

Redegørelse for nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission



Indhold

FORORD	3
1. INDLEDNING.....	4
2. BAGGRUND.....	7
3. FORFATNINGSKOMMISSIONEN – HVAD SKAL AFKLARES?.....	12
4. UDFÆRDIGELSE AF FORSLAG TIL KOMMISSORIUM	15
4.1 FORMÅL - KOMMISSIONS MANDAT	15
4.2 KOMMISSIONENS OPGAVE	15
4.3 ARBEJDSFORM OG TILRETTELÆGGELSEN AF ARBEJDET.....	17
4.4 VALG AF MEDLEMMER TIL FORFATNINGSKOMMISSIONEN SAMT FORMANDSKABET.....	17
4.5 TILFORORDNEDE, EMBEDSMÆND OG ANDRE MED SÆRLIG VIDEN.....	20
4.6 BORGERINDDRAGELSE OG OFFENTLIGHEDEN	21
4.7 FORFATNINGSSekretariatet – HERUNDER ORGANISATORISK PLACERING.....	22
4.8 DEMOKRATISK PROCES	24
4.9 TIDSHORISONT	25
4.10 ØKONOMI.....	26
5. INDHOLD OG OMFANG AF EN FORFATNING	29
5.1 JUSTITSMINISTERIETS OVERVEJELSER OVERFOR ET FORFATNINGSFORSLAG, DER SKAL KUNNE RUMMES INDENFOR RIGSFÆLLESSKABETS RAMMER	29
5.2 HVIS GRØNLAND VÆLGER AT SKRIVE EN FORFATNING INDENFOR GRUNDLOVENS RAMMER	32
5.3 HVIS GRØNLAND VÆLGER AT SKRIVE EN FORFATNING TIL IKRAFTTRÆDELSE EFTER SELVSTÆNDIGHEDENS INDTRÆDEN.....	35
6. SELVE SELVSTÆNDIGHEDSPROCESSEN	40
6.1 DANMARKS RIGES GRUNDLOV OG LOV OM GRØNLANDS SELVSTYRE	40
7. FORFATNINGENS INDHOLD.....	47
7.1 GRØNLANDSKE FORHOLD	47
7.2 HVORLEDES EN FORFATNING ÆNDRES, SAMT FORFATNINGENS DETALJERINGSGRAD	48
7.3 FASTLÆGGELSE AF STATSORGANERNE, DEMOKRATI OG VALG	50
7.4 TREDELING AF MAGTEN	51
7.5 MONARK VS. PRÆSIDENT.....	53
7.6 KOMMUNERNE	54
7.7 STATSBOGERSKAB	54
7.8 FØRSVARS- OG SIKKERHEDSPOLITIK	55
7.9 UDENRIGSPOLITIK.....	56

7.10 FINANSLOV OG SKATTER.....	57
7.11 VALUTA- OG PENGEPOLITIK.....	58
7.12 MENNESKE, BORGER- OG FRIHEDSRETTIGHEDER	58
7.13 EJENDOMSRETTE TIL LAND	59
7.14 IKKE-LEVENDE RESSOURCER.....	60
7.15 KOLLEKTIV EJENDOMSRET TIL DE LEVENDE RESSOURCER, NATUREN OG MILJØET	60
7.16 INUITKULTUREN OG OPRINDELIGE FOLKS RETTIGHEDER	61
7.17 KREATIVITET	61
7.18 KIRKEN.....	62
7.19 GEOGRAFISKE OG KLIMATISKE FORHOLD.....	63
7.20 LANDETS NAVN.....	63
7.21 UDDELEGERE STATSLIGE ANSVARSOMRÅDER	63
8. ØVRIGE FORHOLD AF RELEVANS FOR EN FORFATNINGSKOMMISSION	65
9. SAMMENFATNING.....	67
10. SAMLET UDKAST TIL KOMMISSORIUM FOR GRØNLANDS FORFATNINGSKOMMISSION	74

Forord

Hermed fremlægges redegørelsen for nedsættelsen af en grønlandsk forfatningskommission til Inatsisartuts velvillige behandling. Redegørelsen er udarbejdet af Formandens Departement.

Naalakkersuisut fremsætter redegørelsen som et beslutningsforslag med henblik på at sagen forhandles mundtligt i Inatsisartut.

Det er Naalakkersuts håb, at Inatsisartut hermed har fået et godt grundlag for at vurdere etableringen af en sådan kommission.

Det er ligeledes Naalakkersuisuts forhåbning, at borgernes interesse for dette arbejde vil være til stede, da en ny forfatning vil have stor betydning for vores samfund og for vores fremtidige generationer.

Med venlig hilsen

Suka K. Frederiksen
Naalakkersuisoq for Selvstændighed, Natur, Miljø og Landbrug

1. Indledning

Under Inatsisartuts efterårssamling 2015, vedtog et stort flertal af Inatsisartut, at Naalakkersuisut skulle færdiggøre arbejdet med at udfærdige Redegørelse om nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission. I 2011 pålagde Inatsisartut det daværende Naalakkersuisut at udfærdige redegørelsen, som dog ikke blev færdiggjort.

Tre meget ens beslutningsforslag, fra tre forskellige Inatsisartutmedlemmer, fra forskellige partier, havde til efterårssamlingen 2015 uafhængigt af hinanden indleveret forslag om at nedsætte en grønlandsk forfatningskommission eller færdiggøre redegørelsen. Naalakkersuisut besluttede at komme med et tildels præciserende ændringsforslag, der gik ud på at skrive den til tidligere Naalakkersuisut pålagte redegørelse færdig - for, at Inatsisartut på baggrund af denne kan træffe en beslutning om nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission på et mere oplyst grundlag. Det valgte et stort flertal i Inatsisartut at tilslutte sig, og resultatet er nærværende redegørelse.

I behandlingen af sagen, besluttede Inatsisartuts Lovudvalg at bemærke følgende i sin betænkning til den afsluttende debat og afstemning:

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.¹

Naalakkersuisut har ikke kompetence til at nedsætte udvalg i Inatsisartut. Den kompetence tilfalder Inatsisartut selv, og der tages derfor ikke stilling til, hvorledes dette ovennævnte ad hoc udvalg skal se ud i nærværende redegørelse. Dog noteres det, at der opfordres til nedsættelse af et ad hoc udvalg i Inatsisartut, med repræsentation fra samtlige partier. Udvalget skal tage stilling til forfatningskommissionens nedsættelse og følge kommissionens arbejde.

Det betyder, at der i denne redegørelse ikke skal tages endelig stilling til hvorledes forfatningskommissionen *skal udformes* eller *skal se ud*, men det lægges frem hvorledes *den kan se*

¹ 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.

ud og hvilke forhold, der bør tages med i betragtningerne ved udformningen af kommissionen. Selve den endelige udformning, indstilling til nedsættelse, samt endelig beslutning om nedsættelse af forfatningskommissionen træffes i henholdsvis i Inatsisartut ad hoc udvalg, og i det samlede Inatsisartut.

Af samme grund findes ikke en konklusion i redegørelsen, men blot en sammenfatning. Konklusionen skal for så vidt træffes af Inatsisartut på baggrund af redegørelsen.

Forfatningskommissionen bliver det forum, hvor et udkast til en grønlandsk forfatning skal udformes, ud fra det kommissorium, der fastlægges af Inatsisartut. Det er således Naalakkersuisuts opgave at komme med et forslag til hvorledes dette kommissorium *kan se ud*, men det er op til Inatsisartut at tilrette, godkende og lægge det endelige kommissorium fast. Følgelig vil læseren af denne redegørelse heller ikke finde udkast til indholdet til et endeligt forfatningsudkast, men udelukkende finder emner og anbefalinger til overvejelser til indholdet af en kommende forfatning. Forfatningskommissionen bliver det rette sted, hvor indholdet til forfatningsudkast fastlægges. Dette kommer til at ske ud fra et kommissorium, der enten sætter rammerne for, om det kommende forfatningsudkast skal skrives med intention om, at forfatningen skal kunne gælde inden for grundlovens rammer eller med intention om, at det skal gælde for en selvstændig grønlandsk stat. Det har betydning for, hvilke områder der kan udfærdiges udkast til bestemmelser for i forfatningsudkastet, og hvilke områder der eventuelt ikke kan udformes bestemmelser for.

Redegørelsen er delt op i 9 kapitler: i ”Kapitel 1 Indledningen” præsenteres redegørelsen. Kapitel 2 har overskriften, ”Baggrund”, og drager den juridiske baggrund for at kunne gennemføre en grønlandsk forfatningsproces frem. Kapitel 3, ”Forfatningskommissionen – hvad skal afklares”, kommer ind på særlige forhold, som ikke nødvendigvis er strengt juridiske, men som er relevante at have med i betragtning, når der skal skrives en forfatning for Grønland. I kapitel 4, ”Udfærdigelse af forslag til kommissorium”, bliver en række forhold, som det er relevant at have retningslinjer for i kommissorium behandlet, og efterfølgende forslag til tekstafsnit lagt frem. I ”Indhold og omfang af en forfatning”, kapitel 5, bliver Justitsministeriets overvejelser og bemærkninger til Færøernes forfatningsforslag introduceret. Disse bliver efterfølgende i principiel form ført over på Grønlands situation. Hvilket er relevant at have med i overvejelserne, når Inatsisartut enten beslutter, at I) der skal skrives en forfatning som skal gælde inden for grundlovens rammer eller, II) beslutter, at der skal skrives en forfatning, som skal gælde for en selvstændig grønlandsk stat. I denne sammenhæng behandles free association-ordningen også, og kapitlet kommer også med to mulige tekstafsnit til tilføjelse til kommissorium. I kapitel 6, ”Selve selvstændighedsprocessen” forklares selvstændighedsprocessen nærmere, hvilket er relevant, hvis Inatsisartut beslutter, at den eventuelle forfatningskommission skal skrive en forfatning til en selvstændig stat. I kapitel 7, ”Forfatningens indhold”, kommer redegørelsen ind på mere konkrete forskellige substansområder, som forfatningen enten skal, kan eller ikke kan inkludere alt efter, om forfatningen skal gælde inden for grundlovens rammer eller for en selvstændig stat. Inatsisartut er nødt til at have en ide om, hvilke områder en grønlandsk forfatningskommissionen kan komme med forslag til bestemmelser om, før Inatsisartut træffer beslutning om, hvilken slags forfatning, der skal udfærdiges - inden for

grundlovens rammer eller udenfor. I kapitel 8 foretages en sammenfatning af redegørelsens anbefalinger, og i kapitel 9 samles de forskellige forslag til tekstafsnit til kommissorium i et hele, således at tekstforslagene kan læses i sammenhæng. Herefter findes bilagene til redegørelsen. Der er som tidligere nævnt ikke inkluderet en konklusion til redegørelsen, da det er op til Inatsisartut, at beslutte hvad konklusionen skal være.

For klarhedens skyld, benyttes i indeværende sammenhæng begrebet 'forfatning' i relation til Grønland, og 'grundlov' i relation til Danmark, med mindre der er tale om direkte citater fra andre tekster, hvor denne forskel ikke nødvendigvis benyttes.



Suka K. Frederiksen
Nuuk, november 2016

2. Baggrund

Den 21. juni 2009, blev 30 år med hjemmestyre erstattet med selvstyre i Grønland. Det skete da Lov om Grønlands Hjemmestyre af den 29. november 1978 blev ophævet, og Lov om Grønlands Selvstyre af den 12. juni 2009 i stedet trådte i kraft på Grønlands nationaldag.

Selvstyrets indførelse var blevet besluttet efter en vejledende folkeafstemning om indførelse af selvstyre den 25. november 2008, gav et resultat, hvor 75 % af de grønlandske stemmeberettigede borgere stemte for indførelsen af selvstyre. Stemmeprocenten var på 72. Senere i november 2008, besluttede Inatsisartut at følge befolkningens stemme, og pålagde Naalakkersuisut at rette henvendelse til statsministeren. Formanden for Naalakkersuisut bad statsministeren om, at regeringen skulle fremlægge forslag til Lov om Grønlands Selvstyre for Folketinget, hvor lovforslaget skulle vedtages. Processen endte med, at Folketinget endeligt 3. behandlede og vedtog forslag til Lov om Grønlands Selvstyre den 12. juni 2009 om, at loven skulle træde i kraft den 21. juni 2009.

I Lov om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven), findes bestemmelser, der har overlevet hjemmestyreloven – et eksempel på dette er tvistløsningsbestemmelserne.

Der er også opdateringer i selvstyreloven i forhold til hjemmestyreloven – såsom kapitlet om sprog, hvor det grønlandske sprog gøres til det officielle sprog i Grønland, i stedet for tidligere at have været hovedsproget.

Ligesom i hjemmestyreloven er der i selvstyreloven en præambel, hvori det grønlandske folk blandt andet bliver anerkendt i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse. Præambler er en sjældenhed i dansk, såvel som i grønlandsk lovgivning. I præambelen står:

I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligestillede parter.

Folkeretten er internationale regler og principper, som stater sammen er blevet enig om og har vedtaget. Stater, der kan støtte op om lovgivningen har hver især ratificeret bestemmelserne – og de forpligter derefter også sig selv til at følge disse bestemmelser.²

² Relevante folkeretlige bestemmelser vil i denne sammenhæng kunne findes i (ikke udtømmende): De Forenede Nationers Pakt, FN's: Den internationale konvention om civile og politiske rettigheder (1966), FN's: Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966), FN's generalforsamlings deklARATION 1514 (XV) af 14. dec. 1960, FN's generalforsamlings resolution 1541 (XV) af 15. dec. 1960.

Selvom selvstyret er blevet indført og er gældende, gælder grundloven stadig i Grønland, og i grundlovens § 1 stadfæstes det, at grundloven gælder for alle dele af Danmarks rige.

Danmarks rige har siden ikrafttrædelsen af den gældende grundlov den 1. januar 1953 omfattet Grønland. Før dette havde Grønland status af koloni, og var indtil 1954 opført på FN's liste over såkaldte ikke-selvstyrende territorier under FN's afkoloniseringsproces.³

Den af Folketinget vedtagne selvstyrelov for Grønland supplerer grundloven og danner inden for rigsfællesskabet den overordnede juridiske ramme, som Selvstyrets lovgivning og forvaltning ikke må stride mod.

En løsrivelse fra Danmark og etablering af Grønland som en selvstændig og suveræn stat vil afgørende bryde med dette konstitutionelle grundlag. Det vil betyde, at Grønland må opbygge et nyt konstitutionelt grundlag. Arbejdet med en grønlandsk forfatningsforberedende proces kan ses som opbygningen og udviklingen af et sådan nyt grønlandsk konstitutionelt grundlag.

Selvstyreloven indeholder helt nye bestemmelser om Grønlands adgang til selvstændighed. Disse findes i selvstyrelovens kapitel 8, § 21, stk.1-4. Sådanne bestemmelser fandtes ikke i hjemmestyreloven.

Hvis man ser nærmere på § 21, stk. 1-4, finder man ingen omtale af en grønlandsk forfatning. Bestemmelserne fastlægger derimod rammerne for processen, hvor det grønlandske folk har truffet beslutning om selvstændighed og indledt forhandlinger med den danske stat om gennemførelse af selvstændighed for det grønlandske folk.

Man skal om i ”Bemærkninger til lovforslaget” til selvstyreloven, nærmere bestemt afsnit ”10.1 Adgangen til Selvstændighed” for at finde omtale af en grønlandsk forfatningsforberedende proces. Der står:

Det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en forfatningsforberedende proces. Grønland vil således inden for selvstyrelovens ordning kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed. I Grønlands overvejelser om selvstændighed kan bl.a. indgå overvejelser om en ordning i form af en fri sammenslutning (”free association”) med Danmark. Som nævnt ovenfor har regeringen tidligere tilkendegivet, at det er op til det grønlandske folk selv at beslutte Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark.⁴

Derved tydeliggøres det, at det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en forfatningsforberedende proces, og at Grønland inden for selvstyrelovens ordning kan foretage

³ <http://www.un.org/en/decolonization/nonselfgov.shtml>

⁴ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, ”10.1. Adgangen til selvstændighed”.

énsidige forberedelser hen imod selvstændighed. 'Énsidig' betyder her unilateralt – hvilket vil sige, at den forfatningsforberedende proces kan gennemføres uden at involvere Danmark.

Ovenstående formuleringer er imidlertid ikke nødvendige for, at Grønland kan indlede sin egen énsidige forfatningsforberedende proces, idet Færøerne er kommet et langt stykke vej med at komme med sit forfatningsudkast uden at have en lignende formulering i den færøske hjemmestyrelovgivning. Baggrunden for, at der alligevel blev tilføjet en sådan formulering i de almindelige bemærkninger til den grønlandske selvstyrelov var tankegangen, at det ikke kunne skade at have klare linjer på dette område.

I 2011, og senere i 2015, har flere medlemmer af Inatsisartut uafhængigt af hinanden fremlagt beslutningsforslag i Inatsisartut om, at pålægge Naalakkersuisut at nedsætte en grønlandsk forfatningskommission. I begge tilfælde foreslog det daværende Naalakkersuisut i 2011, og det nuværende Naalakkersuisut i 2015, at udfærdige en redegørelse om, hvorledes en forfatningskommission kan udformes og nedsættes i Grønland. Et stort flertal i Inatsisartut besluttede begge gange at følge disse forslag om en redegørelse fra Naalakkersuisut før, at en nedsættelse af en forfatningskommission eventuelt skulle blive truffet.

I 2011 lød det vedtagne beslutningsforslag således:

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 2013.⁵

Ved valget til Inatsisartut i 2013, var redegørelsen ikke færdiggjort, og derved bortfaldt beslutningsforslaget for Naalakkersuisut. Den efterfølgende Naalakkersuisut-koalition valgte imidlertid at fortsætte opgaven med at færdiggøre redegørelsen, men blev heller ikke færdig med opgaven før et nyvalg i 2014 medførte, at en ny Naalakkersuisut-koalition tiltrådte.

Til den efterfølgende efterårssamling i Inatsisartut i 2015, fremsatte tre medlemmer af Inatsisartut uafhængigt af hinanden forslag til oprettelse af en forfatningskommission. Naalakkersuisut fremlagde anbefaling om at færdiggøre arbejdet med redegørelsen, således at man på baggrund af denne ville kunne træffe en eventuel beslutning om nedsættelse af en forfatningskommission på et mere oplyst grundlag. Det var der et stort flertal for i Inatsisartut. Inatsisartuts beslutning og beslutningsforslaget til Naalakkersuisut lyder herefter i den aktuelle beslutning at:

Naalakkersuisut pålægges at præsentere Redegørelse for nedsættelse af grønlandsk forfatningskommission for Inatsisartut i 2016, således at Grønlands Selvstyre på et efterfølgende

⁵ http://inatsisartut.gl/dvd/EM2011/pdf/media/412526/pkt61_72_em2011_grundlov_bet_2beh_dk.pdf

oplyst grundlag kan træffe beslutning om en eventuel nedsættelse af en forfatningskommission for Grønland.

Det er på baggrund af ovenstående vedtagne beslutning, at Naalakkersuisut færdiggør og fremlægger nærværende redegørelse.

Redegørelsen er en indfrielse af Inatsisartuts beslutning om at få forelagt en redegørelse, som skal danne grundlag for en Inatsisartutbeslutning om en eventuel nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission. Dette for at styrke beslutningsgrundlaget forud for en eventuel Inatsisartutbeslutning. Nærværende redegørelse er dermed et bidrag til debatten om eventuel nedsættelse af en kommende grønlandsk forfatningskommission.

Der findes mange måder at sammensætte en forfatningskommission på, som udgangspunkt er der ingen rigtig eller forkert måde at gøre det på. Blot mere eller mindre hensigtsmæssige måder at skrive forfatningen på i det pågældende land og folk, som der nu en gang skal skrives en forfatning for. Rundt omkring i verden spænder eksemplerne fra, at et par professorer som er givet opgaven og efter diverse konsultationer, herunder offentlige møder med befolkningen, er kommet med et udkast til forfatning. Andre eksempler er mere omfangsrige forløb, hvor der gennemføres offentlige valgkampe til en forfatningskommission, med tilhørende større sekretariater, der efterfølgende producerer et forfatningsudkast efter en mere eller mindre fastlagt periode. En helt anden fremgangsmåde er, at tage udgangspunkt i et andet lands forfatning og blot tilpasse teksten til eget folk og eget lands forhold.

Uden at gå ind i detaljen, siger det næsten sig selv, at der findes fordele og ulemper ved hver fremgangsmåde.

Inatsisartut har allerede med sin beslutning i oktober 2011 indikeret, at udarbejdelsen af en grønlandsk forfatning bør ske i regi af en forfatningskommission – en beslutning, der blev genbekræftet i 2015 af Inatsisartut. Det er således en grundpræmis i nærværende redegørelse, at det skal beskrives hvorledes en grønlandsk forfatningskommission kan nedsættes. Dette siger i sig selv ikke noget om kriterierne for udpegning eller valg af medlemmer til en sådan kommission, de tidsmæssige rammer for forfatningsarbejdet eller om det egentlige arbejde med at skrive forfatningen.



Dronning Margrethe overrækker hjemmestyreloven til landsrådets formand Lars Chemnitz ved ceremonien i forbindelse med oprettelsen af Det Grønlandske Hjemmestyre 1. maj 1979.

3. Forfatningskommissionen – hvad skal afklares?

Først; det er ikke nødvendigt for en stat at have en nedskrevet forfatning, og dels er det ikke givet selv i de stater, hvor der ønskes en forfatning, at forfatningsarbejdet skal finde sted tidligt i overvejelserne om selvstændighed, som det gør i en grønlandsk kontekst.

Når det så er sagt, kan der være god ræson i, at en kommende ny stat gør en særlig indsats for at skabe og etablere sig som en retsstat med klar lovgivning, klare rammer med velgennemtænkte tilpassede og anerkendte retsprincipper tidligt i forløbet. Dette vil have en stabiliserende effekt for landet, og alt andet lige, vil dette blive set på med positive øjne fra det internationale samfund.

Beslutter Inatsisartut at igangsætte forfatningsarbejdet efter nærværende redegørelse er behandlet, er det imidlertid stadig ikke givet, at der på noget tidspunkt vil blive truffet endelig beslutning om at etablere Grønland som en selvstændig og suveræn stat. Men det vil være første skridt i at skabe forudsætningen for en juridisk stabiliserende faktor, når det grønlandske folk beslutter sig for at skrive en forfatning, der skal gælde inden for grundlovens rammer eller en forfatning, der skal gælde ved etableringen af en selvstændig og suveræn stat i fremtiden.

3.a Relevante forhold:

Før redegørelsen går i gang med at indsnævre kriterierne for udpegningen af medlemmer, tidsmæssige rammer osv., kommer nedenfor en indsnævring af hvad der kan være (ikke udtømmende) af andre relevante forhold at tage i betragtning ved udformningen af en grønlandsk forfatningskommission.

