

**Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions
betænkning om selvstyre i Grønland**

Resumé

2008

Baggrunden for nedsættelsen af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission

Den historiske baggrund, herunder hjemmestyreordningen

Før indførelse af hjemmestyre i 1979 blev den grønlandske befolkning kun i begrænset omfang inddraget i landets styrelse.

Fra Grønlands kolonisation i 1721 og frem til ca. midten af 1800-tallet blev Grønland administreret af den danske regering. I midten af 1800-tallet blev der etableret valgte forsamlinger: *forstanderskaber*, til administration af lokale forhold. I 1911 oprettedes lokale *kommuneråd* og to *landsråd*. Kommunerådernes primære opgaver var administration af socialhjælp og opretholdelse af ro og orden. Landsrådene havde til opgave at drøfte fællesanliggender for det enkelte landsrådsdistrikt og kunne komme med forslag til myndighederne i Danmark. Kommune- og landsråd blev i 1925 suppleret med *sysselråd*, som skulle yde hjælp til grønlandsk erhverv og arbejdsmarked, i form af lån, understøttelse o. lign.

I 1951 afløstes de nævnte råd af henholdsvis *kommunalbestyrelser* og et *landsråd*. Landsrådets primære opgave var at fungere som rådgiver i forhold til den danske regering. Rådet havde kun et meget begrænset direkte ansvar for samfundsopgaverne i Grønland.

I perioden fra 1945 til 1954 figurerede Grønland på listen over ikke selvstyrende territorier under FN-pagtens Kapitel XI, og Danmark måtte i denne periode fremlægge regelmæssige rapporter om situationen til FN's relevante afkoloniseringsorganer. Rapporteringen ophørte i 1954, da FN's Generalforsamling tog Grønlands integration i riget til efterretning.

I første halvdel af 1970'erne blev en række opgaver overført fra staten til de grønlandske kommuner. Grønland blev medlem af EF i 1973 sammen med Danmark. Grønlands medlemskab af EF ophørte i 1985, hvor Grønland i stedet fik en OLT-ordning.

I 1973 blev der nedsat et internt grønlandsk *hjemmestyreudvalg*, der havde til opgave at undersøge mulighederne for at etablere et hjemmestyre inden for rammerne af rigsfællesskabet. Udvalget afleverede et forhandlingsoplæg i 1975, hvilket medførte, at der samme år blev nedsat en *hjemmestyrekommission*. Ca. 3 år senere resulterede dette arbejde i, at først Folketinget og senere den grønlandske befolkning vedtog den hjemmestyreordning, der trådte i kraft den 1. maj 1979.

Med hjemmestyrets etablering fik Grønland mulighed for at få den lovgivende og udøvende myndighed på hjemmestyreanliggender. Over en årrække er en række væsentlige sagsområder overtaget af hjemmestyret, herunder Grønlands indre styrelsesordning, skatter og afgifter, folkekirken, fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl, sociale forhold, arbejdsmarkedsforhold, undervisning og kultur, erhvervsuddannelser, erhvervsforhold i øvrigt, sundhedsvæsen, boligområdet og miljøbeskyttelse.

Den grønlandske selvstyrekommission

Efter 20 år med hjemmestyre var stort set samtlige sagsområder, som kan overtages i henhold til hjemmestyreløven, overtaget. Landsstyret nedsatte derfor ved årsskiftet 1999-2000 Den grønlandske selvstyrekommission, idet man fandt, at der var behov for at revidere Grønlands stilling inden for rigsfællesskabet.

Kommissionen afleverede sin betænkning i 2003. Landstinget tilsluttede sig efter indstilling fra landsstyret kommissionens indstillinger samt forslag om nedsættelse af en fælles grønlandsk-dansk kommission.

Baggrunden for nedsættelsen af Dansk-grønlandsk selvstyrekommission er nærmere beskrevet i kapitel 1 i betænkningen.

Selvstyrekommissionen og dens arbejde

Statsministeren og landsstyreformanden underskrev den 21. juni 2004 kommissoriet for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission. Umiddelbart herefter blev kommissionen nedsat. Kommissionen, som nu har afsluttet sit arbejde, har bestået af en formand, en næstformand og 7 medlemmer udpeget af regeringen efter indstilling fra Folketinget og 7 medlemmer udpeget af landsstyret efter indstilling fra Landstingets partier eller grupperinger. Ved betænkningens færdiggørelse var følgende medlem af kommissionen:

Formand Jonathan Motzfeldt (tidligere formand for Landstinget), næstformand Christian Mejdahl (tidligere formand for Folketinget), Per Berthelsen (ML), Anthon Frederiksen (ML), Ruth Heilmann (formand for Landstinget), Lars-Emil Johansen (MF og ML), Kuupik Kleist (ML), Johan Lund Olsen (ML), Augusta Salling (ML), Kim Andersen (MF), Line Barfod (MF), Søren Espersen (MF), Frank Jensen (tidligere MF), Kristen Touborg Jensen (MF), Per Ørum Jørgensen (MF) og Niels Helveg Petersen (MF).

