiit  
Inatsisartutsuppleant Andersine H. Kristiansen, Siumut, midlertidigt udvalgsmedlem  
Inatsisartutmedlem Naaja Nathanielsen, Inuit Ataqatigiit, midlertidigt udvalgsmedlem

**Forslagernes indhold.**

De to beslutningsforslag er stort set identiske; de pålægger begge ~~Naalakkersuisut~~ Naalakkersuisut at nedsætte en grundlovsforberedende kommission. Kun det ene af beslutningsforslagene - pkt. 72 - 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 selvstående 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.

Flere forhold – hvilket også illustreres af debatten under de to forslags førstebehandling – bevirker imidlertid, at der kan rejses tvivl om den nærmere rækkevidde af forslagene.

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”<sup>1</sup>.*

Lovudvalget har noteret sig, at der i den nytiltrådte regerings regeringsgrundlag (koalitionsaftale) anføres følgende:

*”Regeringen anerkender princippet om folkenes ret til selvbestemmelse, således som det bl.a. kommer til udtryk i lov om Grønlands Selvstyre. Regeringen vil forholde sig konstruktivt til ønsker om at udvikle forholdet inden for rigsfællesskabets rammer, såvel som til ønsker om selvstændighed i kombination med et forsat samarbejde mellem vore lande.*

*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).*

Der synes således ikke at være 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.

#### **Økonomiske konsekvenser.**

Hvad angår de økonomiske konsekvenser, fremhæver forslagsstillerne, at disse vil afhænge af en række forskellige forhold, herunder blandt andet kommissionens sammensætning og sekretariatsbetjening.

Det ville imidlertid være betænkeligt (og i tvivlsom overensstemmelse med Forretningsordenen), om Inatsisartut traf beslutninger uden at have et *omtrentligt* indtryk af de økonomiske konsekvenser af et givent beslutningsforslag. Vil der skulle afses nogle få hundrede tusinder, eller løber omkostningerne op i to- eller trecifrede millionbeløb?

Det vil her - som påpeget af forslagsstillerne bag pkt. 72 – 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.

#### **Naalakkersuisut's svarnotat.**

Naalakkersuisut har i sit svarnotat fremhævet vigtigheden af, at Inatsisartut sikres et fyldestgørende beslutningsgrundlag forud for en beslutning af så væsentlig og vidtrækkende betydning. Blandt andet peger Naalakkersuisut på, at det bør overvejes, hvorledes en grundlovskommission bør sammensættes, og hvilken ekspertise, som bør være repræsenteret,

<sup>1</sup> Her citeret efter Politiken, d. 15. juni 2010

ligesom det nærmere bør overvejes, hvilke problemstillinger kommissionen skal adressere. Naalakkersuisut anbefaler derfor, at der – før Inatsisartut beslutter nedsættelse af en grundlovskommission – udarbejdes en redegørelse, som kan danne grundlag for beslutningen. En sådan redegørelse kunne efter Naalakkersuisut's vurdering være færdig ved udgangen af 2012, således at et beslutningsforslag om nedsættelse af en grundlovskommission kan behandles på forårssamlingen 2013.

Lovudvalget kan tilslutte sig denne anbefaling, og fremsætter ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

Udvalget ønsker, at redegørelsen også forholder sig til hvilke muligheder og begrænsninger der eksisterer for udarbejdelsen af en grønlandsk grundlov indenfor rammerne af Selvstyreloven. Samtidigt ønsker Udvalget, at redegørelsen vurderer, 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 opfordrer endvidere Naalakkersuisut til i redegørelsen at forholde sig til de udgifter, som vil være forbundet med kommissionsarbejdet.

### **Lovudvalgets indstilling**

Et enigt Udvalg fremsætter følgende **ændringsforslag**:

**Naalakkersuisut pålægges senest ved udgangen af 2012 at forelægge Inatsisartut en redegørelse, som skal danne grundlag for en inatsisartutbeslutning om nedsættelse af en grundlovskommission for Grønland. Naalakkersuisut pålægges på grundlag af Inatsisartut's drøftelse af denne redegørelse at fremsætte et beslutningsforslag til behandling på efterårssamlingen 2013.**

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Andreas Uldum  
Næstformand

Storm Ludvigsen  
*Inuit Ataqatigiit*

Kristian Jeremiassen  
*Siumut*

Naaja Nathanielsen  
*Inuit Ataqatigiit*

Andersine H. Kristiansen  
*Siumut*