- I Lovudvalgets betænkning af 21. november 2015 peges på, at alle partier skal repræsenteres i den videre proces. Ikke blot i kommissionen, men også i det ad hoc udvalg i Inatsisartut, som skal tage stilling til kommissionens nedsættelse og følge kommissionens arbejde.
- I samme betænkning opfordrer udvalget til, at befolkningen informeres og inddrages i den videre proces. Det kan ske i regi af kommissionen, men også Naalakkersuisut, kommunerne, partierne, organisationerne og foreningerne kan bidrage til, at processen sikres en folkelig forankring.
- Det er første gang, at det grønlandske folk skal i gang med en forfatningsproces, hvis Inatsisartut beslutter sig for at etablere en forfatningskommission. Processen vil give en god mulighed for, at tage grundlæggende værdimæssige debatter op på systematisk vis, foretage oplysningsarbejde, og lade forfatningsprocessen i sig selv bringe en værdifuld gevinst med sig - hvis denne mulighed udnyttes rigtigt.

- I 2011-betænkningen indstilles, at det vurderes i redegørelsen, 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. I 2015-betænkningen henvises til denne passage, og selv om ønsket om ”to tempi” ikke står nævnt i selve 2015-betænkningens indstilling, vil ønsket blive berørt i redegørelsen.
- De offentlige budgetter er stramme. Det skal erindres under kommissionens udformning. I både betænkningen af 2011 og 2015 nævnes, at der kan skeles til den rent grønlandske Selvstyrekommissions økonomiske ramme ved udformningen af forfatningskommissionens ramme. Her peges på et beløb, der samlet udgjorde 16,4 mio.kr. fordelt på 4 år. Udgifterne kan blive mindre eller større – blandt andet afhængig af, hvor lang tid kommissionens arbejde vil strække sig, og således estimeres beløbet indledningsvist til at ligge på mellem 10-20 mio.kr.
- 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.

- Den Grønlandsk-danske Selvstyrekommissions arbejde var fastlagt til at skulle vare i 2 år. Valg til både Folketinget og Inatsisartut betød imidlertid, at der forekom ændringer blandt medlemmerne og følgelig var man nødt til at give disse nye medlemmer tid til at komme ind i arbejdet – hvilket betød forlængelse af arbejdet. Forhandlingerne var tilmed svære, og derfor var det samlet set nødvendigt at tage sig længere tid end først planlagt. Samme forhold kan komme til at gøre sig gældende for en forfatningskommission.

Det er således ikke alene de juridiske og praktiske forhold omkring en eventuel forfatningskommission, der skal tages i betragtning, når kommissionen skal nedsættes. Forfatningsarbejdet er potentielt et historisk stykke arbejde i udviklingen af det, der en dag kan blive det konstitutionelle grundlag til en stat.

Arbejdet sigter ud over det rent statsretlige arbejde, og involverer klare værdimæssige og oplysningsmæssige forhold, der med fordel kan tages hensyn for til gavn for det grønlandske folk. Der er eftertiden at tænke på, da det er vigtigt, at det grønlandske samfund skal kunne trække på primære kilder til forfatningens tilblivelse og overvejelser til nytte for eftertidens tolkning af forfatningens bestemmelser.

4. Udfærdigelse af forslag til Kommissorium

Ovenstående ikke-udtømmende forhold er relevante at have i nær erindring, når et kommissorium skal udfærdiges: når rammerne for udpegning af medlemmer til kommissionen fastlægges; udpegning af tilforordnede og andre faglige eksperter og rådgivere foretages, ansatte i sekretariatet ansættes, de økonomiske rammer bestemmes, tidsrammen fastlægges, osv.

Nedenfor findes forslag til formuleringer til et kommende kommissorium for forfatningskommissionen. Det forventes, at det kommende ad hoc udvalg i Inatsisartut vil gennemgå disse forslag; tilpasse eller tilslutte sig dem, eller komme med helt nye formuleringer til et endeligt kommissorium for Grønlands Forfatningskommission. De forskellige tekstforslag til formuleringer vil blive samlet sidst i redegørelsen, så de kan læses som en samlet helhed. Der kan være formuleringer, der er direkte inspireret af kommissorier for de to tidligere selvstyrekommissioner, så hvis formuleringer genkendes, er det ikke helt tilfældigt.

4.1 Formål - kommissions mandat

En grønlandsk forfatningskommission vil skulle have udstukket et mandat, som det arbejder ud fra. Da der her er tale om at arbejde med et udkast til den mest grundlæggende lov i det grønlandske samfund, er det vigtigt, at mandatet gives af folkets demokratisk valgte forsamling – Inatsisartut. Mandatet gives ved, at Inatsisartut nedsætter kommissionen med det formål for øje, at det skal udfærdige et udkast til forfatning. Det skal nævnes i kommissoriet, og det anbefales, at Naalakkersuisut tilføjes i det mandat der gives, da der vil blive behov for, at Naalakkersuisut leverer ressourcer og ekspertise til forfatningsarbejdet:

Tekstforslag 1:

”Idet Inatsisartut og Naalakkersuisut ønsker, at der udarbejdes en forfatning for Grønland, nedsættes en grønlandsk forfatningskommission. Kommissionen sammensættes med et ønske om en politisk bredt repræsenteret kommission, med forholdsmæssig repræsentation af partierne. Fagkundskaben og kvalificeret viden om det grønlandske folk og Grønland skal ligeledes inddrages i arbejdet med at skrive forfatningsudkastet. Forfatningskommissionen skal udarbejde et forfatningsudkast for Grønland, der i sin helhed skal præsenteres, når kommissionen har færdiggjort sit arbejde.”

4.2 Kommissionens opgave

Der peges på to grundlæggende fremgangsmåder for forfatningsarbejdet i Inatsisartuts pålæg, hvorpå opgaven for kommissionen kan formuleres.

a) Fremgangsmåden, hvor et grønlandsk forfatningsudkast udfærdiges, således at den kan træde i kraft over to tempi. En del der gælder under selvstyret og supplerer den danske grundlov, og en anden del, der træder i kraft den dag Grønland opnår selvstændighed.

b) Den anden fremgangsmåde er, at forfatningsudkastet udfærdiges med henblik på, at den først skal træde i kraft, når Grønland bliver en selvstændig stat. Derved skal der ikke tages særligt hensyn til bestemmelser i grundloven eller grundloven som sådan.

De to fremgangsmåder er grundlæggende forskellige, og giver anledning til to forskellige tekstforslag, der gensidigt ikke er forenelige, i kommissoriet.

Tekstforslag 2.a:

”Kommissionen skal udarbejde forslag til Grønlands forfatning i to tempi, hvor den ene del af forfatningen skal kunne træde i kraft under selvstyret og supplere den danske grundlov for så vidt angår Grønland, indenfor rammerne af det danske rige. Den anden del af forfatningen skal først træde i kraft, når Grønland træder ud af grundloven og det danske rige, og det grønlandske folk danner sin egen selvstændige stat.

Det er op til kommissionen at vurdere og afgøre, om der skal udarbejdes alternative bestemmelser for samme lovgivningsområde i forfatningsudkastet. Således at der for det samme område i forfatningen er bestemmelser, der gælder under perioden i det danske rige, og nye bestemmelser der er klar til at træde i stedet, når selvstændighed indtræder.

Eller for eksempel, at der for hvert område i forfatningen blot udfærdiges én bestemmelse. Nogle bestemmelser vil træde i kraft under perioden i det danske rige, og de resterende bestemmelser vil træde i kraft, når selvstændighed i Grønland indtræder.”

Tekstforslag 2.b:

”Kommissionen skal udarbejde udkast til Grønlands forfatning, der skal træde i kraft den dag Grønland bliver en selvstændig stat. Kommissionen skal udfærdige et udkast til forfatning, hvis formål er at blive til den demokratisk vedtagne mest grundlæggende lov for en selvstændig suveræn grønlandsk stat.”

Inatsisartutts ad hoc udvalg til behandling af forfatningsredegørelsen må vælge enten forslag 2.a eller 2.b, eller formuleringer, der i substansen ligner 2.a eller 2.b.

Umiddelbart vurderet vil fremgangsmåde 2.a være en mere kompliceret fremgangsmåde, og følgelig vil denne opgave muligvis tage længere tid at gennemføre, alt andet lige.

En hel tredje mulighed er, at lade kommissionen træffe beslutningen. Der vil så skulle formuleres et tredje alternativ til tekstformulering. Men grundlæggende vil det blot være at udskyde beslutningen, og gøre kommissionen sårbar overfor efterfølgende kritik som følge af kommissionens beslutning.

Længere nede i redegørelsen, uddybes ovenstående emnebehandling, og yderligere tekstforslag

2.a.+ og 2.b.+ vil kunne findes.

4.3 Arbejdsform og tilrettelæggelsen af arbejdet

En grønlandsk forfatningskommission vil få fastlagt de ydre rammer for sit arbejde gennem sin finanslovsramme (det tænkes, at kommissionen skal have sin egen hovedkonto, hvilket er set i tidligere og aktuelle kommissioner), kommissorium og andre relevante bestemmelser. Før arbejdet er i gang, skal man imidlertid være påpasselige med at fastlåse kommissionen til en fast arbejdsform, som senere hen måtte vise sig at være mindre formålstjenstlig, når først arbejdet er gået i gang. Det vil derfor i høj grad være op til kommissionen selv at tilrettelægge sit arbejde, hvilket også anbefales afspejlet i kommissorium.

Tekstforslag 3:

”Kommissionen tilrettelægger selv sit arbejde, herunder muligheden for nedsættelse af arbejdsgrupper. Kommissionen kan indhente ekspertise og oplysninger fra den grønlandske centraladministration, fra det grønlandske civilsamfund og fra kilder udenfor Grønland til brug for sit arbejde – både på fast og ad hoc basis.”

4.4 Valg af medlemmer til Forfatningskommissionen samt Formandskabet

Det følger af ovenstående, at det er kommissionens medlemmer, der beslutter det endelige indhold af udkastet til forfatning. De demokratiske overvejelser og anvendelse af faglig ekspertbistand beskrives senere.

I 2015-indstillingen fra Lovudvalget påpeges vigtigheden af at alle Inatsisartuts partier er repræsenteret i forfatningskommissionen.

I den Grønlandsk-danske Selvstyrekommission blev medlemmer af Inatsisartut og Folketinget udpeget som medlemmer. Både fordi de var demokratisk valgte repræsentanter for folket og på grund af, at de var lovgivere. Indførelsen af selvstyre i Grønland var i høj grad et lovgivningsarbejde og her besidder parlamentarikere en direkte demokratisk legitimitet til at udføre dette arbejde.

Hvis medlemmer af Inatsisartut har deltaget i selve tilblivelsesprocessen af udkastet til forfatning, vil følelsen af ejerskabet til udkastet være større. De vil have deltaget i overvejelserne og kende baggrunden for teksten, og derved vil en efterfølgende vedtagelsesproces lettes.

Det foreslås, at de i Inatsisartut repræsenterede partier indstiller i alt mellem 7 og 11 medlemmer til kommissionen. Antallet som det enkelte parti kan udpege fastsættes forholdsmæssigt efter partiets størrelse i Inatsisartut. Det anbefales, at der er et ulige antal medlemmer af kommissionen, ligesom i Inatsisartut-udvalgene, således at der i alle tilfælde kan træffes flertalsbeslutninger.

Antallet af medlemmer kan være højere, men det anbefales ikke at fastsætte et for stort medlemsantal. Kommissionen vil til tider skulle afholde møde, herunder offentlige møder med befolkningen rundt omkring i landet. Udgifterne til rejser og ophold, vil blive høje med et stort antal mennesker, der skal transporteres. På sådanne rejser, vil det ikke blot være medlemmerne, der vil være udgifter til, men også sekretariatet samt tilforordnede og andre rådgivende embedsmænd.

Medlemmer af forfatningskommissionen har ret til at deltage i de formelle kommissionsmøder, herunder komme med forslag til dagsordenen, har kompetence til at komme med forslag til bestemmelser i forfatningen, diskutere og deltage i beslutningerne i kommissionen, i relation til arbejdet med at formulere det endelige udkast til forfatningen.

Medlemmer skal have ret til at komme med en mindretalsudtalelse eller særudtalelse, hvis medlemmet ønsker dette, til inddragelse i betænkningen, indeholdende forfatningsudkastet, hen imod slutning af kommissionens arbejde.

Der udpeges ikke suppleanter til medlemmerne af kommissionen. Hvis et medlem ikke kan deltage i et møde, kan medlemmet indsende sine skriftlige overvejelser til dagsordenens punkter forud for mødet.

Det ledende regeringsparti (som oftest, men ikke altid, det største parti), indstiller til Naalakkersuisut, hvem formanden for kommissionen skal være.

Det største oppositionsparti (som oftest, men ikke altid, det næststørste parti) indstiller til Naalakkersuisut, hvem næstformanden i kommissionen skal være. Formanden og næstformanden udgør formandskabet.

Formanden har kompetencen til at indkalde til møde i kommissionen. Formanden for Forfatningskommissionen har med sekretariatets assistance kompetence til at udforme forslag til dagsorden for møder i forfatningskommissionen.

Næstformanden har kompetence til at bede formanden om at indkalde til ekstraordinært møde i kommissionen.

Hvis halvdelen af kommissionen ønsker, at der arrangeres et ekstraordinært møde, skal formandskabet indkalde til møde.

Ved stemmelighed, tvivlsspørgsmål og uenighed i kommissionen, skal formanden rådføre sig med næstformanden. Ved fortsat uenighed, kan formanden vælge at udsætte punktet til senere behandling eller formanden kan beslutte at træffe endelig afgørelse.

Ved formandens fravær træder næstformanden til. Ved længere tids forfald eller hvis formanden permanent må træde af, udpeger det ledende regeringsparti enten en stedfortrædende eller en permanent ny formand.

Et nyt medlem af kommissionen, en ny næstformand eller formand skal formelt godkendes af Naalakkersuisut.

Ved Valg:

Hvis der under forfatningskommissionens virke udskrives valg til Inatsisartut sættes kommissionens arbejde i bero. Indsamling af oplysninger og faglige opgaver, som sekretariatet og tilforordnede er sat til at udføre kan færdiggøres, men ingen afgørende substantielle beslutninger træffes.

Medlemmer af forfatningskommissionen, der ikke opnår genvalg til Inatsisartut må udtræde af kommissionen og partiet udpeger et nyt Inatsisartut-medlem til kommissionen.

Af hensyn til kontinuiteten i arbejdet, kan et parti vælge at genudpege et ikke-genvalgt Inatsisartut-medlem til kommissionen, hvis særlige hensyn taler derfor. Kommissionens formandskab skal rådføres i sådanne tilfælde, og hvis Formandskabet er enig, kan partiet indstille til Naalakkersuisut, at medlemmet fortsætter i kommissionen, herunder om det eventuelt skal være for en begrænset periode, hvorefter et nyt medlem udpeges.

Et medlem skal arbejde uafhængigt af eksterne interesser, og skal efter egen bedste overbevisning arbejde for det grønlandske folks ve og vel, og for det grønlandske folks interesser. Medlemmet må ikke arbejde for interesser, som ikke er grønlandske.

Det anbefales, at medlemmer af Naalakkersuisut, som del af den udøvende magt, ikke skal kunne udpeges som medlemmer af forfatningskommissionen. Medlemmer af Naalakkersuisut kan derimod på ad hoc-basis indkaldes til møder i kommissionen, hvis kommissionen finder dette fordelagtigt for arbejdet.

Tekstforslag 4:

”Naalakkersuisut udnævner X antal medlemmer af kommissionen efter indstilling fra de i Inatsisartut repræsenterede partier og grupperinger, efter partierne og grupperingernes forholdsmæssige repræsentation i Inatsisartut.

Blandt de indstillede medlemmer, indstiller det regeringsbærende parti i Naalakkersuisut til, hvem formanden for kommissionen skal være.

Blandt de indstillede medlemmer, indstiller det største oppositionsparti i Inatsisartut til, hvem næstformanden for kommissionen skal være.

Hvis et medlem af Forfatningskommissionen ikke genopstiller eller ikke opnår genvalg til Inatsisartut ved et Inatsisartut-valg, må medlemmet udtræde af kommissionen.

Medlemmer af kommissionen skal arbejde uafhængigt af eksterne interesser.”

4.5 Tilforordnede, embedsmænd og andre med særlig viden

Naalakkersuisut udpeger mellem 2-4 faste tilforordnede til forfatningskommissionen. Tilforordnede skal bidrage med deres viden baseret på deres faglige ekspertise og erfaring.

Tilforordnede kan være embedsmænd, der besidder en sådan særlig faglig ekspertise, erfaring og viden, der med fordel kan drages nytte af i kommissionen. Tilforordnede kan ligeledes være faglige eksperter fra andre lande - for eksempel eksperter, som tidligere har deltaget i selvstyrekommissionerne, strukturreformen eller retsvæsenkommissionen.

Tilforordnede kan desuden være pensionerede embedsmænd, politikere eller akademikere, hvis de med

deres årelange virke besidder relevant og værdifuld erfaring, der med fordel kan drages nytte af i kommissionen.

Formandskabet kan ligeledes udpege to tilforordnede til kommissionen. Disse skal ikke godkendes af Naalakkersuisut.

Tilforordnede har ikke stemmeret i kommissionen, men kan løbende bidrage med udtalelser og notater. Tilforordnede kan ligeledes komme med udtalelser, der tages med i den kommende betænkning.

Tilforordnede kan udskiftes undervejs i kommissionens arbejde, men det bør tilstræbes, at kontinuitet i arbejdet prioriteres.

Embedsmænd og andre med særlig viden, det være sig repræsentanter/eksperter fra offentlige instanser, interesseorganisationer, lokale folkevalgte, ressourcepersoner eller andre, vil ad hoc kunne blive bedt om at deltage i møderne i kommissionen, skulle kommissionen finde dette fordelagtigt.

Naalakkersuisut skal sikre, at embedsmænd så vidt muligt kan bidrage med deres faglige ekspertise under kommissionens arbejde.

Tilforordnede, eksperter og ansatte i sekretariatet kan fremlægge vurderinger og tekstforslag/-udkast, men ikke medvirke i selve beslutningstagning af substantielle forhold omkring forfatningsudkastet.

Tekstforslag 5:

”Naalakkersuisut udpeger 2-4 faste tilforordnede til forfatningskommissionen.

Formandskabet udpeger 2 faste tilforordnede til kommissionen.

Andre sagkyndige, det være sig repræsentanter/eksperter fra offentlige instanser, interesseorganisationer, lokale folkevalgte, eller andre ressourcepersoner kan deltage på ad hoc-basis i kommissionsarbejdet på formandskabets invitation.

Tilforordnede skal bidrage med deres faglige viden og erfaring i kommissionsarbejdet, men kan ikke deltage i den endelige beslutningstagning om substansindhold i forfatningsudkastet.”

4.6 Borgerinddragelse og offentligheden

Det er vigtigt, at kommissionen sikrer, at man kommer ud til alle landsdele for at præsentere og diskutere foreløbige emner og overvejelser, og høre reaktionerne på disse. Diverse former for medier bør desuden anvendes som et supplement til denne opgave.

Kommissionen kan beslutte at arrangere en konference eller flere konferencer for at indhente viden og inspiration udefra, men også for at diskutere grundlæggende relevante statsretlige emner, principper og værdier, og medvirke til i højere grad at introducere overvejelserne omkring disse til den grønlandske offentlighed.

Tekstforslag 6:

”Kommissionen skal under sit virke nå ud til alle landsdele. Kommissionen skal sørge for at møde befolkningen, præsentere foreløbige overvejelser og få umiddelbare reaktioner på nogle af de principielle emner og værdimæssige overvejelser, som kommissionen beskæftiger sig med.

Kommissionen kan beslutte at arrangere en konference for at indhente viden og inspiration udefra, men også for at få diskuteret grundlæggende relevante statsretlige emner, principper og værdier, og medvirke til i højere grad at introducere overvejelserne omkring disse til den grønlandske offentlighed.“

Forslag fra borgerne

For at sikre borgernes engagement og inddragelse i forfatningsprocessen anbefales det, at alle borgere i Grønland, det vil sige borgere med stemmeret til Inatsisartut-valg, skal have ret til at indsende forslag til forfatningskommissionen. Disse borgere har ret til, at deres forslag bliver registreret af forfatningskommissionens sekretariat.

Det foreslås ligeledes, at betegnelsen borger skal forstås bredt og inkludere børn og unge. Forudsætningen for, at børn og unge kan interessere sig for forfatningsarbejdet anbefales tilvejebragt, for eksempel via skoleaktiviteter, da ”medejerskabet” til en kommende forfatning derved kan højnes blandt de kommende voksne generationer i den grønlandske befolkning.

Medlemmer af kommissionen, formandskabet og tilforordnede kan beslutte at tage et sådan forslag op i kommissionen, hvis forslaget er fra en grønlandsk borger og er af en sådan karakter, at det er egnet til videre behandling i kommissionen.

Kommissionen skal oprette en hjemmeside, hvor offentligheden blandt andet kan læse borgernes indsendte forslag.

Sekretariatet har kompetence til at sikre, at forslagsstilleren lever op til ovenstående tilknytningskrav, og at forslagsstilleren er indforstået med, at forslaget sættes på hjemmesiden med borgerens navn anført.

Tekstforslag 7:

”Alle borgere i Grønland, herunder børn, unge og voksne, herunder personer med stemmeret ved Inatsisartut-valg, har ret til at indsende forslag til forfatningskommissionen.

Medlemmer af kommissionen, formandskabet og tilforordnede kan beslutte at tage et sådan forslag op i kommissionen, hvis forslaget er egnet til videre behandling i kommissionen.

Kommissionen skal oprette en hjemmeside, hvor offentligheden blandt andet kan læse borgernes indsendte forslag.”

4.7 Forfatningssekretariatet – herunder organisatorisk placering

Forfatningsudkastet skal skrives. I langt overvejende grad vil det være et sekretariat, der udfører denne opgave. Kommissionen skal derfor have fastansat sekretariatsbistand stillet til rådighed fra sit første til sidste møde.

Inatsisartut skal derfor ved beslutningen om nedsættelse af en forfatningskommission medvirke til at fastlægge størrelsen på de midler, der skal afsættes til et forfatningssekretariat, og tage stilling til de organisatoriske rammer (ikke nødvendigvis de fysiske) for et sådan sekretariat.

Et forfatningssekretariat må antages at skulle arbejde med reference til forfatningskommissionens formandskab – og helst uafhængigt, men gerne i samarbejde med, andre offentlige instanser.

Forfatningssekretariatets uafhængighed er imidlertid ikke den eneste vigtige parameter. Der bør tages stilling til de fysiske og faglige rammer. Disse rammer bør understøtte behovet for uafhængigheden, men samtidig muliggøre faglig sparring med kolleger og mulighed for administrativ understøttelse af sekretariatet ved en samplacering med en etableret enhed i centraladministrationen. På den baggrund kan det overvejes under en passende form, at placere forfatningssekretariatet i Departementet for Selvstændighed, Natur, Miljø og Landbrug, uden at de ovenfor beskrevne referenceforhold ændres.