Herudover deltog professor ved Lunds Universitet, Gudmundur Alfredsson og departementschef i Landsstyreformandens Departement, Kaj Kleist som tilforordnede udpeget af landsstyret samt kommitteret i juridiske spørgsmål i Statsministeriet, Anne Kristine Axelsson og professor ved Aarhus Universitet, Jens Hartig Danielsen som tilforordnede udpeget af regeringen.

Kommissionen har endvidere indhentet ekstern ekspertbistand til belysning af specifikke emner.

Kommissionen påbegyndte arbejdet i september 2004. Kommissionen har nedsat 3 arbejdsgrupper, der har behandlet specifikke emner om råstoffer i undergrunden, økonomi og erhvervsudvikling samt stats- og folkeretlige spørgsmål. Den 17. april 2008 afholdtes det 12. og sidste møde i kommissionen.

Kommissionens arbejde hviler på det kommissorium, der blev givet af regeringen og landsstyret i fællesskab. Heraf fremgår bl.a.:

Kommissionen skal, med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt. Kommissionen skal udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning, som

tillige tager hensyn til sagsområder, der allerede er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyreløven for Grønland.

Kommissionen skal basere sit arbejde på princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Kommissionen skal overveje og stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Der er mellem Den danske Regering og Grønlands Landsstyre enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og at nyordningen intet ændrer herved. I givet fald vil selvstændigheden skulle gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19. Kommissionens forslag til en nyordning skal indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed i overensstemmelse hermed.

Kommissionen afgiver sin betænkning til regeringen og landsstyret. Betænkningen er, med undtagelse af ét medlem, tiltrådt af en samlet kommission.

Selvstyrekommissionen og dens arbejde er nærmere beskrevet i kapitel 2 i betænkningen.

Overordnede forudsætninger og afklaring af rammerne for kommissionens arbejde

Hovedopgaven for Selvstyrekommissionen har været at udarbejde et forslag til lovgivning om en selvstyreordning for Grønland. Et væsentligt element i ordningen er, at selvstyret får mulighed for at overtage ansvaret for flere sagsområder end dem, der allerede er overtaget efter hjemmestyreordningen. Kommissionen har dog ikke haft helt frie hænder ved udarbejdelsen af forslaget, idet landsstyret og regeringen i kommissoriet for arbejdet har fastlagt visse rammer, som kommissionen har været forpligtet til at holde sig inden for.

Den nye ordning skal således ligge ”inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab” og tage ”udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering”, dvs. den eksisterende grundlov.

Disse rammer for overtagelse af sagsområder har været helt centrale i kommissionens overvejelser, men der har blandt kommissionens medlemmer ikke været fuld enighed om rækkevidden og fortolkningen af rammerne. Kommissionens overvejelser er mundet ud i en beslutning om at lægge regeringens statsretlige opfattelse, som fortolket af Justitsministeriet, til grund for kommissionens forslag til en selvstyrelov. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at denne beslutning ikke kan tages som udtryk for, at samtlige medlemmer af kommissionen er enige i regeringens opfattelse på dette punkt.

På denne baggrund vil selvstyret kunne overtage samtlige sagsområder, der ikke allerede er overtaget af hjemmestyret, med undtagelse af følgende: Statsforfatningen, udenrigspolitik, forsvars- og sikkerhedspolitik, højesteret, statsborgerskab og valuta- og pengepolitik.

Et andet væsentligt element i ordningen er, at kommissionens forslag, jf. kommissoriet, skal bygge på princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Det er kommissionens opfattelse, at der heri ligger, at et øget selvstyre for Grønland skal være forbundet med et øget økonomisk ansvar. Grønland skal således i højere grad end i dag være i stand til at generere de nødvendige indtægter for at kunne finansiere et øget selvstyre og således ad denne vej blive mindre afhængig af tilskuddet fra staten, jf. kapitel 6.

Selvstyreordningen skal endvidere være ”i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten”. Dette har medført en række diskussioner af den ramme for arbejdet, der kan udledes af folkeretten.