Det foreslås, at der ansættes en sekretariatschef med akademisk baggrund, som skal lede forfatningssekretariatet og have ansvaret for, at den administrative servicering af kommissionen er i orden. Sekretariatschefen har ansvaret for, at den direkte rådgivning og servicering af kommissionen og formandskabet er i orden. Sekretariatschefen holder ligeledes den administrative kontakt til ledelsen i den administrative enhed, som kommissionen er tilknyttet.

Sekretariatet skal ligeledes sørge for, at der produceres tekster til kommissionens stillingtagen.

Der kan skeles til de to selvstyrekommissioners sekretariatscheferes ansættelsesforhold for inspiration til at fastlægge stillingsniveauet. Niveauet skal naturligvis afspejle formålet og opgavens grundlæggende natur. Det bør ligeledes afspejles i erfaringen og kapaciteten hos den person, der ansættes/udpeges til stillingen, som sekretariatschef for forfatningskommissionen.

Det anbefales, at der ansættes minimum to akademiske medarbejdere, AC'ere, under sekretariatschefen – om muligt gerne personer med kvalifikationer over fuldmægtig-niveau

(specialkonsulent/chefkonsulent). Af de to AC'ere må minimum den ene meget gerne være jurist.

To akademiske medarbejdere under sekretariatschefen er valgt for at sikre en større faglig og erfaringsmæssig mangfoldighed i sekretariatet, end hvad samlet to akademikere i sekretariatet kan give, hvilket vil gavne de faglige diskussioner i sekretariatet. Det er valgt ikke at anbefale flere akademiske medarbejdere af økonomiske årsager, selvom flere medarbejdere alt andet lige, vil give mulighed for endnu større kvalitet i arbejdet. To akademiske medarbejdere, vil således også give mulighed for at have to akademiske sekretærer for hver sin arbejdsgruppe under kommissionen, skulle kommissionen beslutte at oprette sådanne.

Det anbefales, at der ansættes en informationsmedarbejder i sekretariatet. I Lovudvalgets indstilling understreges vigtigheden af, at befolkningen inddrages gennem informationskampagner og offentlige debatter. Det vil sige, at der skal produceres informationsmateriale ved brug af forskellige former for medier. Kommissionens hjemmeside, og eventuelt brug af sociale medier, skal holdes ved lige og opdateres løbende med nyt materiale. Når offentlige møder skal holdes, skal disse annonceres bredt for at nå ud til så mange borgere som muligt forud for afholdelsen. Arbejdsindsatsen vurderes til at være til en dedikeret fuldtidsansættelse, hvorfor der i nærværende redegørelse ikke peges på Tusagassiivik, der er beskæftiget med at servicere hele centraladministrationen og Naalakkersuisut.

Det anbefales, at der ansættes en kontorfuldmægtig/sekretær i sekretariatet. Den kontorfuldmægtige skal tage sig af praktiske opgaver i sekretariatet og for kommissionen. Opgaver der omfatter reservation af flybilletter, hotelværelser, udregning af dagpenge, fakturabehandling og regnskab, print- og kopiopgaver, osv.

Denne størrelse sekretariat er sammenlignelig med den Grønlandske Selvstyrekommissions sekretariats størrelse⁶, men større end den grønlandske side af sekretariatet for den Grønlandsk-danske Selvstyrekommissions sekretariat (to personer). Sidstnævnte størrelse vurderes til at være for lille. En stor del af skrivearbejdet foregik på den danske side af den fælles kommission. I forfatningskommissionens sammenhæng, er der kun et sekretariat til at varetage hele denne opgave.

Det anbefales, at der undervejs i arbejdet ansættes studentermedhjælpere/praktikanter, da arbejdet uvægerligt vil blive lærerigt at følge, og måske kan disse unge blive fremtidige førstehåndskilder til forfatningsarbejdet.

⁶ Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen, Grønlands Hjemmestyre, marts 2003, s. 144

Det kan forventes at sproget hovedsageligt bliver på grønlandsk i modsætning til brug af begge sprog i den Grønlandsk-danske Selvstyrekommission, hvor der både var grønlandske og danske medlemmer af GSDK.

En stor del af skrivningen og terminologien vil være på grønlandsk og det sætter sprogkrav til embedsmændene. I et tekstnært arbejde, hvor der ofte vil opstå situationer med diskussioner om sætningers form og den benyttede terminologi på grønlandsk, vil dette sætte krav til sprogfærdighederne i sekretariatet. Dog skal kommissionens sekretariat også sørge for, at der er gode simultantolkningsforhold under møderne.

Tekstforslag 8:

”Naalakkersuisut opretter et dedikeret sekretariat af passende størrelse til servicering af kommissionen i kommissionens arbejde. Sekretariatet finansieres gennem Forfatningskommissionens hovedkonto i finansloven.”

4.8 Demokratisk proces

Hvis Forfatningskommissionen nedsættes, bliver det på baggrund af beslutning af Inatsisartut, der som bekendt udgøres af det grønlandske folks valgte repræsentanter. Derved vil beslutningen om at nedsætte Forfatningskommissionen være demokratisk funderet og have det rette mandat til at udføre opgaven.

Forfatningskommissionens medlemmer og formandskab, er medlemmer af Inatsisartut, og derfor er det grundlæggende anbefalet, at de gives kompetencen til at træffe substantielle beslutninger omkring forfatningsudkastet indhold. Forfatningskommissionens medlemmer, inkl. formandskab, har kompetencen til at præsentere det endelige udkast til Grønlands Forfatning for offentligheden.

Forud for dette, og på et tidligere stadie, kan kommissionen have afholdt høringer over tidligere udkast til forfatningen eller specifikke udkast til bestemmelser for at sikre, at så mange borgere og relevante interesser i samfundet er blevet hørt i processen. Det anbefales ligeledes, at kommissionen i processen ikke holder sig tilbage for at indhente udtalelser eller stillingtagen fra Naalakkersuisuts departementer eller udvalg i Inatsisartut på forskellige emner, når bestemmelser skal fastlægges i udkastet. En sådan fremgangsmåde i arbejdet, vil kunne forlænge arbejdsperioden i kommissionen, men give udkastet et stærkere fundament, og vil efterfølgende kunne mindske behovet for en større ”substantiel efterbehandling” i Naalakkersuisut og Inatsisartut.

Kommissionen skal aflevere det færdige udkast til Grønlands Forfatning til Naalakkersuisut. Efterfølgende vil Naalakkersuisut fremlægge forslag til Grønlands Forfatning for Inatsisartut.

Forfatningskommissionen skal kunne holde møder, hvor fortrolige diskussioner, indledende meninger og spørgsmål skal kunne føres frit. På den anden side, skal kommissionen også være opmærksom på, at en involverende arbejdsproces i udformningen af forfatningsudkastet, vil styrke

og underbygge argumentet for, at forfatningsforslaget⁷ ikke skal igennem en efterfølgende større substantiel behandling i Inatsisartut. Beslutningskompetencen ligger hos Inatsisartut. Det er op til kommissionens medlemmer at medvirke til, at deres kolleger i Inatsisartut har en følelse af at have været inddraget tilstrækkeligt i forfatningsarbejdet til, at der ikke længere er et behov for en substantiel behandling af forfatningsforslaget i Inatsisartut. For alt andet lige, vil forfatningskommissionen være stedet, hvor bestemmelserne i forfatningsforslaget gerne skal have gennemgået den mest grundige behandling.

Det anbefales, at kommissionen i sit forfatningsudkast også skal tage stilling til, hvilken demokratiske proces kommissionen ser, at forfatningen skal igennem for endeligt at kunne vedtages og træde i kraft.

Tekstforslag 9:

”Kommissionen kan have legitime behov for at afholde fortrolige møder, hvor diskussioner kan føres og spørgsmål fremsættes frit. Hensynet til offentlighedens og Inatsisartuts involvering må dog også veje tungt for at give større medejerskab af det endelige forfatningsudkast.

Forfatningskommissionen skal i sin betænkning komme med forslag til, hvilken demokratisk proces forfatningsforslaget skal igennem for endeligt at kunne vedtages og træde i kraft.”

4.9 Tidshorisont

Det er givet, at kommissionens arbejde vil strække sig over en tidsperiode, hvor mange formelle og uformelle møder, konsultationer og diskussioner vil blive gennemført. Borgerinddragelser i forskellige sammenhænge og på forskellig vis, faglige indlæg og erfaringer fra andre lande høres til inspiration, osv.

Arbejdsperioden for både den rent grønlandske Selvstyrekommission og den Grønlandsk-danske Selvstyrekommission var som udgangspunkt fastsat til at vare 2 år.

Den første kommission kunne overholde dette (dog udkom selvstyrekommissionens betænkning på 3. året af nedsættelsen af kommissionen), den sidstnævnte kommission kunne ikke, blandt andet på grund af udskrevne valg undervejs, der resulterede i udskiftning af enkelte medlemmer samt svære forhandlinger.

Der foreslås derfor som udgangspunkt 3 år til at være tidshorisonten for Grønlands Forfatningskommissions arbejde, med mulighed for forlængelse af arbejdet. Af disse 3 år, kan det forventes, at det første halve år går med at etablere sekretariatet og ansætte folk, hvilket er en forudsætning for, at kommissionen kan holde sit første møde. Det næste halve år går med, at konstituere kommissionen, tilrettelægge det kommende arbejde og igangsætte selve forfatningsarbejdet. I det 3. halvår, kan en eventuel konference afholdes hvis kommissionen beslutter dette. Hvis oplægsholderes bidrag skal kunne benyttes i det videre arbejde, er det værd at

⁷ Et udkast til Grønlands Forfatning bliver til et forslag til Grønlands Forfatning, når det forelægges for Inatsisartut.

overveje få disse input så tidligt som muligt), og i et 4. eller i den første del af 5. halvår, kan en eventuel folkeafstemning om principielle spørgsmål og værdier foretages (hvis kommissionen finder dette fordelagtigt og Inatsisartut tilslutter sig dette). I den sidste del af det 5. og hele 6. halvår færdiggøres forfatningsudkastet, samt tilhørende betænkning.

Undervejs kan kommissionen arrangere diverse arrangementer, herunder tage på rejse i landet og mødes med befolkningen.

Det er en stram tidsplan, der lægges for dagen. Svære diskussioner i kommissionen, valg til Inatsisartut og efterfølgende behov for udskiftning af medlemmer osv., vil kunne medføre behov for en forlængelse af arbejdsperioden. Måske er risikoen for en forlængelse af arbejdsperioden større under fremgangsmåde ”2.a – to tempi”, da arbejdet vil være mere kompliceret. Men for fremgangsmåde ”2.b”, kan det heller ikke udelukkes, at 3 år bliver en udfordring.

Tekstforslag 10:

”Det forudsættes, at kommissionen afslutter sit arbejde og fremlægger sin betænkning indeholdende Udkast til Grønlands Forfatning indenfor en tidshorisont på 3 år fra sin nedsættelse. Der er mulighed for, at kommissionen får forlænget sin arbejdsperiode, hvis dette bliver nødvendigt.”

4.10 Økonomi

Grønlands Forfatningskommission vil skulle finansieres gennem egen hovedkonto i årets finanslov, som det er set med tidligere kommissioner.

Medlemmer af forfatningskommissionen modtager ikke særskilt vederlag for deres arbejdsindsats i kommissionen, da arbejdsindsatsen må anses som hørende under virket som medlem af Inatsisartut.

Dette gælder ligeledes for kommissionens formandskab.

Ved tjenesterejser afholdt under forfatningskommissionens regi, dækker kommissionen rejseudgifterne for medlemmerne, tilforordnede, ansatte i sekretariatet, andre embedsmænd ansat i Grønlands Selvstyre, og eventuelt andre, som er blevet inviteret til at deltage i det pågældende møde. Invitationer gives af et enigt formandskab, eller hvis formandskabet er blevet det pålagt af kommissionen.

Embedsmænd i centraladministrationen, der enten som tilforordnede eller på ad hoc-basis bliver indkaldt til at bidrage til arbejdet i kommissionen, bliver ikke lønnet særskilt, udover den løn de modtager i deres faste ansættelse under Grønlands Selvstyre.

Kommissionen dækker rejseomkostninger, dagpenge osv., når embedsmænd rejser med kommissionen på rejser.

Tilforordnede og andre eksperter, der på regelmæssig grundlag deltager i forfatningskommissionens arbejde, og som i deres daglige virke ikke er ansatte eller folkevalgte under Grønlands Selvstyre, kan honoreres på passende vis.

I relation til kommissionens virke, afholder Grønlands Selvstyre ikke løn eller rejseomkostninger for statens ansatte, hvis statens ansatte deltager i forfatningskommissionens virke.

Embedsmænd ansat i sekretariatet modtager almindelig overenskomstfastlagt løn.

Hvis der vælges en sekretariatsmodel med samme antal ansatte, som angivet i ovenstående, vil det give løn- og pensionsomkostninger på omtrent 3 mio.kr. årligt – afhængig af stillingsniveau, overenskomster og de ansattes anciennitet, kan dette beløb variere med 0,5 mio.kr. i begge retninger. Hertil er ikke medregnet udgifter til rejser, kurser, kontorhold og lignende.

Udgifter til rejser ud til kysten (vil ofte være et større antal mennesker), andre tjenesterejser, eventuelt honorar til tilforordnede – og udgifter til tilforordnede og andre ressourcepersoners eventuelle rejseudgifter. Udgifter til kontorhold, formidlingsarbejde – herunder hjemmeside og annoncering af offentlige møder, tryksager, oversættelsesarbejde, konference, leje af lokaler ved offentlige møder, og muligt behov for at leje mødelokale til kommissionens møder (antal deltagere kan blive stort, og der vil kunne være behov for simultantolkning, hvilket sætter krav til mødelokalet).

Forhåbentligt vil der kunne findes lokaler i Grønlands Selvstyres bygninger til Forfatningskommissionens sekretariat, men hvis det ikke er tilfældet, vil der blive behov for at leje lokaler ”ude i byen”, hvilket også vil skulle regnes ind blandt udgifterne.

Det er med en vis usikkerhed, at der på nuværende tidspunkt, foreslås et beløb til at dække udgifterne for Forfatningskommissionens aktiviteter. Det er på nuværende tidspunkt endnu ikke fastlagt, hvor mange medlemmer af kommissionen, der vælges (har særligt betydning ved fastlæggelse af rejseudgifterne), om tilforordnede skal flyves ind til møder eller ikke, om der skal arrangeres en konference, og med hvilken frekvens (og i så fald, hvor stor en gruppe), der vil rejse ud på kysten og afholde møder.

Der anbefales som udgangspunkt 2,5 mio.kr. til Forfatningskommissionens aktiviteter, inkl. sekretariatets aktiviteter (løn- og pensionsomkostninger ikke medregnet i de to 2,5 mio.kr.).

Det første år vil være et etablerings-år, hvorfor alle lønmidlerne i sekretariatet næppe vil blive fuldt udmøntet, og aktivitetsniveauet i kommissionen vil indledningsvist være på et lavere niveau. Dog vil der være etableringsomkostninger.

Derfor foreslås afsat et beløb på samlet 4 mio.kr. til Forfatningskommissionen og sekretariat i

etableringsåret.

Det næste år vil der muligvis skulle arrangeres og afholdes udgifter til en konference. Kommissionen og sekretariat vil være kommet op i fulde omdrejninger. Der foreslås afsat 5,5 mio.kr. til Forfatningskommissionen og sekretariat.

Hvis der ønskes gennemført en folkeafstemning om diverse principielle spørgsmål, vil Inatsisartut specifikt skulle træffe beslutning om dette. Midler til en folkeafstemning skal afholdes af en separat finanslovskonto. Ambitionsniveauet for den medfølgende oplysnings- og formidlingsmæssige side og den politiske deltagelse i folkeafstemning, vil have indvirkning for, hvor meget der skal afsættes til en folkeafstemning.

I anden sammenhæng, hvor et spørgsmål skulle besvares, er udgifterne til en folkeafstemning blevet sat til at være omtrentlig 2,5 mio.kr.. I denne sammenhæng vil det blive flere spørgsmål, hvor man ønsker at høre folkets holdninger. Derfor er et forsigtigt bud, at en folkeafstemning i nærværende sammenhæng, vil koste i mellem 3 og 4 mio.kr.

I Forfatningskommissionens tredje, og muligvis sidste år, vil der udover rejser til kysten blandt andet være udgifter til en udgivelse af betænkningen, samt et event, hvor kommissionen får lejlighed til at præsentere sin betænkning og forfatningsudkastet. Det foreslås, at der afsættes 5,5 mio.kr. til Forfatningskommissionen og sekretariat.

Tekstforslag 11:

”Grønlands Forfatningskommission finansieres gennem egen hovedkonto på finansloven, og fastlægges ved finanslovens vedtagelse.

Midler til en eventuel folkeafstemning afsættes ved en separat hovedkonto.”

Ovenstående er som tidligere nævnt forslag til formuleringer omkring forskellige forhold for forfatningskommissionen og kommissionens arbejde. Forslagene kan ændres, afvises, nye emner tilføjes og så videre, men nævnte forslag skal gerne give et godt udgangspunkt forud for fastlæggelsen af det endelige kommissorium.

Bag i redegørelsen samles alle tekstforslagene i forlængelse af hinanden, så de kan læses i sammenhæng.

5. Indhold og omfang af en forfatning

Det vil være op til Forfatningskommissionen at fastlægge indholdet af det udkast til forfatning, som kommissionen i sidste ende præsenterer. Forud for dette, bør rammerne for udkastets indhold være fastlagt via kommissorium givet af Inatsisartut – om det skal være et udkast til en kommende selvstændig stat eller om det skal være til en forfatning, der skal kunne rummes indenfor rigsfællesskabets rammer.

Hvis Inatsisartut træffer beslutning om, at udkastet til forfatning udfærdiges med henblik på, at der skrives en forfatning til en kommende selvstændig stat, vil der være en række områder, som nærmest vil være obligatoriske at lovgive omkring.

De samme områder vil være mere problematiske at udfærdige udkast til bestemmelser til, hvis forfatningen skal være en forfatning for en ikke-selvstændig statslig enhed indenfor rigsfællesskabets rammer, hvor der vil være en grundlov, hvis bestemmelser, der skal tages hensyn til. I dette tilfælde vil sådanne bestemmelser først kunne træde i kraft ved selvstændighed på et senere tidspunkt. Mere om dette længere nede i redegørelsen.

Et andet forhold er, at Grønland ikke vil kunne blive en stat under den suveræne danske stat, idet Kongeriget Danmark defineres som en enhedsstat af Danmark – ikke et forbund af stater og ej heller et hierarki af stater – men, én stat.⁸ Det selvom denne definition udfordres af det forhold, at både Færøerne og Grønland ikke er medlem af EU, som er en mellemstatslig organisation. Her har det været, og det er stadig tilfældet, at lade en del af Kongeriget Danmark, navnlig Danmark, være medlem af EU, og to andre dele, Færøerne og Grønland, være udenfor EU-medlemskabet.

5.1 Justitsministeriets overvejelser overfor et forfatningsforslag, der skal kunne rummes indenfor rigsfællesskabets rammer

For at vende tilbage til ovennævnte mulighed, at udfærdige udkast til en forfatning som skal kunne virke indenfor rigsfællesskabets rammer, da har Færøerne allerede for år tilbage, påbegyndt deres forfatningsproces og gjort sig deres erfaringer.

Færøernes forfatningsforslag blev udfærdiget med udgangspunkt i eget folk, egne ønsker og egne forhold, uden Danmarks Justitsministeriums involvering. Tidligere udkast og senere forslag til udkast til Færøernes forfatning er sidenhen blevet analyseret af Justitsministeriet. Først i et længere notat fra 2010⁹, og senere i et supplerende notat fra 2011¹⁰, og i begge tilfælde udtrykker Justitsministeriet sin opfattelse af forfatningsforslaget, senest i 2011:

Efter en gennemgang af forfatningsforslaget med de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, er det dog fortsat Justitsministeriets opfattelse, at forfatningsforslaget 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

⁸ Det var et synspunkt, som statsministeren senest gav udtryk for i førnævnte Folketingsdebat om rigsfællesskabet.

⁹ Notat om Forslag til en færøsk forfatning, Justitsministeriet, 2. juni 2010.

¹⁰ Supplerende notat om forslag til en færøsk forfatning (visse ændringsforslag i betænkning i lagtingsagen nr. 11/2010 om forslag til lagtingslov om Færøernes forfatning), 20. juni 2011.

angår sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage, og (4) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at forfatningsforslaget indeholder (5) bestemmelser, der vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført.¹¹

Ovenstående viser kort, at der er mange forhold at tage hensyn til, når bestemmelser til forfatningsudkastet skal skrives. Særligt hvis endemålet er, at forfatningsudkastet skal gøres gældende som en forfatning indenfor rigsfællesskabets rammer.

I det supplerende notat fra Justitsministeriet, sættes områderne, som Færøerne efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan lovgive inden for, endnu mere klart op, hvis forfatningen skal gælde indenfor rigsfællesskabets rammer (det samme vil være gældende for Grønland). For overskuelighedens skyld kaldes punkterne her for ”liste a” :

Liste a:

- 1. Bestemmelser der synes uforenelige med grundloven*
- 2. Bestemmelser der efterlader det indtryk, at de blandt andet sigter på at begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne*
- 3. Bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage*
- 4. Bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget*
- 5. Bestemmelser, der vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund, om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført.¹²*

Og videre i samme i notat under afsnit 4:

Hvis forfatningsforslaget ikke er foreneligt med de retlige rammer, der følger af navnlig grundloven, hjemmestyreloven og overtagelsesloven, vil forslaget i Færøernes nuværende forfatningsmæssige situation – helt eller delvist – være uden retsvirkninger, selvom det måtte blive gennemført.¹³

Længere nede i samme afsnit tilføjes:

¹¹ Supplerende notat af 20. juni 2011, s. 18.

¹² Udledt af Supplerende notat af 20. juni 2011, s. 5.

¹³ Supplerende notat af 20. juni 2011, s. 16.

Efter en gennemgang af forfatningsforslaget med de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, er det derfor Justitsministeriets opfattelse, at der ligger meget væsentlige grunde til, at regeringen og de færøske myndigheder i fællesskab sikrer, at en eventuel gennemførelse af forfatningsforslaget ikke skaber tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.¹⁴

I samme notat bliver det yderligere bemærket, at Færøerne ikke kan lovgive om særlige rigsforhold, hvor det er Folketinget, der har kompetencen til at lovgive, og hvor det er den danske regering, der er den kompetente myndighed. Det værende for sagsområder, som endnu ikke er overtaget af Færøerne eller som ikke kan overtages af Færøerne, så længe Færøerne ønsker at befinde sig indenfor det danske rige.¹⁵

Som det fremgår, kan statsforfatningsretlige anliggender ikke overlades til de færøske myndigheder (jf. således også overtagelseslovens § 1, stk. 2, nr. 1). Dette indebærer, at bl.a. følgende spørgsmål ikke kan overlades til de færøske myndigheder: (1) spørgsmål om kongehusets forhold, (2) sager og sagsområder, der angår Folketingets virke eller den danske regerings førelse i sager vedrørende Færøerne, (3) spørgsmål om valg til Folketinget, (4) spørgsmål om statens indtægter og udgifter, (5) spørgsmål om kundgørelse på Færøerne af rigslove samt anordninger og bekendtgørelser, der er udstedt af rigsmyndighederne, og (6) spørgsmål om rigssymbolerne, herunder regeludstedelse og administration med hensyn til anvendelse af rigsflaget, rigsvåben m.v. på Færøerne.¹⁶

I slutning af notatet, oplyser Justitsministeriet, at ministeriet ikke har viden om, at forfatningsforslaget er led i en selvstændighedsproces, da ministeriet og statsministeriet ikke har fået en henvendelse fra de færøske myndigheder, der bekræfter dette.

Det medvirker til at bekræfte, at Justitsministeriets analyse af det færøske forfatningsforslag sker med udgangspunkt i en opfattelse af, at forfatningen skal rummes indenfor rigsfællesskabets rammer. Det bemærkes således:

Det bemærkes i forlængelse heraf, at Justitsministeriet ikke har oplysninger om, hvorvidt udarbejdelsen og fremsættelsen af forfatningsforslaget er led i den forfatningsforberedende proces hen imod selvstændighed, som Færøerne vil kunne foretage. Statsministeriet har dog oplyst, at de færøske myndigheder ikke har rettet henvendelse til den danske regering med henblik på at indlede forhandlinger om færøsk selvstændighed.

(...)

¹⁴ Supplerende notat af 20. juni 2011, s. 18.

¹⁵ Notat af 2. juni 2010, afsnit 5 – 5.5, s.10-29.

¹⁶ Notat af 2. juni 2010, afsnit 5.4.2.1., s. 18.

Afslutningsvis anfører Justitsministeriet, at der foreligger meget væsentlige grunde til, at regeringen og de færøske myndigheder i fællesskab sikrer, at en eventuel gennemførelse af forfatningsforslaget ikke skaber tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.

Der foreslås derfor fra Justitsministeriets side, at Færøerne og Danmarks myndigheder sikrer, at et eventuelt forfatningsforslag skal søges gennemført i fællesskab mellem Færøerne og Danmark. Dette betyder, at forslag til bestemmelser i nuværende forfatningsudkast skal tilrettes for ikke at skabe tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.

5.2 Hvis Grønland vælger at skrive en forfatning indenfor grundlovens rammer

Som indikeret ovenfor, vil ovenstående forhold og overvejelser i princippet også gælde for Grønland, hvis Inatsisartut beslutter, at forfatningsarbejdet skal munde ud i en grønlandsk forfatning, som skal kunne rummes inden for grundlovens rammer.

De ovenfor nævnte fem punkter i liste a, vil en grønlandsk forfatningskommission skulle være yderst opmærksom på, hvis intentionen er, at forfatningsudkastet skal gælde indenfor grundlovens rammer.

I en grønlandsk sammenhæng, vil det blandt andet betyde, at nedenfor nævnte områder enten ikke er mulige for Grønland at lovgive indenfor¹⁷, eller vil være overordentlig udfordrende at udforme bestemmelser til. Det vil først og fremmest være de områder, som efter statens opfattelse ikke kan overtages af Grønland, så længe Grønland befinder sig indenfor rigsfællesskabets rammer (svarer til punkt 3 i liste a): Statsforfatningen (herunder grundloven, rigets forfatningsmæssige anliggender, rigssymboler, osv.), Statsborgerskab, Højesteret, Udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik samt valuta- og pengepolitik¹⁸.

Derudover har vi de sagsområder, som Grønland kan overtage, men som Grønland endnu ikke har overtaget (svarer til punkt 4 i liste a). Disse sagsområder findes på henholdsvis liste I og II i bilaget til Lov om Grønlands Selvstyre, og inkluderer:

Liste I:

- a) Arbejdsskadesikring b) Resterende områder under sundhedsområdet, c) Færdselsområdet,
- d) Formueretten, e) Dykkerområdet.

Liste II:

¹⁷ På grund af, at Grønlands Selvstyre formelt set ikke besidder ikke kompetencen til at lovgive for områderne.

¹⁸ Afsnit 4.5-4.5.5 i Lov om Grønlands Selvstyres Bemærkninger til lovforslaget.

1) Kriminalforsorgen, 2) Pas, 3) Politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen, 4) Retsplejen, herunder oprettelse af domstole, 5) Kriminalretten, 6) Udlændingeområdet og grænsekontrollen, 7) Personretten, 8) Familieretten, 9) Arveretten, 10) Advokatvirksomhed, 11) Våbenområdet, 12) Radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester, 13) Radiokommunikationsområdet, 14) Selskabs-, regnskabs- og revisorområdet, 15) Fødevarer- og veterinærområdet, 16) Luftfart, 17) Immaterialret, 18) Ophavsret, 19) Skibsvrag, vraggods og dybdeforringelser, 20) Sikkerhed til søs, 21) Skibsregistrering og søretlige forhold, 22) Kortlægning, 23) Farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet, 24) Havmiljø, 25) Finansiell regulering og tilsyn, 26) Råstofområdet, 27) Arbejdsmiljø, 28) Meteorologi¹⁹

Blandt disse er som bekendt råstofområdet, samt Arbejdsmiljø for offshorearbejde (en del af nr. 27), overtaget af Grønlands Selvstyre, og derfor besidder Grønland kompetencen til at lovgive for disse områder. På områder som ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre, vil det som bekendt ikke være muligt at vedtage lovgivning for. I disse tilfælde, ligger kompetencen endnu i Danmark. Der vil kunne udfærdiges udkast til bestemmelser for ikke-overtagne områder, men de vil ikke kunne træde i kraft, så længe Grønland ikke har overtaget de pågældende områder.

Nu er nogle sagsområder på liste I og II måske mere oplagte at berøre i en forfatningssammenhæng end andre. Men man skal også have øje for at mere generelt formulerede bestemmelser i en forfatning, kan have mere eller mindre direkte betydning for alle sagsområder. Der vil kunne sås tvivl om hvilke bestemmelser, der gælder for sagsområderne – noget som Justitsministeriet mere end en gang påpeger i sine omtalte notater. Justitsministeriets gennemgang af det færøske forfatningsforslag viser tydeligt, at tvivl om hvilke bestemmelser der gælder, ikke er en farbar vej.

Siden 2014, har Folketinget afholdt en årlig debat om rigsfællesskabet. Statsministeren er den ansvarlige minister, der deltager i debatten, forhandlingen, i Folketinget. Statsministeren leverer forud for debatten en redegørelse om rigsfællesskabet, som forhandlingen kan tage udgangspunkt i. I indeværende års forhandling om rigsfællesskabet, traf Folketinget en beslutning, hvori den for denne sammenhængs relevante sætning lød:

”(…) Folketinget anerkender, at Færøerne og Grønland frit kan arbejde med egne forfatninger, der kan rummes inden for rigsfællesskabets rammer. (...)”²⁰

Hvis der tidligere var tvivl om, at Grønland og Færøerne kunne skrive forfatninger inden for rigsfællesskabets rammer, besluttes det herved fra dansk side at lægge sig fast på den politiske plan, at Grønland og Færøerne rent faktisk kan gå i gang med at skrive sådanne forfatninger²¹.

¹⁹ Bilag til Lov om Grønland Selvstyre.

²⁰ Folketinget, V 74, møde nr. 98, beslutning vedtaget med 89 stemmer for, 0 imod og 23 stemmer hverken for eller imod forslaget, den. 20. maj 2016.

Om begrebet ”rigsfællesskabet rammer” skal tolkes som værende grundlovens rammer, kan diskuteres. Men der er nok ikke megen tvivl om, at hvis der skal foretages en juridisk vurdering og tolkning, vil et af de eneste, måske den eneste, konkrete juridiske ramme at tage udgangspunkt i være grundlovens rammer. Rigsfællesskabet er dog som bekendt et bredere begreb end grundloven og er ikke begrænset til den juridiske sfære, men kan også benyttes i andre sammenhænge, hvor de tre lande og deres befolkninger på den ene eller anden måde interagerer med hinanden.

Men tilbage i den juridiske sammenhæng, kan man dog altid spekulere på om begrebet ’rigsfællesskabet’ i fremtiden vil kunne komme til at gå ud over grundlovens rammer. Som tingene imidlertid står i dag, vil tvivl om hvad ”rigsfællesskabets rammer” er for en størrelse, nok stadig lede til en konservativ juridisk tolkning, der lyder, at rigsfællesskabets rammer i denne sammenhæng skal forstås som grundlovens rammer. Uanset hvad, vil det i sidste ende være Justitsministeriets tolkning og rådgivning, som den danske regering vil lytte til.

Her skal det afslutningsvis bemærkes, at for den danske regerings vedkommende, besidder Justitsministeriet kompetencen til at fortolke grundloven for den danske regering. Herunder at rådgive regeringen om, hvorvidt et udkast til lovgivning strider imod gældende grundlov²². Derfor er man nødt til at tage Justitsministeriets læsning og tolkning af en kommende lovtekst alvorligt, hvis det ønskes, at udkastet skal gælde i sammenhæng med grundloven og rummes indenfor rigsfællesskabets rammer.

Det bør dertil nævnes, at statsministeren har tilbudt at være Grønland behjælpelig i forbindelse med udarbejdelse af en eventuel grønlandsk forfatning.

Anbefaling:

Hvis Inatsisartut beslutter, at den grønlandske forfatningskommission skal udfærdige et udkast til en grønlandsk forfatning, som skal kunne rummes indenfor grundlovens rammer, anbefales det, at der sikres en arbejds metode, hvor Justitsministeriet involveres i det grønlandske forfatningsarbejde. Enten ved, at udkast til bestemmelser løbende under kommissionens arbejde sendes til Justitsministeriets vurdering eller ved, at Justitsministeriet fast tilknyttes Grønlands Forfatningskommission. Hvis ikke risikeres det, at store dele af udkastet må skrives om efter, at kommissionens arbejdsperiode er udløbet. Derfor anbefales følgende tilføjede tekstforslag til kommissorium.

²¹ I beslutningen tages ikke stilling til Grønlands og Færøernes ret til at skrive forfatninger, der træder i kraft, når selvstændighed træffes. I nærværende redegørelses sammenhæng, henvises til bestemmelser, der nævnes i afsnittet ”Baggrund” – bestemmelser gældende for Grønlands vedkommende.

²² Senest understreget af statsminister Lars Løkke Rasmussen i Folketingets forhandling om rigsfællesskabet, møde nr. 98, den 20. maj 2016.

Tekstforslag 2.a.+:

”Forfatningskommissionen skal involvere Justitsministeriet i det grønlandske forfatningsarbejde, således at det sikres, at Justitsministeriet løbende kan vurdere udkast til bestemmelser til forfatningen. Herved sikres, at forfatningsudkastets indhold kan rummes indenfor grundlovens rammer. Kommissionen afgør hvorledes Justitsministeriets involvering skal foregå.”

5.3 Hvis Grønland vælger at skrive en forfatning til ikrafttrædelse efter selvstændighedens indtræden

Hvis Inatsisartut træffer beslutning om, at Grønlands Forfatningskommission skal skrive et forfatningsudkast, som først skal træde i kraft fra det øjeblik, at Grønland træder ud af grundlovens rammer og bliver en selvstændig stat, vil der være tale om en helt anden situation.

I den situation, har Justitsministeriet ikke kompetence til at sætte rammerne for, hvorledes Grønland skal udforme en fremtidig selvstændig grønlandsk stats forfatning. Her ligger kompetencen grundlæggende hos det grønlandske folk.

I nærværende redegørelses afsnit, ”Baggrund”, henvises til selvstyrelovens bemærkninger til lovforslaget. I afsnittet drages frem, at det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en ”forfatningsforberedende proces”, og indenfor selvstyrelovens ordning kunne foretage ”ensidige forberedelser hen imod selvstændighed”²³.

Det betyder, at hvis Inatsisartut beslutter, at forfatningskommissionen skal udarbejde et udkast til forfatning til en selvstændig grønlandsk stat, vil der ikke være nogen forpligtelse til at invitere Justitsministeriet med til at deltage i selve forfatningskommissionens arbejde. Det vil være op til kommissionen selv at afgøre, om Justitsministeriet for eksempel på ad hoc-basis kan inviteres til møder under kommissionen.

Der anbefales derfor som følge af dette ikke yderligere tekstforslag til kommissorium for den situation hvor der skal skrives en grønlandsk forfatning til ikrafttrædelse efter selvstændighedens indtræden. Allerede foreslået tekstforslag 2.b i sammenhæng med tekstforslag 5, anses som værende dækkende og tilstrækkeligt. Men en anden begrundelse kan medføre et yderligere tekstforslag nedenfor.

Free Association

Hvis det besluttes, at skrive en forfatning til ikrafttrædelse ved selvstændighed, er det relevant at komme ind på Free Association (fri sammenslutning) som statslig samarbejdsordning. Free Association nævnes nemlig i selvstyrelovens Bemærkninger til lovforslaget, som en mulig fremtidig ordning mellem Grønland og Danmark, som det grønlandske folk kan vælge.

²³ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, ”10.1. Adgangen til selvstændighed”.

Det er en ordning, der bør tages seriøst fra både Grønland og Danmark, da den fælles selvstyrekommission ved selvstyrelovens tilblivelse på begge sider var enige om, at ordningen skulle nævnes i lovbemærkningerne. Følgende passage er tidligere nævnt i nærværende redegørelse:

Det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en forfatningsforberedende proces. Grønland vil således inden for selvstyrelovens ordning kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed. I Grønlands overvejelser om selvstændighed kan bl.a. indgå overvejelser om en ordning i form af en fri sammenslutning ("free association") med Danmark. Som nævnt ovenfor har regeringen tidligere tilkendegivet, at det er op til det grønlandske folk selv at beslutte Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark²⁴.

Baggrunden for, at free association blev bragt op i selvstyrekommissionens regi som en ordning til vurdering var, at free association er en af de tre muligheder, som territorier opført på FN's ikke-selvstyrende territoriers liste (listen over kolonier)²⁵, skulle have mulighed for at vælge som deres fremtidig statslige status²⁶. Når kolonierne skulle overgå fra kolonistatus, kunne de vælge enten integration i kolonimagten (metropolstaten), free association eller fuld selvstændighed.

Grønland stod opført på FN's liste over ikke-selvstyrende territorier indtil 1954²⁷. Forud for Grønlands indtræden i det danske rige med grundlovens ikrafttrædelse i 1953, fik Grønland ikke ovennævnte tre valgmuligheder præsenteret.

For at vende tilbage til selvstyrekommissionen, fik Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål iværksat en analyse af ordningen free association. Dette for at vurdere, om det var en ordning, der kunne rummes indenfor selvstyrekommissionens kommissorium. Konklusionen var, at free association ikke kunne rummes af det daværende kommissorium, men der

²⁴ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, "10.1. Adgangen til selvstændighed".

²⁵ <http://www.un.org/en/decolonization/nonselvgov.shtml>

²⁶ Efter 2. verdenskrig, blev FN oprettet i oktober 1945 for at oprette fred, stabilitet og respekt blandt verdens folk. Blandt FN's hovedindsatsområder var, og er, afkolonialiseringen af verden. Det blev udtrykt på højeste plan gennem art. 73 i FN-Pagten, og blev varetaget i FN's 4. udvalg (FN's hovedindsatsområder blev opdelt under 6 forskellige udvalg). Ifm. afkolonialiseringen opstod begrebet "free association" i begyndelsen af 1950'erne. Free Association var, og er, en af de tre muligheder, som kolonierne skulle, og skal, have mulighed for at vælge som mål eller delmål, i processen væk fra ikke-selvstyrende status/kolonistatus. De to andre muligheder var/er integration i kolonimagten/metropolstaten eller fuld selvstændighed. FN's faktorlister fra 1952 og 53, indeholder beskrivelserne af de faktorer, der skulle være til stede, for at et givent folk og territorium kunne kategoriseres som værende en koloni. Faktorlisterne indeholdte desuden retningslinjerne for afkolonialiseringen – hvorledes processen skulle foregå, samt hvilke krav og pligter, der skulle opfyldes i processen af kolonimagten/metropolstaten. Under faktorlisterne blev de tre politiske endemål/delmål beskrevet, som kolonierne kunne vælge at følge – integration i kolonimagten/metropolstaten, fri association med den tidligere kolonimagt/metropolstat eller løsrivelse fra kolonimagten/metropolstaten. I 1960 blev faktorlisterne gjort til deciderede deklamationer og resolutioner under FN, da man for det første havde oplevet tvivlsomme afkolonialiseringstilfælde, og for det andet fordi man ønskede at accelerere afkolonialiseringprocessen. Dette blev bl.a. udtrykt gennem FN's deklamation 1514 (XV) og FN's resolution 1541 (XV) begge fra 1960. Danmark stemte for begge, og udtalte sig endda positivt om deklamationen ("Beretning til Folketinget – De Forenede Nationers femtende plenarforsamling", spalte 375-380, New York, 20. sept. - 20. dec. 1960").

²⁷ <http://www.un.org/en/decolonization/nonselvgov.shtml>.

var imidlertid stadig elementer i free-association-ordningen, som der kunne hentes inspiration fra til selvstyreordningen, navnlig²⁸:

(...) at selvstyreloven kan bygge på en overenskomst mellem landsstyret og regeringen, at loven kan tilvejebringe en vidtgående selvstændig stilling for Grønland inden for rigsfællesskabet, men også at en egentlig free association-ordning vil kunne overvejes, hvis Grønland på et tidspunkt vælger selvstændighed²⁹.

Det vil sige, at free association-ordninger indeholder elementer, der kunne benyttes i selvstyreloven. Free association var og er mere vidtgående end selvstyre, og derfor kunne ordningen ikke rummes i daværende rammer for selvstyrekommissionens arbejde. Det var, og er, en ordning, der kan overvejes, hvis Grønland skulle vælge selvstændighed. Dvs. at free association potentielt er en ordning, der kan komme tæt på selvstændigheds-tilstanden som stat. Derved er det også en overvejelse værd i indeværende sammenhæng.

Analysen som arbejdsgruppen iværksatte, omfattede free association-ordninger hvor Marshall-øerne, Mikronesien og Palau, hver især var/er i free association-forhold med USA. For Cook Islands vedkommende er det med New Zealand. For De Nederlandske Antiller³⁰ og Aruba, var det med Nederlandene.

I Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, opsummeres free association kort i følgende afsnit:

På baggrund af analysen kan det konstateres, at free association ikke er et entydigt folkeretligt begreb, og at de ordninger, der betegnes som "free association", ikke er en homogen gruppe. Det kan dog ud fra en gennemgang af nuværende statspraksis konstateres, at sådanne ordninger i dag har visse fælles karakteristika. Ordningerne er således aftalemæssige (traktatbaserede) og indgås hovedsageligt mellem stater. Parterne har hver deres forfatning, men visse dele af den associerede stats anliggender varetages af den anden stat. Historisk har forskellige associeringsordninger overvejende tjent som et mellemstadium i en løsrivelsesproces³¹.

²⁸ Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, kapitel 3, afsnit 2.3.4. Free association, s. 30-31

²⁹ Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, kapitel 3, afsnit 2.3.4. Free association, s. 31.

³⁰ De Nederlandske Antiller eksisterer ikke længere i dag, som den statslige konstruktion den tidligere var. Konstruktionen er i dag splittet op i separate øer, hvor de sidste tilbageværende øer var: Saba, Sint Maarten og Sint Eustatius. Tidligere var Aruba, Bonaire og Curacao også del af De Nederlandske Antiller.

³¹ Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, kapitel 3, afsnit 2.3.4. Free association, s. 30

Det vil sige, at de to statslige enheder, som er forbundet til hinanden, hver især har deres forfatning. I mellem dem er indgået en aftale, en traktat, som binder de to sammen i et nærmere specificeret samarbejde. Videre betyder det, at den tidligere koloni ikke længere ”befinder sig indenfor” metropolstatens forfatning, men har sin egen. I Grønlands og Danmarks tilfælde, vil det betyde, at Grønland ikke længere er omfattet af grundloven, men har skabt sin egen gældende forfatning. For Danmark gælder stadig grundloven, og i mellem Grønland og Danmark indgås en traktat, hvori samarbejdet mellem de to lande specificeres.

Hvis man ser på free association-forhold rundt omkring i verden, vil man se, at de frit associerede øer besidder en fuldkommen indenrigspolitisk selvbestemmelse (dog kan metropolstaten assistere på nogle sagsområder). Den store forskel i mellem eksemplernes selvbestemmelsesrettigheder findes på det udenrigspolitiske felt. Her går kompetencerne fra stærkt begrænsede udenrigspolitiske beføjelser (begrænset til regional udenrigspolitik)³², til en næsten fuldkommen udenrigspolitisk selvbestemmelsesret, men assisteret på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, og sidst, men ikke mindst, med et fuldgyldigt medlemskab af FN³³.

Ved Cook Islands indgåelse af en free associations-ordning med New Zealand, blev denne udvikling debatteret i FNs 4. udvalg, med henblik på vedtagelsen af en resolution – Resolution 2064 (XX), 1965. Resolutionen blev vedtaget.

I øvrigt stemte Danmark for, og den danske udsending udtalte kort, at behandlingen af Cook Islands kunne tjene som eksempel for andre administrerende magter³⁴.

Free association-tilstanden kan anskues som værende en mere eller mindre permanent ordning, der fornyes efter aftalte tidsintervaller. Det kan være en ordning, der udvikler sig således, at den frit associerede ø overtager flere og flere kompetencer i takt med udviklingen af egen kapacitet. Begge parter vil kunne annullere traktaten efter nærmere aftalte betingelser, hvorefter man vil have med to fuldkomment uafhængige stater at gøre.

Free association-traktaten vil kunne skræddersys til det enkelte tilfælde, da det anerkendes, at forhold rundt omkring i verden er forskellige.

³² Fortrinsvis de nederlandske associerede øer.

³³ Her tænkes på: Mikronesien (ca. 101.000 indbyggere i 2014, kilde: Encyclopedia Britannica), Marshall-øerne (ca. 53.800 indbyggere i 2014, kilde: Encyclopedia Britannica), og Palau (ca. 16.900 indbyggere i 2014, kilde: Encyclopedia Britannica), - i free association med USA (befolkningstallene kan svinge noget alt efter hvilken kilde, der benyttes og hvilket år der estimeres for). De Forenede Nationer anerkendte Marshall Islands og Mikronesiens free associations-traktater med USA, gennem Sikkerhedsrådets resolution 683 af d. 22. dec., 1990. Den 17. september 1991 blev Mikronesien og Marshall Islands fuldgyldigt medlemmer af FN – som stater. I 1979 valgte Palau sin egen forfatning, som trådte i kraft i 1981. I 1993 besluttede Palaus befolkning gennem en folkeafstemning at indgå i en free association-traktat med USA, og i 1994 ratificerede Palau sin free association-traktat med USA. Den 10. nov. 1994 anerkendte og bekræftede FN Palaus nye status gennem Sikkerhedsrådets resolution 956. Den 15. dec. 1994 blev Palau fuldgyldigt medlem af FN – som stat. Cook Islands (ca. 14.974 indbyggere i 2011, kilde: Encyclopedia Britannica. Befolkningstallene kan svinge noget alt efter hvilken kilde, der benyttes og hvilket år der estimeres for) har fuld intern og ekstern selvbestemmelse, men er ikke fuldgyldigt medlem af FN.