Der er i kommissionen enighed om, at det grønlandske folk kan betegnes som et folk i folkeretlig forstand. Kommissionen har i den forbindelse blandt andet drøftet, hvad der kan udledes af begrebet ”et folks selvbestemmelsesret”, fx i forhold til muligheden for at kunne gøre krav på selvstændighed. Drøftelserne er ikke mundet ud i en endelig afklaring af rækkevidden af selvbestemmelsesretten, men kommissionen konstaterer, at der uanset den nærmere rækkevidde af det grønlandske folks selvbestemmelsesret er enighed mellem landsstyret og regeringen om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed. Dette er kommet til udtryk i kommissionens forslag til en selvstyrelov, jf. kapitel 10.

De overordnede forudsætninger og rammer for kommissionens arbejde er nærmere beskrevet i kapitel 3 i betænkningen.

Selvstyrets myndigheder

Ifølge hjemmestyreloven har den folkevalgte forsamling, Landstinget, den lovgivende myndighed, mens det udøvende organ, landsstyret, vælges af Landstinget (ved absolut flertal). Den nærmere regulering af forholdet mellem den lovgivende og udøvende myndighed er overladt til hjemmestyret selv.

Selvstyrekommissionen er enig i opretholdelse af princippet om, at den nærmere regulering af Landstingets og landsstyrets forhold tilkommer selvstyret, og har derfor ikke behandlet dette spørgsmål nærmere. Kommissionen foreslår imidlertid, at der i forbindelse med bestemmelser i selvstyreloven om de to myndigheder bruges grønlandske betegnelser for Landsting og landsstyre, nemlig Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Princippet om magtens tredeling under et selvstyre, herunder størst mulig kompetence til selvstyret, kan realiseres ved, at selvstyret ud over den lovgivende og administrative magt på overtage sagsområder, overtager reguleringen af retsplejen i Grønland, herunder oprettelse af selvstændige domstole. Kommissionen har derfor foreslået, at kriminalforsorgen, politiet og anklagemyndigheden, kriminalretten samt retsplejen, herunder oprettelse af domstole i Grønland, skal kunne overgå til et selvstyre i medfør af selvstyreloven.

Højesteret forbliver dog rigets øverste dømmende myndighed, også efter retsplejens overførsel til selvstyret.

Grønlands Selvstyre vil således have den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder, mens den dømmende magt er hos domstolene, herunder hos domstole der oprettes af selvstyret.

Selvstyrets myndigheder er nærmere beskrevet i kapitel 4 i betænkningen.

Selvstyrets overtagelse af ansvaret for sagsområder

Siden hjemmestyreordningens indførelse i 1979 har det grønlandske hjemmestyre overtaget ansvaret for stort set alle de sagsområder, som er angivet i hjemmestyreloven. Med selvstyreordningen lægges der op til, at en række yderligere sagsområder kan overtages, og Selvstyrekommissionen har drøftet, hvordan modellen for sådanne yderligere sagsovertagelser skal være.

Kommissionens forslag er en kombination af en ”positivliste” og en ”aftalemodel”. Der angives således i et bilag til selvstyreloven (positivlisten) en række sagsområder, som kan overtages af selvstyret. Blandt de områder, der kan overtages, kan nævnes råstofområdet, politiet og anklagemyndigheden, retsplejen, herunder oprettelse af domstole, kriminalforsorgen, person-, familie- og arveretten, udlændingeområdet og grænsekontrollen, selskabs-, regnskabs- og revisorområdet, finansiel regulering og tilsyn. Herudover kan landsstyret og regeringen aftale, at også andre sagsområder, der ikke er anført i bilaget til loven (fx nye områder, som ikke kendes i dag), kan overtages, hvis de alene vedrører grønlandske anliggender (aftalemodellen).

Sagsområderne, der kan overtages, er fordelt på to lister (liste I og II). Kompetencen til at beslutte tidspunktet for grønlandsk overtagelse af et sagsområde er for begge listers vedkommende hos selvstyret. Det forudsættes dog, at der forud for selvstyrets fastsættelse af tidspunktet for overtagelse af sagsområderne på liste II finder en forhandling sted mellem landsstyret og regeringen, idet sagsområderne på liste II i højere grad forventes at ville kræve fælles forberedelser forud for en overtagelse.

Overtagelsen af et sagsområde betyder, at selvstyret overtager den lovgivende og udøvende magt på området. Det er således selvstyret, der har kompetencen til at udstede regler på området, og selvstyret har samtidig ansvaret for den løbende administration i henhold til reglerne. Med overtagelsen af et sagsområde overtager selvstyret også finansieringen af de udgifter, der er forbundet med sagsområdets varetagelse.