³⁴ ”Beretning til Folketinget – De Forenede Nationers tyvende Generalforsamling” s. 100, New York, 21. sept.-21. dec. 1965.

Ovenstående er til dels en forkortelse og tilpasning af materiale og dokumentation for hvad Free Association er, som Den Nord-Atlantiske Gruppe i Folketinget samlede sammen i 2006-2007³⁵.

Forskellen mellem a) free association og b) fuld selvstændighed, svarer groft sagt til: a) en mindre selvstændig stat, der har et formelt samarbejde med en anden større stat, hvor sidstnævnte varetager sagsområder for førnævnte af kapacitetsmæssige årsager, og b) den nye stat varetager selv alle sagsområder under selvstændigheden.

Det kan overvejes, at tilføje en sætning i kommissorium om, at forfatningsudkastet skal indeholde udkast til bestemmelser, som statsretligt vil tillade Grønland at indtræde i et free association-forhold med en anden stat (her tænkes fortrinsvis på Danmark), efter, eller på samme tid, som selvstændighed er indtrådt. Dermed ikke sagt, at det er det der kommer til at ske, men i alle tilfælde vil forfatningsudkastet være forberedt på situationen.

Tekstforslag 2.b.+:

"Forfatningskommissionen skal udfærdige udkast til bestemmelser, der muliggør Grønlands indtrædelse i et free association-forhold til en anden stat, når Grønlands selvstændighed er indtrådt."

I princippet, kan tekstforslag 2.b.+ godt kombineres med tekstforslag 2.a og 2.a.+.



Fra venstre: Hendes Majestæt Dronning Margrethe II
Og den daværende Landstings Formand Josef Motzfeldt
Ved overdragelsen af Lov om Grønlands Selvstyre

³⁵ Den Nord-Atlantiske Gruppe i Folketinget udgjordes i denne periode af daværende folketingsmedlemmer Lars-Emil Johansen (S), Kuupik Kleist (IA) og Høgni Hoydal (TF). Benyttede kilder er desuden: W. Michael Reisman & Chimène I. Keitner: "Free Association: The United States Experience", Texas International Law Journal, 2003. Hallbera West og Maria Amalia Heinesen (red): "Kilder til Færøernes og Grønlands Historie", Føroya Fróðskaparfelag, Torshavn, 2004. Derudover www.un.org, www.leksikon.org, www.cia.gov, www.um.dk.

6. Selve selvstændighedsprocessen

Hvis det fra Inatsisartut besluttes, at forfatningskommissionen skal skrive en forfatning til en kommende grønlandsk selvstændig stat, er det relevant at komme ind på, hvorledes en kommende proces omkring Grønlands selvstændighed vil se ud, når den endelige proces sættes i gang. Processen vil være lang. Men processen kan ikke direkte siges at være sat i gang med en eventuel beslutning om at skrive en forfatning for en selvstændig grønlandsk stat. Men man kan godt sige, at processen med at skabe et juridisk stabiliserende element, nogle vil sige forudsætning, i Grønlands selvstændighedsproces, vil være sat i gang. Men som relevante bestemmelser er formuleret i dag mellem Danmark og Grønland er en grønlandsk forfatning ikke nævnt nogen steder i selve den konkrete selvstændighedsproces.

Selve beslutningen og efterfølgende henvendelse om at skulle igangsætte forhandlinger om selvstændighed, skal ske fra grønlandsk side³⁶. Det er Grønland, der har initiativet.

Nedenfor er en gennemgang af den relevante gældende lovgivning med kommentarer, og et bud på hvorledes en grønlandsk forfatning i relation til selvstændighed kan passe ind i en selvstændighedsproces.

6.1 Danmarks Riges Grundlov og Lov om Grønlands Selvstyre

Danmarks Riges Grundlov og Lov om Grønlands Selvstyre er de to mest grundlæggende love gældende for Grønland, hvor den førstnævnte er som fundamentet for sidstnævnte.

Af § 1 i grundloven fremgår det, at grundloven gælder for alle dele af Danmarks rige, hvilket indbefatter Grønland:

§ 1

Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.

Hvis spørgsmålet om selvstændighed bliver aktuelt for en del af riget, herunder for Grønland, så skal en selvstændighedsproces foregå under § 19 i grundloven. Den Grønlandsk-danske Selvstyrekommission klarlagde dette emne. Af selvstyrekommissionens kommissorium kan det udledes, at grønlandsk selvstændighed skal gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19.

Det fremgår af grundlovens § 19, at kongen ikke uden samtykke fra folketinget kan foretage nogen handling, der indskrænker rigets område:

§ 19

³⁶ ”Grønlands-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland.”, kap. 10, afsnit 2.2. Forslag til bestemmelse om selvstændighed, s. 88.

Stk. 1.

*Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtigelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.*³⁷

På baggrund af selvstyrekommissionens arbejde blev der fremsat forslag til Selvstyreloven for det danske Folketing. I Selvstyrelovens kapitel 8, § 21 findes bestemmelserne om, hvorledes *Grønland kan opnå selvstændighed*:

Kapitel 8

Grønlands adgang til selvstændighed

§ 21. Beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

Stk. 2. Træffes beslutning efter stk. 1, indledes der forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

Stk. 3. En aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Aftalen skal endvidere indgås med samtykke fra Folketinget.

Stk. 4. Selvstændighed for Grønland indebærer, at Grønland overtager højhedsretten over Grønland.

Det er også relevant at huske den relevante passage i teksten fra præamblen til selvstyreloven:

*I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, (...)*³⁸

Her anerkendes det, at det grønlandske folk i henhold til folkeretten (international lovgivning), besidder retten til selvbestemmelse. Præambelens ordlyd skal ses i sammenhæng med bestemmelserne om selvstændighed³⁹. Henvisninger til folkeretten i præambelen og retten til

³⁷ Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1963.

³⁸ Præambel til Lov om Grønlands Selvstyre.

³⁹ ”Grønlands-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland.”, kap. 10, afsnit 2.2. Forslag til bestemmelse om selvstændighed, s. 87.

selvbestemmelse, skal forstås i relation til den afkoloniseringsproces som i sin tid blev startet op under FN-regi, og som anerkender tidligere koloniers ret til selvstændighed⁴⁰.

Under selvstyrelovens Bemærkninger til lovforslaget fremgår følgende i afsnit 10.2. *Gennemførelse af selvstændighed*:

Den foreslåede bestemmelse bygger således på, at Grønland kan udtræde af riget, og at Grønlands udtræden af riget ikke vil kræve en ændring af grundloven.

En næsten identisk sætning er anført under *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*, hvor der til bemærkningen til § 21, står:

Den foreslåede bestemmelse i § 21 bygger således på, at Grønland kan udtræde af riget, og at Grønlands udtræden af riget ikke vil kræve en ændring af grundloven.

Det må således konkluderes, at selvstændighed for Grønland ikke forudsætter eller nødvendigvis medfører en ændring af grundloven.

Det kan i indeværende sammenhæng bemærkes, at hvis det grønlandske folk forud for beslutningen om selvstændighed allerede ved, hvorledes forfatningen for den kommende grønlandske stat vil se ud, vil dette underbygge oplysningsgraden i folkets beslutning, når beslutningen træffes.

Af samme grund, vil det også være at foretrække at forfatningsudkastets indhold er klarlagt på dette tidspunkt. For når forhandlingerne om selvstændighed påbegyndes, vil der fra grønlandsk side således være mindre usikkerhed over hvilken juridisk virkelighed, der træder i kraft som den mest grundlæggende lovgivning i Grønland, når selvstændigheden indtræder.

I Lov om Grønlands Selvstyre fremgår det således af § 21, at Grønland har adgang til selvstændighed.

Beslutning om selvstændighed skal træffes af det grønlandske folk. Hvorledes denne beslutning træffes er ikke nærmere lovgivet for gennem selvstyreloven, og ej heller forsøgt fastlagt via selvstyrekommissionens betænkning. Det var selvstyrekommissionens opfattelse, at spørgsmålet om Naalakkersuisuts mandat på den grønlandske side forud for, at der kan indledes forhandlinger

⁴⁰ Relevante folkeretlige dokumenter vil som tidligere nævnt være (ikke udtømmende): De Forenede Nationers Pagt, FN's: Den internationale konvention om civile og politiske rettigheder (1966), FN's: Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966), FN's generalforsamlings deklARATION 1514 (XV) af 14. dec. 1960, FN's generalforsamlings resolution 1541 (XV) af 15. dec. 1960.

om selvstændighed med regeringen, er et internt grønlandsk spørgsmål og anliggende at afgøre, som der ikke skulle lovgives om i en folketingslov, som selvstyreloven er.

Den nærmere rækkefølge for denne centrale demokratiske proces frem mod et mandat for Naalakkersuisut forud for forhandlingerne er ikke beskrevet i gældende regler. Det følger ikke automatisk af selvstyreloven, at der skal være gennemført en folkeafstemning forud for forhandlingerne om selvstændighed med den danske stat. I henhold til selvstyreloven ”kræves blot” en folkeafstemning efter, at forhandlingsresultatet er på plads mellem den danske regering og Naalakkersuisut.

I den situation, kan der argumenteres for, at Naalakkersuisut vil have mandat og indlede forhandlingerne på baggrund af:

A) Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut har mandat til at indlede forhandlinger med regeringen,

B) hvis det sidste overståede valg til Inatsisartut havde selvstændighed som det helt overordnede tema. At der ved valget var klare valgløfter om, at man vil rette henvendelse til staten om at indlede selvstændighedsforhandlinger, og at valgresultatet gav et klart svar på spørgsmålet gennem selvstændighedstilhængernes valgsejr.

C) Naalakkersuisuts mandat vil være stærkest, hvis der forud for forhandlingerne har været gennemført en folkeafstemning, der eksplicit giver Naalakkersuisut folkets mandat til at indlede forhandlingerne om Grønlands selvstændighed. Beslutningen om eventuel afholdelse af en folkeafstemning må ske ved inatsisartutlov, og ske med udgangspunkt i principperne i de gældende valgretsregler ved valg til Inatsisartut⁴¹. Folkeafstemningstemaet kan indeholde spørgsmål til folket om, at der ønskes selvstændighed, og at Naalakkersuisut gives mandat til at indlede forhandlingerne med regeringen.

Når det er klart, at Naalakkersuisut har mandatet, retter Naalakkersuisut henvendelse til den danske regering med et ønske om at indlede forhandlinger. Herefter kan forberedelser til forhandlinger påbegyndes, og efterfølgende kan der indledes forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut om en aftale om gennemførelsen af selvstændigheden.

Forhandlingerne skal foregå med henblik på rent faktisk at kunne nå frem til en aftale med hinanden. Forhandlingerne skal føres på en meningsfuld måde, og parterne skal bestræbe sig på at imødekomme hinanden. Det er således ikke meningen, at parterne skal komme med grundlæggende

⁴¹ ”Grønlands-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland.”, kap. 10, afsnit 2.2. Forslag til bestemmelse om selvstændighed, s. 88.

forhandlingstilbud, som den anden part ikke kan se en realistisk vej frem med, og derfor kun kan takke nej til⁴².

Når aftalen foreligger, vil den skulle regulere en lang række forhold. Der vil være taget stilling til spørgsmål som statsborgerskab, videreførelsen af gældende aftale om dobbeltbeskatning, spørgsmål om statens aktiver og passiver i Grønland, administrativ og økonomisk bistand, eventuelt samarbejde på nærmere specificerede sagsområder, m.v. Der vil være tale om en situation omfattet af folkeretlige regler for statssuccession⁴³.

Aftale om gennemførelse af selvstændighed mellem Naalakkersuisut og den danske regering, skal efter selvstyrelovens bestemmelser indgås med forbehold for parlamentarisk og folkelig samtykke. Det vil sige tilslutning i både Inatsisartut og Folketinget, men demokratisk set først og fremmest det grønlandske folk.

Aftalen skal godkendes af det grønlandske folk ved folkeafstemning. Det kan antages, at Inatsisartuts endelige stillingtagen til aftalen vil komme efter det grønlandske folks stemme er hørt ved en folkeafstemning. I det tilfælde, at der er folkelig opbakning og Inatsisartuts samtykke til aftalen, kan det antages, at Folketinget efterfølgende vil træffe beslutning om samtykke til aftale - efter, at processen på den grønlandske side er tilendebragt.

Ovenstående vil give nedenstående proces:

1. Naalakkersuisut har opnået mandat efter A), B) eller C) til at rette henvendelse til regeringen om at indlede forhandlinger om en aftale om forholdene for og gennemførelse af Grønlands selvstændighed.
2. (ved mandat efter mulighed C) Folkeafstemning afholdes.
 - a. Hvis a) det grønlandske folk stemmer nej, har Naalakkersuisut ikke opnået mandat og processen stopper.
 - b. Hvis b) det grønlandske folks stemmer ja, er Naalakkersuisut givet mandat, som eventuelt formaliseres af, at Inatsisartut pålægger Naalakkersuisut, at rette henvendelse til regeringen med henblik på at indlede forhandlinger om gennemførelse af selvstændighed for Grønland.
3. Naalakkersuisut retter henvendelse til regeringen, og parterne bliver enige om formen for forhandlingerne.
4. Forhandlinger indledes mellem Naalakkersuisut og regeringen, om en aftale for gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

⁴² ”Grønlands-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland.”, kap. 10, afsnit 2.2. Forslag til bestemmelse om selvstændighed, s. 88.

⁴³ ”Grønlands-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland.”, kap. 10, afsnit 2.2. Forslag til bestemmelse om selvstændighed, s. 89, samt Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, kap. 10, afsnit 10.2.

5. Når forhandlingerne er tilendebragt og resultatet på politisk plan er godkendt, træffes beslutning i Inatsisartut om, at aftaleudkastet skal fremlægges for folket. Naalakkersuisut pålægges, at fremlægge forslag til lov om folkeafstemning om aftale indgået mellem Naalakkersuisut og regeringen, og om Grønlands endelige selvstændighed. Hvis Grønland på dette tidspunkt har et forfatningsudkast, kan det i afstemningstemaet tilføjes, at forfatningsudkastet træder i kraft, når selvstændighed indtræder i Grønland.
 - a. Hvis det grønlandske folk stemmer 'nej' til aftalen, må forhandlerne enten tilbage til forhandlingsbordet eller processen stoppe helt. Inatsisartut og Naalakkersuisut træffer i fællesskab beslutning om hvad Naalakkersuisut skal foretage sig.
 - b. Hvis det grønlandske folk stemmer 'ja' til aftalen, vil Inatsisartut skulle give sit formelle samtykke til aftalen, og i samme beslutning pålægge Naalakkersuisut om, at rette henvendelse til den danske regering med henblik på, at den danske regering fremlægger forslag for Folketinget til formel stillingtagen til samtykke til Grønlands udtræden af Kongeriget Danmark (såfremt Grønlands selvstændighed medfører, at Grønland ikke længere også har det danske kongehus, som sit kongehus).
6. Samtykke i Folketinget gives.
7. Aftalen kan træde i kraft, og processerne med at realisere aftalen går i gang. I aftalen vil en dato for selvstændighedens indtrædelse være eksplicit nævnt.
8. Grønlands selvstændighed indtræder på den aftalte dato.
9. Grønland udtræder af riget, og Grønland overtager højhedsretten for hele det grønlandske territorium (land-, sø- og luftterritorium). Ved udtrædelsen træder forfatningen for den selvstændige grønlandske stat i kraft.

Ovenstående er et bud på, hvorledes selvstændighedsprocessen kan se ud. Der er ikke lovgivet omkring alle dele af processen, og der vil uvægerligt komme flere deltrin med i processen undervejs, og det er også muligt, at rækkefølgen kan være anderledes.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det endelige folkeafstemningsresultat om selvstændighed klart skal vise befolkningens ønske om selvstændighed⁴⁴, således at der ikke kan være tvivl om ønsket internt i Grønland og internationalt. Det vil derfor være anbefalelsesværdigt, at der særligt forud for den endelige folkeafstemning på grønlandsk side er enighed om, at selvstændigheden besluttet ved kvalificeret flertal af befolkningen (mere end 51 % af befolkningen for at mindske risikoen for, at flertallet ikke nemt kan flytte sig i modsat retning af en beslutning, som er svær at gøre om).

Ovenstående giver en god ide om, hvad der skal til for at gennemføre den formelle selvstændighedsproces, som vil tage år at gennemføre.

⁴⁴ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, kap. 10, afsnit 10.2.



Varde lavet af billedkunstneren Niels Motzfeldt
Varden symboliserer Grønlands fællesskab

7. Forfatningens indhold

I skabelsen af en selvstændig og suveræn stat nødvendiggøres som minimum en fastlæggelse af de overordnede rammer for de øverste statsorganer: parlament, regering, domstole og statsoverhoved. Det er klart at disse rammer skal tilpasses, eller de to sidstnævnte områder ikke lovgives for (som kompetencerne er placeret i dag), hvis forfatningen skal være en forfatning gældende inden for grundlovens rammer.

Disse overordnede rammer fastlægges i de fleste stater i en forfatning. Ingen stat kan anvende en anden stats grundlov, men en stat kan godt lade sig inspirere af en anden stats forfatning, tilpasse den og gøre denne tilpassede version til egen forfatning. Man kan godt forestille sig realiseringen af Grønland som selvstændig stat uden vedtagelsen af en forfatning for Grønland. Det kan imidlertid diskuteres, om dette ville være klogt. Grønland er i vestlig forstand en ”ung nation”, og ethvert stabiliserende tiltag i en ung nations udvikling, vil højst sandsynligvis være en klog investering. Arbejdet med denne redegørelse og efterfølgende behandling, indikerer da også, at interessen for at undersøge forfatnings-vejen klart er til stede.

7.1 Grønlandske forhold

Indledningsvist og grundlæggende skal det nævnes, at ethvert land og folk har dets egne særlige forhold – karakteristika, kendetegn og levevilkår det eksisterer og lever under. De enkelte karakteristika er måske ikke unikke i sig selv, men i sammenhæng med andre karakteristika, skaber de en unik sammenhæng – et unikt land, en unik kultur og et unikt folk. Det giver sig gerne udslag i forfatningen, og det vil ikke være anderledes for det grønlandske folks tilfælde.

Et vigtigt omdrejningspunkt for det kommende forfatningsarbejde vil være, at det grønlandske folk har en oplevelse af, at de er blevet hørt i processen. Opfattelsen af, at forfatningen er grønlandsk vil derved blive styrket og følelsen af ”at vi selv har skrevet den” vil være der. Det styrker legitimiteten, og det har værdi.

En velforberedt og veludført forfatningsproces forankret i og ledet af grønlænderne med deres viden om egen historie, aspirationer, tanker og beslutninger vil gøre forfatningen grønlandsk. Det betyder ikke nødvendigvis, at alt hvad der kommer med i forfatningen er originalt og nyt. Men i en grønlandsk kontekst vil processen, overvejelserne og tankerne, debatterne, principperne, værdierne, aspirationerne og beslutningerne være nyskabende (når der skrives grønlænder her, henvises der ikke nødvendigvis kun til etniske inuit - der er også grønlændere med anden etnisk baggrund)⁴⁵.

Nedenstående gennemgang over generelle forhold og hensyn, i nogle tilfælde grønlandske forhold og hensyn, der kan tages i betragtning under forfatningsarbejdet, kan i sagens natur ikke være udtømmende. Uendelig mange forhold kan trækkes frem. Dog kan man sige, at forholdene skal

⁴⁵ ”Thoughts on a Greenlandic Constitution”, s. 29-35 af Mininnguaq Kleist, The Yearbook of Polar Law Volume 4; Editors-in-Chief: Gudmundur Alfredsson and Timo Koivurova. Special Editor: Waliul Hasanat, Brill Publishing House, 2012.

opleves sagligt relevante i en forfatningssammenhæng. De forhold, der her trækkes frem, kan i denne sammenhæng og på dette stadie ikke tjene som andet end inspirationskilde til det videre forløb. Det er kommissionen som i henhold til sit kommissorium afgør, hvilke emner og områder, der skal udfærdiges bestemmelser for i det endelige forfatningsudkast.

Baggrunden for nedenstående forholds gennemgang er, at det vil kunne medvirke til at styrke beslutningsgrundlaget for Inatsisartut, om den kommende forfatningskommission enten skal skrive en forfatning som skal kunne gælde inden for grundlovens rammer eller om det skal være en forfatning eller bestemmelser i forfatningen, der først skal gælde, når selvstændighed indtræder. Gennemgangen vil underbygge den oplyste beslutning.

7.2 Hvorledes en forfatning ændres, samt forfatningens detaljeringsgrad

Ligesom det ikke er strengt nødvendigt for en stat at have en nedskrevet forfatning⁴⁶, er der heller ingen regler for hvorledes afstemningen om et forfatningsudkast skal foregå.

Med den grønlandske historie og demokratiske tradition vævet sammen og i tråd med de nordiske lande, er det måske vanskeligt at forestille sig en grønlandsk løsrivelse og etableringen af Grønland som en selvstændig og suveræn stat uden en forfatning.

Det er og bør efter den nordiske retstradition være vanskeligt at ændre grundloven. Den danske regering og det danske folketing er også flere gange veget tilbage fra at foreslå ændringer i grundloven. Det skyldes dels den fornævnte retstradition med ønsket om at fastholde grundloven som et overordnet og langvarigt grundlag for de øverste statsorganers virke, regulering af frihedsrettighederne m.v. Men det skyldes i lige så høj grad den parlamentariske modvillighed mod at igangsætte en konstitutionel ændring i bekymring for, at ændringen ikke vil kunne få den fornødne folkelige tilslutning. Således er det almindelig kendt, at afstemningen om den gældende grundlov blev kombineret med en ændring af den danske tronfølge ud fra en overbevisning om, at dette ville have en større folkelig appel.

Som den mest grundlæggende lov i samfundet, bør en forfatning angive reglerne for ændring og vedtagelse af andre love, og for ændring og vedtagelser af bestemmelser i selve forfatningen.

En forfatning er grundelementet for et retssamfund – en retsstat. Derfor skal forfatningen være udformet således, at den kan være anvendelig og være et fast holdepunkt for nuværende og fremtidige generationer.

Forfatning skal naturligvis fra tid til anden kunne ændres, såfremt stærke objektive behov tilsiger dette. Men, en ændring af en forfatning bør alene ske i sjældne tilfælde.

⁴⁶ For eksempel, har Det Forenede Kongerige, Storbritannien, en række love, der til sammen har samme funktion som en forfatning, men Storbritannien har ikke en decideret forfatning.

En forfatning bør derfor udformes til at være overordnet og generel, og således at eventuelle fremtidige juridiske problemstillinger, og de svar forfatningen kan give, kan løses ved fortolkning.

I den forbindelse kan søges inspiration i grundlovens § 88, der foreskriver reglerne om ændring af den danske grundlov:

§ 88

Vedtager folketetinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketetinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.⁴⁷

For at ændre den danske grundlov skal Folketinget vedtage grundlovsændringen med almindeligt flertal. Herefter skal statsministeren udskrive nyvalg til Folketinget, og det nye Folketing skal vedtage grundlovsændringen i uændret form. Herefter skal forslaget til grundlovsændringen forelægges folket ved en folkeafstemning. Ved denne folkeafstemning skal et flertal af stemmerne være for grundlovsændringen – men disse stemmer skal samtidig udgøre mindst 40 procent af samtlige stemmeberettigede vælgere, for at grundlovsændringen er vedtaget og kan stadfæstes.

Der kan naturligvis findes andre og mindre svære processer at skulle følge, men som nævnt bør det være svært at ændre på en forfatnings bestemmelser.

Indholdet af forfatningen skal derfor udformes, så den kan tjene som retningsgivende i alle tænkelige forhold.

Samtidig bør detaljegraden være begrænset, idet en høj detaljeringsgrad ikke åbner mulighed for en dynamisk fortolkning tilpasset forskellige perioders samfund. Generelle vendinger og manglende detaljeringsgrad, indenfor nogle områder, kan være at foretrække, således at der i anden lovgivning, som er nemmere at ændre i, kan lovgives i detaljen.

Uanset hvad, vil en forfatning for Grønland ikke kunne vedtages uden medvirken af både det grønlandske folk og af det grønlandske folks valgte repræsentanter i Inatsisartut. Det er ligeledes i tråd med den nordiske tradition.

Hvilke områder kan der skrives bestemmelser indenfor

Forskellen mellem, 1), at skrive en forfatning, der skal gælde indenfor grundlovens rammer, og 2), at skrive bestemmelser eller en forfatning, der skrives for at træde i kraft i forbindelse med selvstændighed, er betydelige.

⁴⁷ § 88, Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953.

Nogle områder vil være helt umulige at lovgive indenfor i det første tilfælde, og helt legitime at lovgive for i det andet. I andre tilfælde vil det komme helt an på formuleringernes udformning. Det vil i nærværende redegørelse ikke være muligt, at komme med en garanti for, hvad der kan lovgives inden for, og hvad der ikke kan lovgives inden for. Sagsområder, der er overtaget af Grønlands Selvstyre, vil der som udgangspunkt kunne udfærdiges bestemmelser til – med hensyntagen til statens suverænitet – højhedsret. Det vil i mange tilfælde være op til en juridisk vurdering af den endelige formulering af bestemmelsen – og hvilke andre bestemmelser den pågældende bestemmelse skal forstås i sammenhæng med. Den juridiske vurdering vil i sidste ende være Justitsministeriets, hvis forfatningen eller bestemmelserne skal gælde indenfor rigsfællesskabets rammer.

Det grønlandske folk er suverænt i Grønland

En sådan bestemmelse vil være en grundlæggende bestemmelse, der eksplicit gjorde det klar, at det er det grønlandske folk, som er suveræne i Grønland. Når et folk er suverænt besidder det den øverste magt og myndighed i landet – også kaldet højhedsretten. Det vil ikke være foreneligt med Danmarks Riges Grundlov, at have en sådan bestemmelse i en grønlandsk forfatning. Højhedsretten sættes lig med suverænitet og selvstændighed, og betyder, at det pågældende folk og stat, indenfor eget land-, sø- og luftterritorium har retten til at udfolde sin magt – herunder den lovgivende-, udøvende og dømmende magt. I selvstyrelovens Bemærkninger til loven nævnes højhedsretten i sammenhæng med selvstændighedsbestemmelsen⁴⁸.

En bestemmelse med et sådan indhold, vil derimod være naturlig at have i en forfatning gældende i en selvstændigheds sammenhæng.

7.3 Fastlæggelse af statsorganerne, demokrati og valg

Et demokrati indbefatter altid, at den enkelte borger har en vis indflydelse på de beslutninger, som træffes på vegne af alle borgere. Flertallet af borgere har større indflydelse end den enkelte borger. Det kan komme til udtryk gennem et direkte eller indirekte valg af regering. Regeringens legitimitet og fortsatte beståen er betinget af, at regeringen formår at fastholde flertallet af folkets tillid.

I den moderne statsforfatningsretlige teori er det den herskende opfattelse, at styreformen i en retsstat forudsætter en demokratisk proces.

Ideologien om demokratiet lader sig ikke beskrive kort, og der findes næsten lige så mange anskuelser om, hvorfor demokratiet er den foretrukne styreform, som der findes teoretikere og filosoffer. Der findes ingen endelig definition på, hvad et velfungerende demokrati er, da dette afhænger af mange forskellige forhold.

Grundlæggende er det direkte demokrati en styreform, der forudsætter en række folkeafstemninger hvert år, idet alle væsentlige beslutninger træffes af den stemmeberettigede del af befolkningen.

⁴⁸ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til loven, ”Til § 21”.

Den mest udbredte demokratiske styreform er det repræsentative demokrati, hvor den stemmeberettigede del af befolkningen for en årrække vælger et antal parlamentsmedlemmer til at træffe alle eller den langt overvejende del af de politiske beslutninger. At styre og lovgive for et land kræver en større indsats, hvis det skal gøres grundigt og ordentligt. Derfor har de fleste lande styreformer, hvor borgere stemmer på andre borgere, som de kan lade sig repræsentere af på fuld tid.

Enhver forfatning må fastlægge omfanget af den demokratiske proces. Det kan være i form af valg af direkte eller indirekte demokrati, samt fastlæggelse af de forudsætninger den enkelte borger skal opfylde for at kunne udøve sin demokratiske indflydelse i landet. Som eksempler på forudsætninger for at udøve indflydelse kan nævnes alderskriterier og tilhørsforhold til landet.

Alt efter hvorledes bestemmelser dækkende for ovenstående formuleres, vil det være afgørende for, om de er forenelige med en forfatning indenfor grundlovens rammer.

Det siger næsten sig selv, at forfatningsmæssige bestemmelser om ovenstående forhold vil være obligatoriske for en selvstændig stat.

7.4 Tredeling af magten

Et gennemgående element i de fleste demokratiske forfatninger i dag, er en forfatningsretlig magtfordeling, der tilskrives oplysningsfilosoffen Charles-Louis de Secondat Montesquieu (1689 - 1755). Tanker der blev udtrykt i Montesquieu's hovedværk: *Om Lovenes Ånd*, fra 1748.

Magtfordelingslæren fastslår, at de 3 statslige magtfunktioner, den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt, skal fordeles på forskellige magtorganer/magtens tredeling.

Ved at tildele forskellige konkurrerende politiske kræfter forskellige magtfunktioner inden for det statslige system skaber man et skak- og balancesystem, der sikrer imod misbrug og enerådige udøvelse af magten således, at borgerne er sikrede mod vilkårlige indgreb.

Siden 1700-tallet har magtfordelingslæren gennemgået en omfattende udvikling. Men princippet om adskillelse af såvel kompetencer som organer, er ofte fastholdt og magtfordelingslæren har overlevet i nyere forfatninger.

Det fremgår eksempelvis af den danske grundlovs § 3, at den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen (LÆS: Regeringen). Den dømmende magt er hos domstolene.

Heraf fremgår, hvilke organer, der skal varetage hvilke funktioner. Negativt set bestemmer § 3 samtidig, at de nævnte organer ikke må varetage andre funktioner end den netop tildelte.

I selvstyrelovens § 1 fastlægges ligeledes den lovgivende, udøvende og dømmende magt. Formuleret med hensyntagen til, at Grønlands Selvstyre stadig mangler at overtage en række

sagsområder.

§ 1. Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt hos Inatsisartut, den udøvende magt hos Naalakkersuisut og den dømmende magt hos domstolene⁴⁹.

Det skal bemærkes, at domstolene endnu ikke er overtaget af Grønland fra staten. Domstolene kan imidlertid overtages hele vejen op til Højesteret, som udelukkende kan overtages ved selvstændighed⁵⁰. Højesteret vil kunne overtages, eller oprettes om man vil, ved free association.

En grønlandsk forfatning inden for grundlovens rammer vil være svær at vedtage, hvis den indeholder bestemmelser om domstolene, uden at Grønland har overtaget sagsområdet, domstolene. Derudover skal det være klart i bestemmelserne, at Grønland ikke bisidder kompetence over domstolene, men at Danmark gør. Sådanne bestemmelser skal vurderes af Justitsministeriet, hvis de skal forsøges gjort gældende inden for grundlovens rammer. Absolutte bestemmelser, der ikke tager hensyn til Danmarks kompetencer, vil skulle afvente ikrafttræden til, at Grønland har overtaget domstolene fra staten eller Grønland bliver selvstændig.

En grønlandsk forfatning gældende for en selvstændig grønlandsk stat skal udformes med bestemmelser gældende for domstolene. Det samme vil være gældende, hvis der er tale om free association-sammenhæng. Om der under free association-ordningen vil kunne aftales og indgås bestemmelser omkring samarbejde på domstols-området, vil komme an på forhandlingerne mellem parterne.

For at vende tilbage til magtfordelingslæren, så kan det nævnes, at magtfordelingen kan organiseres meget forskelligt. Det afgørende er, om magtfordelingen skal virke i et parlamentarisk demokrati, som for eksempel det danske eller tyske, eller et helt eller delvist præsidentialstyre som det amerikanske og franske. Sikringen mod magtmisbrug kan enten være en følge af, at flere organer skal samvirke i indbyrdes afhængighed, det vil sige magtspredning som for eksempel i Tyskland, eller af, at de enkelte funktioner varetages af uafhængigt virkende organer. Således vil der inden for dette område skulle fastlægges bestemmelser omkring parlamentet, regeringen og domstolenes virke.

Hensigten med at udvikle magtfordelingen for en statslig organisation er at give de aktuelle sociale og politiske kræfter mulighed for at udfolde sig, mens retssikkerheden sikres over for borgerne, hvorfor dette bør være en del af en grønlandsk forfatning.

⁴⁹ Lov om Grønland Selvstyre, § 1.

⁵⁰ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4.5.3.

Det vil muligvis også være under dette område, at der kan fastlægges grundlæggende bestemmelser om forvaltningen - god forvaltningskik og god regeringsførelse. Sådanne bestemmelser vil virke styrkende for demokratiet i samfundet. Det er oplagt, at ombudsmanden i denne sammenhæng også indføres i bestemmelser i forfatningen.

I grundloven er der vedtaget en mindretalsbeskyttelsesbestemmelse.⁵¹ Hvis et større mindretal i Folketinget, en-tredjedel af medlemmerne, har stor modstand imod et vedtaget lovforslag, kan mindretallet indenfor en frist og under særlige betingelser begære, at der bliver udskrevet folkeafstemning om spørgsmålet. I det færøske forfatningsforslag af 2010, er andelen af medlemmer der kræves også en-tredjedel af lagtingsmedlemmerne⁵². Det vil være op til den grønlandske forfatningskommission at komme med et forslag til hvorledes bestemmelserne skal udformes for så vidt angår Grønland.

Ovenstående bestemmelser om parlamentet, regeringen, domstolenes virke, ombudsmandens virke, mv., vil være omfattende og udgøre flere kapitler i en grønlandsk forfatning⁵³. Bestemmelserne vil i høj grad være obligatoriske i en forfatning for en selvstændig stat.

7.5 Monark vs. Præsident

Ethvert folk, der opretter en selvstændig stat, vil skulle forholde sig til om de ønsker at oprette/opretholde et monarki eller vælge et præsidentielt styre. Denne grundlæggende diskussion vil ikke være en specifik grønlandsk debat. Men det særlige aspekt i en grønlandsk sammenhæng, vil derimod være, at det ikke er op til det grønlandske folk selv at afgøre om det kan beholde det danske monarki, hvis det grønlandske folk skulle have dette ønske.

I en sådan situation vil rigsfællesskabet blive udvidet til ikke at indeholde en stat, men to eller tre stater – i en løsere form for rigsfællesskab end det vi kender i dag. Og som i form måske er tættere på det Commonwealth, som har udspring i det britiske rige. Hvis det er en fælleskabsform der ønskes, vil det være en løsning, som Danmark vil skulle acceptere, og det ville bryde med den rodfæstede opfattelse af, at Kongeriget er en enhedsstat.

Hvis ikke Danmark kan samtykke til dette, vil det grønlandske folk formelt set ikke kunne være underlagt det danske kongehus.

⁵¹ Danmarks Riges Grundlov, § 43, stk.1-7.

⁵² Forslag til lagtingslov om Færøernes Forfatning, Lagtingssag nr. 11/2010.

⁵³ Der vil med fordel kunne ses på Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut med de ændringer, som er en følge af Inatsisartutlov nr. 12 af 29. november 2013, Forretningsorden for Inatsisartut, inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, og lignende lovgivning, når disse områder skal behandles i forfatningskommissionen.

Hvis det grønlandske folk ønsker muligheden for at beholde det danske kongehus, vil det være et punkt, som skal tages op i selvstændighedsprocessen under forhandlingerne med den danske stat. Hvis forfatningsudkastet på dette tidspunkt allerede foreligger, er det en overvejelse værd, hvis der også var udformet eventuelle udkast til bestemmelser omkring dette emne.

Hvis Grønland vælger selvstændighed, er muligheden også at få en præsident, som den nye stats overhoved – ligesom på Island. En præsident der i øvrigt bliver demokratisk valgt for en periode.

Uanset hvilken konstitutionelle styreform der vælges, vil det skulle fastlægges, hvilken rolle statsoverhovedet skal have – med reel magt eller en mere ceremoniel rolle.

At vælge løsningen med en præsident, vil være den mest tidssvarende og demokratiske model, i relation til selvstændighed. Indeværende spørgsmål, er i sagens natur ikke relevant uden, at Grønland vælger at blive en selvstændig stat.

7.6 Kommunerne

Det vil være passende, at der udfærdiges bestemmelser gældende for kommunerne, deres virke, samt valg dertil i forfatningen. Styrelsesloven for kommunerne vil med fordel kunne benyttes som udgangspunkt for bestemmelserne⁵⁴.

Bestemmelser omkring nærdemokrati kan overvejes, men skal også vejes op imod hvad der praktisk er muligt.

Bestemmelser om kommunerne kan udformes, uanset om Grønland forbliver indenfor rigsfællesskabet eller om det er bestemmelser til en forfatning for en selvstændig grønlandsk stat.

7.7 Statsborgerskab

I dag er grønlændere automatisk danske statsborgere ved fødsel. Der findes i dag ikke et grønlandsk statsborgerskab, selvom man i dag kan vælge at få et pas hvor *Kalaallit Nunaat* står angivet på passet sammen med betegnelsen *Danmark*.

I selvstyrelovens lovbemærkninger kan læses:

*Sagsområdet statsborgerskab kan ikke inden for grundlovens rammer overlades til Grønlands Selvstyre.*⁵⁵

⁵⁴ Inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse.

⁵⁵ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4.5.2.

Grønland vil således ikke kunne lovgive eller administrere sagsområdet, statsborgerskab, indenfor grundlovens rammer, men vil kunne opnå denne kompetence, hvis der oprettes en selvstændig grønlandsk stat.

I en free association-sammenhæng kommer det an på, hvor ekstensiv free association-ordningen er. Cook Islands borgere er således stadig new zealandske statsborgere. Cook Islands har da heller ikke valgt at forfølge fuldgyldigt medlemskab af FN, hvilket nok ville medføre, at cook-islændere må opgive det new zealandske statsborgerskab og oprette deres eget. Mikronesiere, marshall-øboere og palauanere er statsborgere i eget land.

7.8 Forsvars- og sikkerhedspolitik

Forsvars- og sikkerhedspolitik er blandt de ansvarsområder, som ikke kan overtages af Grønland, hvis Grønland vælger, at skrive en forfatning indenfor grundlovens rammer. Ansvarsområderne anses som værende dækket af grundlovens § 19, hvilket også understreges i lovbemærkningerne til selvstyreloven.⁵⁶

Forsvars- og sikkerhedspolitikken kan som ansvarsområde udelukkende overtages af Grønland, hvis Grønland vælger at blive en selvstændig stat.

Hvis Grønland bliver selvstændig, men vælger at gå i free association med Danmark, kan den grønlandske forfatning være forberedt til, at et sagsområde uddelegeres til varetagelse af en anden stat – her tænkes fortrinsvist på Danmark. Det kan være tilfældet for forsvars- og sikkerhedspolitikken, hvis der kan nås til enighed omkring dette.

Grønland befinder sig i en region med militære stormagter. På nuværende tidspunkt er regionen fredelig, og har været det længe. En forfatning skal for eksempel regulere spørgsmålet om landets forsvar og tage stilling til om landet skal have en egentlig selvstændig forsvarsstyrke eller eksempelvis som Island at indgå aftaler om landets forsvar og suverænitethåndhævelse med andre stater.

I forhold til NATO, vil det udelukkende være som en selvstændig stat, at Grønland kan blive medlem. Grønland er dog i dag dækket af NATO-alliancens beskyttelse i alle tilfælde, da Grønland allerede er dækket gennem Danmarks medlemskab. Det vil sandsynligvis også kunne gøres gældende under en free association-situation. Det er svært at forestille sig, at et land som Grønland, med den geografiske placering det har, med NATO-nabolande, og med både dansk og amerikansk militær tilstedeværelse i landet, at det ikke på den ene eller anden måde vil være dækket af NATO's interesse og beskyttelse.

Island er i dag medlem af NATO, ligesom Canada, USA og Danmark er det.

⁵⁶ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4.5.4.

Spørgsmålet om Grønland som selvstændigt land eventuelt skal kunne blive et neutralt land, bliver ikke overvejet dybere her. Landets historie med NATO-nabolande, behovet for et forsvar, behovet for tilstedeværelsen af forsvarsmæssig kapacitet i landet for den militære balance i regionen, peger ikke umiddelbart i retning af neutralitetsstatus. Dette er naturligvis en politisk beslutning, som ikke skal træffes her.

7.9 Udenrigspolitik

Ligesom med sikkerheds- og forsvarspolitikken er udenrigspolitikken omfattet af grundlovens § 19, hvilket betyder, at området ikke kan overføres til Grønland indenfor grundlovens rammer.⁵⁷

Grønland kan i dag varetage sine udenrigspolitiske interesser indenfor sagsområder, der er overtaget af Grønland, og for sager som direkte omhandler sager i regionen. Dog endnu ikke som fuldgyldig stat.

En forfatning bør indeholde en regulering af, under hvilken statsretlige rammer Grønland kan agere under i forhold til andre stater.

En forfatning bør også indeholde bestemmelser om, til hvem og i hvilket omfang bemyndigelsen til at indgå aftaler på vegne af Grønland kan videredelegeres.

Det kan i den forbindelse overvejes, om det alene er den grønlandske regering der kan handle på Grønlands vegne internationalt eller om Grønland skal kunne uddelegere kompetence enten på ad hoc-basis eller i en forholdsvis permanent periode. Det sidstnævnte vil kunne eksistere under en Free Association-ordning.

Grønland er i dag dækket af Danmarks medlemskab af FN. Det er kun stater, der kan opnå fuldt medlemskab af FN, og derfor kan Grønland i rigsfællesskab med Danmark, som rigsfællesskabet ser ud i dag, ikke blive selvstændigt medlem af FN.

Hvis Grønland ønsker at blive selvstændigt medlem af FN kræver det, at Grønland etablerer sin egen selvstændige stat. Mikronesien, Marshall-øerne og Palau, der i dag er i free association med USA, er som tidligere nævnt fuldgyldige medlemmer af FN.

Grønland kan indenfor rigsfællesskabets rammer ikke være medlem af EU i eget navn, særligt ikke som rigsfællesskabet ser ud i dag. EU er en organisation, hvor kun stater kan være fuldgyldige medlemmer. Grønland vil kunne tilføjes under Danmarks medlemskab. Men derved bliver medlemskabet ikke i eget navn og følgelig heller ikke med samme rettigheder som et medlemsland, der er medlem i eget navn. For at opnå dette, vil Grønland skulle være en selvstændig stat, hvorefter det vurderes som principielt muligt at opnå medlemskab. Grønland vil dog skulle leve op til krav på en række andre områder, og forhandlinger om medlemskab vil skulle gennemføres før, at eventuelt medlemskab vil kunne træde i kraft – hvis det er det der ønskes.

⁵⁷ Lov om Grønlands Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4.5.4.

Om Grønland vil kunne være medlem af EU i et free association-forhold med Danmark, er svært at sige 100 %. Der er ikke præcedens for dette i tidligere tilfælde. Men, hvis Grønland har opnået medlemskab af FN som fuldgyldigt medlem, bør det i princippet været muligt.

Forud for dette, vil det være anbefalelsesværdigt, at Grønland har søgt sin status i Nordisk Ministerråd opgraderet til selvstændig suveræn stats status - fra status som selvstyrende område. Det bør også være muligt i et free association-forhold med Danmark, da Grønland i princippet er en selvstændig stat med et særligt tæt samarbejdsforhold med en anden stat.

Grønland kan ikke blive medlem i eget navn af den Internationale Olympiske Komite, IOC, med mindre Grønland bliver fuldgyldigt medlem af FN. IOC foretog en regelændring i 1996⁵⁸ efter, at der blev set et behov for at begrænse antallet af aktive deltagere i en tid, hvor de olympiske lege blot voksede sig større og større. IOC valgte da, at følge FN-standarden for medlemskab for stater, for at begrænse antallet af potentielle medlemmer af IOC.

Medlemslande, der var blevet medlemmer af IOC før regelændringen, men som ikke lever op til FN-medlemskabet, kunne forblive fuldgyltige medlemmer af IOC. Derfor ser man i dag medlemmer af IOC, for eksempel Palæstina og Cook Islands, som ikke er fuldgyltige medlemmer af FN, men som nåede at blive medlem af IOC før, at regelændringen trådte i kraft.

Grønland i free association med Danmark vil kunne blive fuldgyldigt medlem af IOC, hvis Grønland forud for dette har opnået fuldgyldigt medlemskab af FN som stat.

Grønland vil som ny selvstændig stat sandsynligvis skulle overtage medlemskabet af Arktisk Råd, hvis Grønland træder ud af rigsfællesskabet, og Danmark muligvis træde ud af rådet. Der skrives muligvis her, da et endeligt svar vil kræve en dybere analyse, og det kan ikke afvises, at der skabes en IOC-lignende ordning, hvor medlemmer forbliver medlemmer.

Men som udgangspunkt, er Arktisk Råd er et regionalt forum, og uden Grønland vil Danmark ikke længere være i regionen. I et free association-forhold mellem Grønland og Danmark, er det derimod måske muligt, at Danmark kan forblive i Arktisk Råd som medlem, idet Danmark måske vil varetage ansvarsområder for Grønland – i Arktis. Hvorledes medlemskabet i denne situation vil se ud, vil blot være spekulation på nuværende tidspunkt.