Efter overtagelsen af et sagsområde kan det være hensigtsmæssigt med et fortsat samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder og institutioner på området – i hvert fald i en overgangsperiode. Sådanne samarbejder vil være op til nærmere aftale mellem de grønlandske og danske myndigheder i forbindelse med sagsovertagelsen.

På et enkelt område har kommissionen dog fundet grundlag for at anbefale en specifik samarbejdsmodel. Mens en overtagelse af råstofområdet efter kommissionens opfattelse bør ske på samme måde som for øvrige sagsområder, så er det samtidig kommissionens opfattelse, at råstofområdet har en sådan karakter, at der bør etableres et nærmere samarbejde i forbindelse med overtagelsen.

I forslaget ligger derfor et forsat fagligt samarbejde mellem de grønlandske råstofmyndigheder og De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), som nu er en del af Aarhus Universitet. Samarbejdet efter en grønlandsk overtagelse af råstofområdet etableres som en 5-årig samarbejdsaftale fra tidspunktet for overtagelsen af området. Efter udløbet af den første aftale kan samarbejdet fortsættes i form af flerårige aftaler, såfremt selvstyret ønsker dette.

Selvstyrets overtagelse af ansvaret for sagsområder er nærmere beskrevet i kapitel 5 i betænkningen.

Økonomi og erhvervsudvikling

Det er kommissionens opfattelse, at selvstyret så vidt muligt bør hvile på en selv bærende økonomi. Kommissionens forslag skal derfor understøtte hensynet til, at det grønlandske samfund gøres mere økonomisk selv bærende og hermed mindre afhængigt af statens tilskud. Det er også kommissionens opfattelse, at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget økonomisk ansvar.

Med den indkomstforskel, der i dag er mellem Grønland og Danmark, har kommissionen imidlertid også lagt vægt på, at de kommende økonomiske relationer ikke i sig selv bidrager til at øge forskellen i den materielle levestandard mellem Grønland og Danmark.

Disse hensyn er søgt tilgodeset i den samlede økonomiske model, som kommissionen stiller forslag om. I modellen indgår følgende hovedelementer:

1. Statens tilskud fortsætter uændret på 2007-niveau, dvs. 3.202,1 mio. kr. årligt, reguleret med pris- og lønudviklingen.
2. Grønland finansierer selv sagsområder, der overtages fremover.
3. Indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre.
4. Statens tilskud reduceres med et beløb svarende til halvdelen af indtægterne fra råstofudvinding, som årligt ligger ud over 75 mio. kr.
5. Staten og selvstyret samarbejder i den første 5-årige periode om råstofrelaterede opgaver. Herefter er det op til selvstyret at afgøre, hvorvidt man vil forny aftalen.
6. Når statens tilskud til Grønland er reduceret til nul kroner, indledes der forhandlinger mellem selvstyret og regeringen. I forhandlingerne indgår spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofudvinding i den grønlandske undergrund og spørgsmålet om genoptagelse af statens tilskud til selvstyret.

Hovedtankerne bag modellen er, at indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder selvstyret, men at sådanne indtægter samtidig bevirker, at statens tilskud til Grønland nedsættes med halvdelen af indtægterne ud over 75 mio. kr., samt at Grønland selv finansierer fremtidige sagsovertagelser.

Et reelt uændret tilskud til Grønland betyder, såfremt væksten i den grønlandske økonomi fortsætter, at indtægterne fra staten over tid vil fortsætte med at udgøre en faldende andel af de samlede indkomster. Grønland bliver dermed mindre afhængig af statens overførsler set i forhold til den samlede grønlandske økonomi og dermed mere økonomisk selv bærende.

Selvstyret kan med selvstyreloven overtage mere end 30 yderligere sagsområder. Når ansvaret for sagsområdet overtages, finansieres området herefter af selvstyret. Hermed tilgodeses sammenhængen mellem rettigheder og pligter, således at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar. Samtidig sikrer ordningen selvstyret et stabilt grundlag for økonomisk planlægning, idet selvstyret selv beslutter, hvilke sagsområder der overtages og hvornår.

Modellen understøtter øget selvberenhed i det grønlandske samfund, idet Grønland selv modtager de første 75 mio. kr. årligt fra råstofaktiviteter i Grønland.