7.10 Finanslov og skatter

Forfatningen vil skulle indeholde bestemmelser om den årlige finanslovsproces, da landets budget er nødt til at fastsættes ved lov før et nyt finansår påbegyndes. Det samme gælder for skatter og afgifter, som dog typisk gælder i flere år.

⁵⁸ <http://www.playthegame.org/news/news-articles/2006/ioc-agrees-to-discuss-membership-for-greenland-and-faroe-islands/>, og "Independence Movements in Subnational Island Jurisdiction", Kapitel: *Introduction*, Eve Hepburn & Godfrey Baldacchino, Abingdon, Oxon, Routledge, 2013.

Der er ligeledes behov for bestemmelser om regnskabet, således at det sikres, at de ved finansloven fordelte midler er blevet benyttet korrekt.

Disse områder er overtaget af Grønland og vil kunne lovgives om i en grønlandsk forfatning, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabets rammer eller vælger at blive selvstændig.

7.11 Valuta- og pengepolitik

Valuta og pengepolitik er områder, som Grønland ikke kan overtage så længe Grønland befinder sig inden for grundlovens rammer.

Og de to områder omfatter:

Valutapolitik omfatter spørgsmålet om, hvilken valuta der kan udstedes og anvendes som gyldigt betalingsmiddel, samt spørgsmålet om, hvorledes værdien (kursen) for denne valuta fastlægges.

Med pengepolitik forstås foranstaltninger, der retter sig mod pengeudbud og –efterspørgsel, jf. herved nationalbanklovens § 1, hvorefter Danmarks Nationalbank har til opgave i overensstemmelse med loven og de i henhold til loven udfærdigede forskrifter at opretholde et sikker pengevæsen i kongeriget samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditvurdering.⁵⁹

I tilfælde af, at Grønland skriver en forfatning indenfor grundlovens rammer, vil Grønland skulle følge den valuta- og pengepolitik, som Danmark fører.

Hvis Grønland træder ud af rigsfællesskabet vil Grønland skulle tage stilling til, hvad der skal gøres på valuta- og pengepolitik-områderne. En mulighed er at forhandle sig frem til en ordning med Danmark - det burde være muligt under særligt et free association-forhold. Eller at Grønland forhandler med en anden part om samarbejde på området med henblik på at hægte sig op på denne parts valuta. Det kan være EU's euro, Canada's dollar eller USA's dollar. Der vil være krav knyttet op til at blive hægtet op til en større valuta, men de kan vurderes som værende mere attraktive end at skulle oprette en lille og sårbar grønlandsk valuta.

7.12 Menneske, borger- og frihedsrettigheder

Efter inspiration fra international folkeret indeholder en del nationale forfatninger ofte bestemmelser om beskyttelse af borgernes rettigheder. Graden af beskyttelse varierer fra land til land, og der gælder forskellige standarder herfor i de enkelte landes forfatninger. Hvor tidligere forfatningsret primært fokuserede på sociale og politiske rettigheder, også kendt som frihedsrettigheder, favner nyere forfatningsret tillige beskyttelse af kulturelle, civile, religiøse, politiske og økonomiske rettigheder; de såkaldte menneskerettigheder.

Sondringen mellem frihedsrettigheder og menneskerettigheder er ikke skarp.

⁵⁹ Lov om Grønland Selvstyre, Bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4.5.5.

For borger- og frihedsrettighederne gælder, at disse omhandler bestemmelser om borgernes beskyttelseskrav, som begrænser statens adgang til at gøre indgreb i den enkelte borgers privatsfære. I den danske grundlov kan eksempelvis nævnes bestemmelserne om forenings- og forsamlingsfrihed, ytringsfrihed, religionsfrihed og kravet om domstolsprøvelse ved frihedsberøvelse m.m.

Menneskerettighedsbegrebet favner udover de traditionelle frihedsrettigheder tillige over beskyttelse af visse kulturelle, økonomiske og civile rettigheder.⁶⁰ Disse rettigheder er ofte mere socialt betonede og vedrører velfærdsstatslige principper, der indbefatter en positiv pligt for staten til at tilvejebringe eksempelvis gratis skolegang, uddannelse, arbejde, indtægt, betryggende velfærd og beskyttelse af familien, m.m.

Ligestilling mellem kønnene vil også være et område, som der kan udformes forslag til bestemmelser for i en forfatningsmæssig sammenhæng.

Ligeledes vil børns rettigheder også kunne berøres i et udkast til forfatning.

Ligesom der kan udformes rettigheder, vil der også kunne formuleres pligter for borgerne. For eksempel forældres pligt til at sørge for, at deres børn får en god og tryk opvækst, og at samfundet skal understøtte dette.

Det kan være pligten til gøre sit bedste for at forsørge sig selv gennem arbejde, pligten til at overholde landets love, osv.

Ved indsættelse af bestemmelser om frihedsrettigheder eller menneskerettigheder i et lands forfatning, begrænses lovgivningsmagtens kompetence, idet denne skal iagttage de minimumsstandarder, som følger af forfatningen.

I forhold til en grønlandsk forfatning skal det klarlægges, hvilke rettigheder, der bør nyde beskyttelse i det grønlandske samfund og i hvilken grad.

Disse rettigheder vil muligvis kunne lovgives omkring, selvom Grønland stadig befinder sig under grundloven, men der vil skulle tages behørigt hensyn til bestemmelser i grundloven, som Justitsministeriets notat om det færøske forfatningsforslag viser.⁶¹

Det vil være yderst passende, hvis der var bestemmelser om menneske-, borger- og frihedsrettigheder i en grønlandsk forfatning for en selvstændig stat.

7.13 Ejendomsretten til land

Folket i Grønland besidder en kollektiv ejendomsret til land. Det er ikke muligt at have privat ejendomsret til land, men alene brugsret til et landområde eller en grund. Forhold, vil skulle tages op i forfatningsarbejdet – enten beholde principperne som de forefindes i dag eller ændre på dem.

⁶⁰ For eksempel FN's Konvention om civile og politiske rettigheder, og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, begge fra 1966.

⁶¹ Justitsministeriets Notat af 2. juni 2010, afsnit 5.3.2., s.15.

Bestemmelser på dette område, vil muligvis også skulle tage hensyn til den gamle ret til at kunne færdes frit på land og hav, ude i naturen, i Grønland.

Ejendomsretten til land kan behandles og afgøres, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabet eller træde helt ud. Dog vil der skulle tages behørig hensyn til grundlovens bestemmelser og statens suverænitet i udformningen af bestemmelserne.

I en forfatning for en selvstændig grønlandsk stat, vil det være passende med bestemmelser om ejendomsretten til land.

7.14 Ikke-levende ressourcer

Udnyttelsen af landets potentielle ikke-levende ressourcer og realiseringen af værdierne kan også være et diskussionspunkt, når indholdet af forfatningen søges fastlagt. Således kan man forsøge at sikre, at indtægterne ej blot kommer nuværende generationer til gode, men også kommende generationer – hvis det er det man ønsker.

Landets store industrielle potentialer kan muligvis give anledning til at indføre bestemmelser i forfatningen til beskyttelse af det grønlandske folks grundlæggende rettigheder, herunder til de ikke-levende ressourcer, på grundlag af objektive juridiske kriterier.

Uden at gå i detaljen om hvilke mindre øsamfund i verden, der har stået overfor lignende industrielle udfordringer, kan det overvejes at skele til disse for at hente inspiration derfra.

Dette forhold kan behandles og afgøres, uanset om Grønland vælger at forblive under grundloven eller ej. Dog skal man være opmærksom på, at hvis man ønsker at forblive under grundloven, så skal det grønlandske folks ejendomsret til de ikke-levende ressourcer stadig formuleres med hensyntagen til Danmarks suverænitet - højhedsretten.

Det vil være passende at lovgive om de ikke-levende ressourcer i en forfatning for en selvstændig grønlandsk stat.

7.15 Kollektiv ejendomsret til de levende ressourcer, naturen og miljøet

Udnyttelsen af landets levende ressourcer har været grundlæggende livsgrundlag for de inuitiske folk, og der vil således også kunne skrives grundlæggende bestemmelser derom i en forfatning. Der vil være retten til at fange dyr til subsistensbehov, men også retten til at forsvare sig mod dyr.

Generelle bæredygtighedsbestemmelser vil kunne formuleres – både med sigte på den industrielle brug af de levende ressourcer og samt den enkelte borgers subsistens- og fritidsbehov.

For at dette kan opretholdes, er det også passende, at have grundlæggende bestemmelser omkring naturen og miljøet. Uden en sund og ren natur og miljø, vil dyrene ikke kunne trives godt i naturen. Hvilket er en forudsætning for, at der i det hele taget kan drives bæredygtig fangst og fiskeri på de levende ressourcer i og omkring Grønland.

I princippet vil ovenstående hensyntagen til grundloven gælde, som det vil skulle gøres med de

ikke-levende ressourcer.

Og som med de ikke-levende ressourcer, vil det være passende at lovgive i en selvstændig grønlandsk stat omkring de levende-ressourcer.

7.16 Inuitkulturen og oprindelige folks rettigheder

Det grønlandske folks forhold til naturen er velkendt og stikker dybt i Inuitkulturen. Forholdet er en stor del af den moderne grønlanders tilværelse – ofte uanset om vedkommende er etnisk inuit eller ej. Her vil der være gode muligheder for at udtrykke originale grønlandske værdier. Hvor man for eksempel kombinerer værdier fra den gamle kultur tilpasset det moderne grønlandske samfunds forhold. Ikke alle gamle inuitiske værdier er dog lige anvendelige i en moderne sammenhæng og vil derfor skulle diskuteres grundigt.

Det er vigtigt at have sig for øje, at ikke alle i Grønland er af inuit-afstamning, men som ikke desto mindre anser Grønland for værende deres hjemland. Derfor er mere universelle værdier og inklusivitet også værdier, der bør overvejes.

Oprindelige folks rettigheder kan drages ind i forfatningen, særligt når man tager i betragtning, at en stor del af befolkningen kan betegnes som værende hel eller delvis del af den oprindelige befolkning i landet.⁶²

Det grønlandske sprog er det officielle sprog i Grønland.⁶³ I den sammenhæng kan der på et overordnet plan tænkes sprogbestemmelser ind i forfatningen, der også tager yderligere hensyn til de forskellige oprindelige sprog og kulturer, der findes i landet.

Ovenstående forhold vil sandsynligvis kunne behandles, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabet eller træde helt ud. Det kommer an på hvorledes bestemmelserne formuleres.

7.17 Kreativitet

Det kan overvejes, om det grønlandske folks forhold til kunst, musik, film og teater i generelle vendinger skal afspejles i en forfatning. Særligt da kulturelle aktiviteter og kreative udfoldelser kan være særligt gode til at udtrykke kulturelle værdier og egenart. De kreative fag kan være identitetsstyrkende. Man skal dog holde sig for øje, at en forfatning bør være et juridisk dokument frem for en manifestation af landets kulturelle baggrund. Kunst bør ikke sættes for meget i rammer, men en anerkendelse af kulturelle egenart er identitetsskabende, kan overvejes og kan også virke som en beskyttelse af kunsten i landet.

⁶² De Forenede Nationers Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder fra 2007, samt International Labour Organisations, ILO's, konvention nr. 169 af 28. juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater, kan med fordel studeres for inspiration i denne sammenhæng.

⁶³ Lov om Grønlands Selvstyre, § 20, samt Inatsisartutlov nr. 7 af 19. maj 2010 om sprogpolitik.

Til sammenligning, er det yderst sparsomt hvad der kan kaldes direkte kunst- og kulturindhold i grundloven. Dermed ikke sagt, at en grønlandsk forfatning nødvendigvis skal følge samme skabelon.

Forhold og bestemmelser omkring de kreative fag kan behandles og fastlægges, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabet eller træde helt ud.

7.18 Kirken

En grønlandsk forfatningskommission vil skulle træffe beslutning om det skal foreslås, at Grønland skal beholde sin nuværende folkekirke eller ikke. Ansvarsområdet er overtaget af Grønland, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabets rammer eller ikke, kan der lovgives derom i en grønlandsk forfatning.

På Kalaallit Nunaanni Ilagiit's hjemmeside oplyses følgende:

(...)

Den 21. juni 2009 blev kirken overtaget endeligt og fuldt af Grønlands nyslåede selvstyre. Dermed kom lovgivningsmagten og den udøvende myndighed på kirkens område til at ligge under Inatsisartut (Landstinget) henholdsvis Naalakkarsuisut.

Som konsekvens af overtagelsen fik kirken den 01. august 2010 en egentlig Kirkelov - Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010.

(...)

Af Kirkeloven fremgår, at biskoppen er den centrale styrelses- og administrations-myndighed for folkekirken - Kalaallit Nunaanni Ilagiit. Biskoppen fører i den forbindelse et både gejstligt og administrativt tilsyn med folkekirkens forskellige aktører.⁶⁴

Hvis der skrives en forfatning indenfor rigsfællesskabets rammer, vil grundlovens bestemmelser om religionsfrihed⁶⁵ skulle overholdes - også selvom der er en folkekirke.⁶⁶ Principperne i bestemmelserne, vil i øvrigt også være passende at have gældende i en forfatning gældende for en selvstændig stat.

Til orientering, foreslog den islandske forfatningskommission som udgangspunkt, at der ikke længere skulle være en islandsk folkekirke. Ved folkeafstemningen om de forskellige forfatningsspørgsmål, udtrykte et flertal af befolkning imidlertid, at det islandske folk ønskede at have en statslig folkekirke garanteret i forfatningen.

⁶⁴ <http://www.ilagiit.gl/biskoppen/>.

⁶⁵ Grundlovens §§ 67-70.

⁶⁶ Grundlovens § 66.

7.19 Geografiske og klimatiske forhold

Grønlands vidtrækkende geografi med dertilhørende infrastrukturelle udfordringer kan muligvis være forhold, der kan påvirke udformningen af bestemmelser i en kommende forfatning. De hårde klimatiske forhold ligeså. Nogle bestemmelser kan derved måske komme til at bære præg af hensyntagen til disse forhold – for eksempel i relation til generelle bestemmelser om indretningen af velfærdssamfundet.

Dette spørgsmål bør kunne behandles og afgøres, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabet eller træde helt ud.

7.20 Landets navn

Landets navn vil være et forhold, der fastlægges og forankres i forfatningen. Spørgsmålet om landets navn er et emne, der fra tid til anden dukker op i debatter, hvor det foreslåede alternativ er, Inuit Nunaat. I en forfatningssammenhæng vil navnet kunne fastslås endegyldig.

Landets navn på grønlandsk, Kalaallit Nunaat, vil kunne beholdes og ændres uden, at Grønland nødvendigvis behøver at etablere sin egen stat.

Spørgsmålet om landets navn på dansk, Grønland, kan ændres uden at blive en selvstændig stat er lidt mere uklart. Der findes ingen bestemmelser, der fastlægger Grønlands navn i danske love. Blot omtales landet som Grønland i diverse danske love, herunder grundloven, når det omhandler bestemmelser gældende for landet. Denne lovgivning vil næppe blive ændret, som følge af, at det grønlandske folk beslutter sig for et nyt navn til landet. Tilgangen fra dansk side vil muligvis være pragmatisk, og fremover respektere det nye navn, men uden at ændre ældre lovgivning, herunder grundloven, hvor det gamle navn fremgår.

Hvis Grønland træder ud af riget, vil det blive respekteret, hvis det grønlandske folk beslutter sig for at deres land skal have et nyt navn.

I Grønland kan det besluttes, hvis det er det man ønsker, at navnet nu er det der fastlægges på grønlandsk, og det vil være navnet uanset sprog.

Formelt set vil omverden respektere dette. Det er set i andre tilfælde, hvor et folk har ændret navnet på deres land.

Landets navn vil kunne diskuteres og afgøres, uanset om Grønland vælger at forblive indenfor rigsfællesskabet eller træde helt ud.

7.21 Uddelegere statslige ansvarsområder

Der kan udformes en bestemmelse om, at Naalakkersuisut og Inatsisartut kan uddelegere statslige ansvarsområder til andre stater, i det tilfælde, at kapacitetsforhold besværliggør en forsvarlig varetagelse af det pågældende ansvarsområde. I sådanne tilfælde, kan det overvejes, at der indføres

en bemærkning om, at selvom et område er uddelegeret, vil det grønlandske folk aldrig miste den grundlæggende suverænitet på området og vil til enhver tid kunne tilbageføre området.

Det kan også være, at Grønland i fremtiden bliver medlem af en mellemfolkelig statslig organisation, hvortil der uddelegeres ansvarsområder fra staten. Ligesom Danmark er medlem af EU, og har overført ansvarsområder til EU - § 20 i grundloven regulerer dette forhold.⁶⁷

Forholdet er reguleret i grundloven den dag i dag, og kan ikke ændres, førend Grønland beslutter sig for at etablere sin egen stat.

Forfatningen vil først kunne stemmes om/vedtages ved den endelige afstemning om aftalen om selvstændighed, som regeringen og Naalakkersuisut er nået frem til. Da der ikke må kunne herske tvivl om, at forfatningen gælder forud for eller træder i stedet for grundloven i en situation, hvor Grønland stadig er i det danske rige.

⁶⁷ Danmarks Riges Grundlov: § 20, *Stk. 1.*

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2.

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves er flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

8. Øvrige forhold af relevans for en forfatningskommission

Udover de emner, der er nævnt i det forrige afsnit, er det også oplagt at komme ind på andre centrale forhold, som en forfatningskommission vil skulle beskæftige sig med.

Én af disse emner er, at man vil være nødt til at belyse de fremtidige økonomiske konsekvenser af relationerne til Danmark. For det første gælder det spørgsmålet om Statens bloktilskud, og hvorledes fremtiden vil være, hvis man valgte at få sin egen forfatning. En tidligere statsminister har givet udtryk for, at bloktilskuddet til Færøerne vil skulle afvikles indenfor 2-5 år, såfremt Færøerne skulle vælge at stå udenfor den danske grundlov. Det er derfor nærliggende at forestille sig, at dette standpunkt også vil kunne gøre sig gældende, såfremt Grønland valgte samme spor, dvs. at gå efter en forfatning udenfor grundlovens rammer. Derfor bør grundige og nøje overvejelser af scenarier i forhold til de økonomiske relationer mellem Danmark og Grønland være tværgående i kommissionens arbejde. Det må forventes at interessere befolkningen i betydelig grad, hvilke økonomiske forhold der vil være gældende for dem i fremtiden, uanset hvilket spor man vælger at gå efter.

I forbindelse med Selvstyrets indførelse blev det med Staten aftalt, at det danske bloktilskud skulle fastfryses fra Selvstyrets indførelse, og fremefter kun pris- og lønreguleres med den danske sats. Det har siden da medført, at bloktilskuddet ikke i fuldt omfang har fulgt pris- og lønudviklingen.

Det kan heller ikke udelukkes, at en forfatningskommission vil skulle behandle spørgsmålet omkring den eksisterende råstofordning mellem Danmark og Grønland.

Den fremtidige suverænitetspåstand af det grønlandske territorium er også et emne af relevans. I dag hører Grønland under det danske flag, som igen er medlem af forsvarsalliancen NATO. Det kan være vanskeligt umiddelbart at forestille sig, at Grønland både kapacitetsmæssigt, rent befolkningsmæssigt og økonomisk har mulighed for at opbygge sit eget forsvar. Det er nok mere nærliggende at forestille sig, at Grønland allierer sig med andre lande omkring den fremtidige suverænitetspåstand af landets grænser. Eventuelt at man bibeholder den eksisterende ordning. Det vil blive et centralt spørgsmål, hvorledes den fremtidige suverænitetspåstand skal opretholdes, såfremt Grønland vælger at stå udenfor grundlovens rammer.

Et andet emne som kan få vidtrækkende konsekvenser er spørgsmålet omkring den individuelle ejendomsret til jorden og til undergrunden. I dag har vi i Grønland ikke privat ejendomsret til jorden, sådan som man har det i Danmark og i andre lande, herunder blandt andet i USA. Når nogen i dag får tildelt et areal, bliver det gjort via en arealtildeling. Denne arealtildeling har man så "til låns" i den tid tildelingen er gældende, og i nogle tilfælde i princippet i uendelig lang tid, så længe man følger de krav der er til at have brugsretten til arealet. Denne brugsret forvaltes i dag af det offentlige.

Hvis man eksempelvis skulle lægge op til, at der skal indføres individuel privat ejendomsret til jorden og til den grønlandske undergrund, så vil et fælles samfundsgode som det er i dag blive til et gode som vil kunne købes og sælges af private borgere. Dette kunne igen føre til en stigende forskel mellem velhavende og mindre velhavende i samfundet på både godt og ondt. De der besidder de bedst beliggende arealer vil således pludselig kunne profitere meget af et gode, som de ikke har haft mulighed for at profitere af i det omfang det er muligt i dag, og vil kunne spekulere på

køb og salg af ejendom. Derfor er spørgsmålet omkring eventuel privat ejendomsret til jorden og til undergrunden et spørgsmål som kan få vidtrækkende samfundsøkonomiske og socioøkonomiske konsekvenser for Grønland.

Ovenfor berøres meget kort nogle af de meget store og vidtrækkende spørgsmål, som medlemmerne af en forfatningskommission kan tænkes at skulle se på og få belyst. De nævnte eksempler er ikke fyldestgørende, men er udtryk for de spørgsmål og problemstillinger der eventuelt vil kunne fylde en del i kommissionens arbejde.

9. Sammenfatning

I 2015 blev et beslutningsforslag med nedenstående overskrift vedtaget af Inatsisartut:

Naalakkersuisut pålægges at præsentere Redegørelse for nedsættelse af 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.

Nærværende redegørelse er en indfrielse af Inatsisartuts beslutningsforslag om at få forelagt en redegørelse, som skal danne grundlag for en Inatsisartutbeslutning om en eventuel nedsættelse af en grønlandsk forfatningskommission. Dette for at styrke beslutningsgrundlaget forud for en eventuel Inatsisartutbeslutning. Nærværende redegørelse er således et bidrag i debatten om nedsættelse af en kommende grønlandsk forfatningskommission.

Inatsisartut har allerede med sin beslutning i oktober 2011 indikeret, at udarbejdelsen af en grønlandsk forfatning bør ske i regi af en forfatningskommission – en beslutning, der blev bekræftet i 2015 af Inatsisartut. Det er således en grundpræmis i nærværende redegørelse, at det skal beskrives hvorledes en grønlandsk forfatningskommission kan nedsættes. Dette siger i sig selv ikke noget om kriterierne for udpegning eller valg af medlemmer til en sådan kommission, de tidsmæssige rammer for forfatningsarbejdet eller om det egentlige arbejde med at udarbejde et forslag til en forfatning.

Der findes rigtig mange måder at sammensætte en forfatningskommission på, og som udgangspunkt er der ingen rigtig eller forkert måde at gøre det på. Blot mere eller mindre hensigtsmæssige måder at skrive forfatningen på i det pågældende land og folk, som der nu en gang skal skrives en forfatning for.

Der er god ræson i, at en kommende ny stat gør en særlig indsats for at skabe og etablere sig som en retsstat med klar lovgivning, klare rammer med velgennemtænkte, tilpassede og anerkendte retsprincipper tidligt i forløbet, når staten opbygges. Dette vil have en stabiliserende effekt for landet, og alt andet lige, vil det blive set på med positive øjne fra det internationale samfund.

Beslutter Inatsisartut at igangsætte forfatningsarbejdet efter nærværende redegørelse er behandlet, er det imidlertid stadig ikke givet, at der på noget tidspunkt vil blive truffet endelig beslutning om at etablere Grønland som en selvstændig og suveræn stat. Men det vil være første skridt i at skabe forudsætningen for en juridisk stabiliserende faktor, når det grønlandske folk beslutter sig for enten at have en forfatning inden for grundlovens rammer eller etablere en selvstændig og suveræn stat i

fremtiden.

I Inatsisartuts 2011-betænkning indstilles, at det vurderes i redegørelsen, om det er mulig 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 udarbejder en del, der træder i kraft den dag Grønland opnår selvstændighed. I 2015-betænkningen henvises til denne passage, og selv om ønsket om ”to tempi” ikke står nævnt i selve 2015-betænkningens indstilling, bliver dette behandlet i redegørelsen.

Det er ikke alene de juridiske og praktiske forhold omkring en eventuel forfatningskommission, der skal tages i betragtning, når kommissionen skal nedsættes. Forfatningsarbejdet er et historisk stykke arbejde i udviklingen af det, der en dag kan blive til en stat. Det sigter ud over det rent statsretlige arbejde, og involverer klare værdimæssige og oplysningsmæssige forhold, der med fordel kan tages hensyn for til gavn for det grønlandske folk. Der er eftertiden at tænke på, da det er vigtigt, at det grønlandske samfund skal kunne trække på primære kilder til forfatningens tilblivelse og overvejelser til nytte for eftertidens tolkning af forfatningens bestemmelser.

Hvis Forfatningskommissionen nedsættes, bliver det på baggrund af beslutning af Inatsisartut, der som bekendt udgøres af det grønlandske folks valgte repræsentanter. Derved vil beslutningen om at nedsætte Forfatningskommissionen være demokratisk funderet og have det rette mandat til at udføre opgaven.

Forfatningskommissionens medlemmer og formandskab, foreslås at være medlemmer af Inatsisartut, og derfor er det grundlæggende anbefalet, at de gives kompetencen til at træffe substantielle beslutninger omkring forfatningsudkastets indhold. Forfatningskommissionens medlemmer, inkl. formandskab, har kompetencen til at præsentere det endelige udkast til Grønlands Forfatning for offentligheden.

Det kan overvejes, at Grønlands Forfatningskommission skal have mulighed for at afholde en folkeafstemning om grundlæggende spørgsmål, hvis Inatsisartut er enig i sådan et ønske fra kommissionen. For eksempel kan 5-15 principielle spørgsmål stilles til befolkningens besvarelse. Det vil give en større direkte og formel folkelig deltagelse i udformningen af forfatningsudkastet. Efterfølgende vil det reelt kunne hævdes, at befolkningen er blevet hørt i processen. Det har værdi.

Det er op til kommissionens medlemmer at medvirke til, at deres kolleger i Inatsisartut har en følelse af at have været inddraget tilstrækkeligt i forfatningsarbejdet til, at der ikke længere er et behov for en substantiel behandling af forfatningsforslaget i Inatsisartut efter at udkastet er afleveret og præsenteret. For alt andet lige, vil forfatningskommissionen være stedet, hvor bestemmelserne i

forfatningsforslaget gerne skal have gennemgået den mest grundige behandling.

Forfatningsudkastet skal skrives. I langt overvejende grad vil det være et sekretariat, der udfører denne opgave. Kommissionen skal også serviceres og rådgives, og derfor skal der etableres et dedikeret sekretariat, der står kommissionen til rådighed fra første til sidste møde.

Der foreslås som udgangspunkt 3 år som tidshorisont for Grønlands Forfatningskommissions arbejde, med mulighed for forlængelse af arbejdet. Af disse 3 år, kan det forventes, at det første halve år går med at etablere sekretariatet og ansætte folk, hvilket er en forudsætning for, at kommissionen kan holde sit første møde. Det næste halve år går med at konstituere kommissionen, tilrettelægge det kommende arbejde og igangsætte selve forfatningsarbejdet. I det 3. halvår, kan en eventuel konference afholdes, hvis kommissionen finder dette fordelagtigt. Hvis oplægsholderes bidrag skal kunne benyttes i det videre arbejde, er det værd at overveje at få disse input så tidligt som muligt. I et 4. eller i den første del af 5. halvår kan en eventuel folkeafstemning om principielle spørgsmål og værdier foretages, hvis kommissionen finder dette fordelagtigt og Inatsisartut tilslutter sig dette. I den sidste del af det 5. og hele 6. halvår færdiggøres forfatningsudkastet, samt tilhørende betænkning.

Der foreslås ifm. Færøernes arbejde omkring egen forfatning fra Justitsministeriets side, at Færøerne og Danmarks myndigheder sikrer, at et eventuelt forfatningsforslag skal søges gennemført i fællesskab mellem Færøerne og Danmark. Dette betyder, at forslag til bestemmelser i nuværende forfatningsudkast skal tilrettes for ikke at skabe tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.

I en juridisk sammenhæng, kan man altid spekulere på om begrebet 'rigsfællesskabet' i fremtiden vil kunne komme til at gå ud over grundlovens rammer. Som tingene står i dag, vil tvivl om hvad "rigsfællesskabets rammer" er for en størrelse, nok stadig lede til en konservativ juridisk fortolkning, der lyder, at rigsfællesskabets rammer i denne sammenhæng skal forstås som grundlovens rammer. Uanset hvad, vil det i sidste ende være Justitsministeriets fortolkning og rådgivning, som den danske regering skal lytte til.

For den danske regerings vedkommende besidder Justitsministeriet kompetencen til at fortolke grundloven. Herunder at rådgive regeringen om, hvorvidt et udkast til lovgivning strider imod gældende grundlov. Derfor er man nødt til at tage Justitsministeriets læsning og tolkning af en kommende lovtekst alvorligt, hvis det ønskes, at udkastet skal gælde i sammenhæng med grundloven - og rummes indenfor rigsfællesskabets rammer. Og derfor foreslås det også, at hvis fremgangsmåde "2.a to tempi" vælges af Inatsisartut, så bør Justitsministeriet kobles op på det grønlandske forfatningsarbejde. Denne anbefaling gælder ikke, hvis det er for en forfatning, der

skal gælde for en selvstændig grønlandsk stat – mulighed ”2.b”.

I nærværende redegørelse fremlægges to fremgangsmåder for forfatningskommissionen, som Inatsisartut kan vælge i mellem. En fremgangsmåde, ”2.a to tempi” der frembringer et forfatningsudkast, der indeholder bestemmelser, der kan gøres gældende inden for grundlovens rammer, og med yderligere bestemmelser, der gøres gældende på et senere tidspunkt, når det grønlandske folk danner sin egen selvstændige stat.

Den anden fremgangsmåde, ”2.b” frembringer et forfatningsudkast, hvis formål er at træde i kraft den dag det grønlandske folk danner sin egen selvstændige stat.

Forskellen mellem, 1), at skrive en forfatning, der skal gælde indenfor grundlovens rammer, og 2), at skrive bestemmelser eller en forfatning, der skrives for at træde i kraft i forbindelse med selvstændighed, er betydelige.

Nogle områder vil være helt umulige at lovgive indenfor i det første tilfælde, og helt legitime at lovgive for i det andet. I andre tilfælde vil det komme helt an på formuleringernes udformning. Det vil ikke i nærværende redegørelse være muligt, at komme med en garanti for, hvad der kan lovgives inden for, og hvad der ikke kan lovgives inden for. Det vil i mange tilfælde være op til en juridisk vurdering af den endelige formulering af bestemmelsen – og hvilke andre bestemmelser den pågældende bestemmelse skal forstås i sammenhæng med. Den juridiske vurdering vil i sidste ende være Justitsministeriets, hvis forfatningen eller bestemmelserne skal gælde indenfor rigsfællesskabets rammer.

De overordnede statslige rammer fastlægges i de fleste stater i en forfatning. Ingen stat kan anvende en anden stats grundlov, men en stat kan godt kopiere en anden stats forfatning, tilpasse den og gøre denne tilpassede version til egen forfatning. Man kan godt forestille sig realiseringen af Grønland som selvstændig stat uden vedtagelsen af en forfatning for Grønland. Det kan imidlertid diskuteres, om det ville være klogt. Grønland er i en vestlig eller enhver forstand en ”ung nation”, og ethvert stabiliserende tiltag i en ung nations udvikling, vil højst sandsynligvis være en klog investering.

Grundlæggende skal det nævnes, at ethvert land og folk har dets egne særlige forhold – karakteristika, kendetegn og levevilkår det eksisterer og lever under. De enkelte karakteristika er måske ikke unikke i sig selv, men i sammenhæng med andre karakteristika, skaber de en unik sammenhæng – et unikt land, en unik kultur og et unikt folk. Det giver sig gerne udslag i forfatningen, og det vil ikke være anderledes for det grønlandske folks tilfælde.

Et andet særligt grønlandsk forhold vil som tidligere indikeret være, at Grønland aldrig har gennemgået en demokratisk forfatningsproces, hvor folket er blevet taget med på råd. Et vigtigt omdrejningspunkt for det kommende forfatningsarbejde vil derfor være, at det grønlandske folk har en oplevelse af, at de er blevet hørt i processen. Opfattelsen af, at forfatningen er grønlandsk vil derved blive styrket og følelsen af ”at vi selv har skrevet den” vil være der. Det styrker

legitimiteten, og det har værdi.

En velforberedt og veludført forfatningsproces forankret i og ledet af grønlænderne med deres viden om egen historie, aspirationer, tanker og beslutninger vil gøre forfatningen grønlandsk. Det betyder ikke nødvendigvis, at alt hvad der kommer med i forfatningen er originalt og nyt. Men i en grønlandsk kontekst vil processen, overvejelserne og tankerne, debatterne, principperne, værdierne, aspirationerne og beslutningerne være nyskabende (når der skrives grønlænder her, henvises der ikke nødvendigvis kun til etniske inuit - der er også grønlændere med anden etnisk baggrund).

Free association-ordningen er en FN-ankendt ordning, der kan overvejes, hvis Grønland vælger selvstændighed. Dvs. at free association potentielt er en ordning, der kan træde i kraft ved en statslig selvstændigheds-tilstand. Derved er det også en overvejelse værd i indeværende sammenhæng, og den nævnes da også i selvstyrelovens sammenhæng.

Free association er ikke et entydigt folkeretligt begreb, og de ordninger, der betegnes som "free association", er ikke en homogen gruppe. Men sådanne ordninger har i dag visse fælles karakteristika. Ordningerne er således aftalemæssigt (traktatbaserede) og indgås hovedsageligt mellem stater. Parterne har hver deres forfatning, men visse dele af den associerede stats anliggender varetages af den anden stat. Historisk har forskellige associeringsordninger overvejende tjent som et mellemstadium i en løsrivelsesproces.

Ovenstående betyder, at den tidligere koloni ikke længere "befinder sig indenfor" metropolstatens forfatning, men har sin egen. I Grønland og Danmarks tilfælde, vil det betyde, at Grønland ikke længere er omfattet af grundloven, men har skabt sin egen gældende forfatning. For Danmark gælder stadig grundloven, og i mellem Grønland og Danmark indgås en traktat, hvori samarbejdet mellem de to lande specificeres. Forskellen mellem a) free association og b) fuld selvstændighed, svarer groft sagt til: a) en mindre selvstændig stat, der har et formelt samarbejde med en anden større stat, hvor den større stat varetager sagsområder for den mindre stat af kapacitetsmæssige årsager, og b) den nye stat varetager selv alle sagsområder under selvstændigheden.

Free association-traktaten vil kunne skræddersys til det enkelte tilfælde, da det anerkendes, at forhold rundt omkring i verden er forskellige.

Free association-tilstanden kan anskues som værende en mere eller mindre permanent ordning, der fornyes efter aftalte tidsintervaller. Det kan være en ordning, der udvikler sig således, at den frit associerede stat overtager flere og flere kompetencer i takt med udviklingen af egen kapacitet. Begge parter vil kunne annullere traktaten efter nærmere aftalte betingelser, hvorefter man vil have med to fuldkomment uafhængige stater at gøre.

I relation til de endelige forhandlinger mellem Grønland og Danmark omkring forholdene for gennemførelse af Grønlands selvstændighed, da er processen frem mod opnåelse af et mandat for Naalakkersuisut, forud for forhandlingerne i en selvstændighedsproces ikke beskrevet i gældende regler. Det følger ikke automatisk af selvstyreloven, at der skal være gennemført en folkeafstemning forud for forhandlingerne om selvstændighed med den danske stat. I henhold til selvstyreloven "kræves blot" en folkeafstemning efter, at forhandlingsresultatet er på plads mellem

regeringen og Naalakkersuisut.

I den situation, kan der argumenteres for, at Naalakkersuisut vil have mandat til at indlede forhandlingerne på baggrund af:

A) Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut har mandat til at indlede forhandlinger med regeringen,

B) hvis det sidste overståede valg til Inatsisartut havde selvstændighed som det helt overordnede tema. At der ved valget var klare valgløfter om, at man vil rette henvendelse til staten om at indlede selvstændighedsforhandlinger, og at valgresultatet gav et klart svar på spørgsmålet gennem selvstændighedstilhængernes valgsejr.

C) Naalakkersuisuts mandat vil være stærkest, hvis der forud for forhandlingerne har været gennemført en folkeafstemning, der eksplicit giver Naalakkersuisut folkets mandat til at indlede forhandlingerne om Grønlands selvstændighed. Beslutningen om eventuel afholdelse af en folkeafstemning må ske ved inatsisartutlov, og ske med udgangspunkt i principperne i de gældende valgretsregler ved valg til Inatsisartut. Folkeafstemningstemaet kan indeholde spørgsmål til folket om, at der ønskes selvstændighed, og at Naalakkersuisut gives mandat til at indlede forhandlingerne med regeringen.

Derefter følges processen, som den udstikkes i selvstyreloven, med mulige deltrin, som beskrives i nærværende redegørelse.

Vejen mod selvstændighed vil tage flere år for Grønland, hvilket den også har gjort for mange selvstændige og suveræne stater. Folkets vilje samt den politiske vilje, kombineret med hvor svære forhandlingerne bliver mellem Grønland og Danmark, vil være afgørende for hvor lang tid processen vil tage. Dertil er en tommelfingerregel, at jo mere parterne ønsker fra hinanden i forhandlingerne, des sværere vil forhandlingerne også blive, og følgelig vil de tage længere tid.

Som den mest grundlæggende lov i samfundet, skal en forfatning angive reglerne for ændring og vedtagelse af andre love, og for ændring og vedtagelser af bestemmelser i selve forfatningen.

En forfatning er grundelementet for et retssamfund – en retsstat. Derfor skal forfatningen være udformet således, at den kan være anvendelig og være et fast holdepunkt for nuværende og fremtidige generationer.

Forfatning skal naturligvis fra tid til anden kunne ændres, såfremt stærke objektive behov tilsiger dette. Men, en ændring af en forfatning bør alene ske i sjældne tilfælde.

En forfatning bør derfor udformes til at være overordnet og generel, og således at eventuelle fremtidige juridiske problemstillinger, og de svar forfatningen kan give, kan løses ved fortolkning.

Uanset hvad, vil en forfatning for Grønland ikke kunne vedtages uden medvirken af både af det grønlandske folks valgte repræsentanter i Inatsisartut. Men sidst og ikke mindst, og i tråd med den

nordiske tradition og inuitiske værdier, skal en grønlandsk forfatnings vedtagelse godkendes direkte af det grønlandske folk.

10. Samlet Udkast til Kommissorium for Grønlands Forfatningskommission

Tekstforslag 1:

”Idet Inatsisartut og Naalakkersuisut ønsker, at der udarbejdes en forfatning for Grønland, nedsættes en grønlandsk forfatningskommission. Kommissionen sammensættes med et ønske om en politisk bredt repræsenteret kommission, med forholdsmæssig repræsentation af partierne. Fagkundskaben og kvalificeret viden om det grønlandske folk og Grønland skal ligeledes inddrages i arbejdet med at skrive forfatningsudkastet. Forfatningskommissionen skal udarbejde et forfatningsudkast for Grønland, der i sin helhed skal præsenteres, når kommissionen har færdiggjort sit arbejde.”

Tekstforslag 2.a:

”Kommissionen skal udarbejde forslag til Grønlands forfatning i to tempi, hvor den ene del af forfatningen skal kunne træde i kraft under selvstyret og supplere den danske grundlov for så vidt angår Grønland, indenfor rammerne af det danske rige. Den anden del af forfatningen skal først træde i kraft, når Grønland træder ud af grundloven og det danske rige, og det grønlandske folk danner sin egen selvstændige stat.

Det er op til kommissionen at vurdere og afgøre, om der skal udarbejdes alternative bestemmelser for samme lovgivningsområde i forfatningsudkastet. Således at der for det samme område i forfatningen er bestemmelser, der gælder under perioden i det danske rige, og nye bestemmelser der er klar til at træde i stedet, når selvstændighed indtræder.

Eller for eksempel, at der for hvert område i forfatningen blot udfærdiges én bestemmelse. Nogle bestemmelser vil træde i kraft under perioden i det danske rige, og de resterende bestemmelser vil træde i kraft, når selvstændighed i Grønland indtræder.”

Tekstforslag 2.a.+:

”Forfatningskommissionen skal involvere Justitsministeriet i det grønlandske forfatningsarbejde, således at det sikres, at Justitsministeriet løbende kan vurdere udkast til bestemmelser til forfatningen. Herved sikres, at forfatningsudkastets indhold kan rummes indenfor grundlovens rammer. Kommissionen afgør hvorledes Justitsministeriets involvering skal foregå.”

Tekstforslag 2.b:

”Kommissionen skal udarbejde udkast til Grønlands forfatning, der skal træde i kraft den dag Grønland bliver en selvstændig stat. Kommissionen skal udfærdige et udkast til forfatning, hvis formål er at blive til den demokratisk vedtagne mest grundlæggende lov for en selvstændig suveræn grønlandsk stat.”

Tekstforslag 2.b.+:

”Forfatningskommissionen skal udfærdige udkast til bestemmelser, der muliggør Grønlands indtrædelse i et free association-forhold til en anden stat, når Grønlands selvstændighed er indtrådt.”

Tekstforslag 3:

”Kommissionen tilrettelægger selv sit arbejde, herunder muligheden for nedsættelse af

arbejdsgrupper. Kommissionen kan indhente ekspertise og oplysninger fra den grønlandske centraladministration, fra det grønlandske civilsamfund og fra kilder udenfor Grønland til brug for sit arbejde – både på fast og ad hoc basis.”

Tekstforslag 4:

”Naalakkersuisut udnævner X antal medlemmer af kommissionen efter indstilling fra de i Inatsisartut repræsenterede partier og grupperinger, efter partierne og grupperingernes forholdsmæssige repræsentation i Inatsisartut.

Blandt de indstillede medlemmer, indstiller det regeringsbærende parti i Naalakkersuisut til hvem formanden for kommissionen skal være.

Blandt de indstillede medlemmer, indstiller det største oppositionsparti i Inatsisartut til hvem næstformanden for kommissionen skal være.

Hvis et medlem af Forfatningskommissionen ikke genopstiller eller ikke opnår genvalg til Inatsisartut ved et Inatsisartut-valg, må medlemmet udtræde af kommissionen.

Medlemmer af kommissionen skal arbejde uafhængigt af eksterne interesser.”

Tekstforslag 5:

”Naalakkersuisut udpeger 2-4 faste tilforordnede til forfatningskommissionen.

Formandskabet udpeger 2 faste tilforordnede til kommissionen.

Andre sagkyndige, det være sig repræsentanter/eksperter fra offentlige instanser, interesseorganisationer, lokale folkevalgte, eller andre ressourcepersoner kan deltage på ad hoc-basis i kommissionsarbejdet på formandskabets invitation.

Tilforordnede skal bidrage med deres faglige viden og erfaring i kommissionsarbejdet, men kan ikke deltage i den endelige beslutningstagning om substansindhold i forfatningsudkastet.”

Tekstforslag 6:

”Kommissionen skal under sit virke nå ud til alle landsdele. Kommissionen skal sørge for at møde befolkningen, præsentere foreløbige overvejelser og få umiddelbare reaktioner på nogle af de principielle emner og værdimæssige overvejelser, som kommissionen beskæftiger sig med.

Kommissionen kan beslutte at arrangere en konference for at indhente viden og inspiration udefra, men også for at få diskuteret grundlæggende relevante statsretlige emner, principper og værdier, og medvirke til i højere grad at introducere overvejelserne omkring disse til den grønlandske offentlighed.“

Tekstforslag 7:

”Alle borgere i Grønland, herunder børn, unge og voksne, herunder personer med stemmeret ved Inatsisartut-valg, har ret til at indsende forslag til forfatningskommissionen.

Medlemmer af kommissionen, formandskabet og tilforordnede kan beslutte at tage et sådan forslag op i kommissionen, hvis forslaget er egnet til videre behandling i kommissionen.

Kommissionen skal oprette en hjemmeside, hvor offentligheden blandt andet kan læse borgernes

indsendte forslag.”

Tekstforslag 8:

”Naalakkersuisut opretter et dedikeret sekretariat af passende størrelse til servicering af kommissionens i kommissionens arbejde. Sekretariatet finansieres gennem Forfatningskommissionens hovedkonto i finansloven.”

Tekstforslag 9:

”Kommissionen kan have legitime behov for at afholde fortrolige møder, hvor diskussioner kan føres og spørgsmål fremsættes frit. Hensynet til offentlighedens og Inatsisartuts involvering må dog også veje tungt for at give større medejerskab af det endelige forfatningsudkast.

Forfatningskommissionen skal i sin betænkning komme med forslag til, hvilken demokratisk proces forfatningsforslaget skal igennem for endeligt at kunne vedtages og træde i kraft.”

Tekstforslag 10:

”Det forudsættes, at kommissionen afslutter sit arbejde og fremlægger sin betænkning indeholdende Udkast til Grønlands Forfatning indenfor en tidshorisont på 3 år fra sin nedsættelse. Der er mulighed for, at kommissionen får forlænget sin arbejdsperiode, hvis dette bliver nødvendigt.”

Tekstforslag 11:

”Grønlands Forfatningskommission finansieres gennem egen hovedkonto på finansloven, og fastlægges ved finanslovens vedtagelse.

Midler til en eventuel folkeafstemning afsættes ved en separat hovedkonto.”