Når statens tilskud til selvstyret er reduceret til nul kroner, indledes der forhandlinger mellem selvstyret og regeringen om de fremtidige økonomiske relationer. I forhandlingerne indgår bl.a. spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland og spørgsmålet om genoptagelse af statens tilskud til selvstyret. Også udgifter til dækning af sagsområder, der ikke kan overtages inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet og evt. andre spørgsmål, som selvstyret og regeringen ønsker løst i fællesskab, kan indgå i drøftelserne. Ingen af parterne er dog forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat. Hvis parterne ikke indgår nogen aftale om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, tilfalder indtægterne selvstyret, bortset fra danske offentlige myndigheders indtægter fra skatter, afgifter og ejerandele i selskaber m.v., der driver råstofvirksomhed i Grønland. Såfremt parterne ikke aftaler en genoptagelse af statens tilskud til selvstyret, skal staten ikke betale tilskud til selvstyret i de efterfølgende år.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at der med de seneste års reformer er iværksat initiativer på en række vigtige strukturpolitiske og erhvervs- og uddannelsespolitiske områder, som tilsigter at gøre det grønlandske samfund mere økonomisk selvberende. Kommissionen har på enkelte områder foreslået, at der igangsættes initiativer med henblik på at følge op herpå. Dette gælder bl.a. indenfor konkurrencelovgivningen samt i forbindelse med Hjemmestyrets ejerskab af erhvervsmæssige virksomheder.

Økonomi og erhvervsudvikling er nærmere beskrevet i kapitel 6 i betænkningen.

Udenrigsanliggender

Hjemmestyrets deltagelse i udenrigspolitiske anliggender fremgår i dag dels af hjemmestyreloven og fuldmagtsloven, dels af aftaler mellem landsstyret og regeringen, fx Itilleq-erklæringen, og af den praksis, der i øvrigt har udviklet sig.

Kommissionen har accepteret, at der med regeringens vurdering af de forfatningsmæssige rammer kun er begrænset råderum for lovbestemmelser, der tillægger selvstyret øgede udenrigspolitiske beføjelser i forhold til situationen i dag. Ikke alle kommissionsmedlemmer har tilsluttet sig regeringens vurdering.

Det har været vigtigt for kommissionen, at selvstyreloven indeholder forslag til en samlet ordning for Grønlands deltagelse i udenrigspolitikken på de væsentligste områder. Udenrigsbestemmelserne er derfor samlet i et kapitel i forslaget, der har to centrale elementer:

Dels en ordning om en fuldmagt til landsstyret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, dels en ordning om inddragelse af landsstyret i udenrigspolitiske spørgsmål under rigsmyndighederne.

Kommissionens forslag om *fuldmagtsordningen* indeholder en del sproglige ændringer i forhold til fuldmagtsloven, uden at dette ændrer ved selve ordningen. Hovedindholdet i ordningen er fortsat, at landstyret på rigets vegne kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår sagsområder, som er overtaget. Forslaget indeholder den tilføjelse i forhold til fuldmagtsloven, at de alternative betegnelser, som landsstyret i øvrigt kan anvende ved indgåelse af aftaler – afhængigt af den konkrete aftales karakter – nu fremgår direkte af loven. Herudover indgår i forslaget den samme procedure for håndteringen, herunder orienteringer om forhandlinger mv., som landsstyret påtænker at indlede efter fuldmagtsordningen. Endelig indeholder forslaget den bestemmelse, hvorefter regeringen kan indgive eller støtte en ansøgning fra landstyret om medlemskab af internationale organisationer, der giver mulighed for medlemskab af andre enheder end stater og sammenslutning af stater. Dette forudsætter, at medlemskabet vil være foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

Kommissionens forslag til en ordning om *inddragelse* af landsstyret på områder, hvor regeringen forhandler og indgår folkeretlige aftaler, bygger bl.a. på grundprincipperne i Itilleq-erklæringen om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Forslaget indebærer således bl.a., at aftaler, hvor regeringen og landsstyret i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med landsstyret. Forslaget indeholder endvidere den nyskabelse, at regeringen skal underrette landsstyret forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland. Forslaget indebærer endelig en udvidet høringsforpligtelse vedrørende folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland. Disse aftaler skal således forelægges for landsstyret, inden de indgås eller opsiges. Som noget nyt skal en aftale så vidt muligt indgås uden virkning for Grønland, hvis landsstyret ønsker dette, eller hvis landsstyret ikke har afgivet svar. Et vigtigt element i forslaget er, at der lægges op til, at landsstyret og ministrene på de enkelte områder kan indgå aftaler om samarbejdet på området.

Der åbnes i øvrigt med forslaget op for, at der ville kunne indgås aftale mellem Udenrigsministeriet og landsstyret om, at en repræsentant for landsstyret på rigets udenrigsrepræsentationer – ud over at beskæftige sig med sagsområder, der fuldt ud er overtaget – også kan beskæftige sig med andre områder.

Udenrigsanliggender er nærmere beskrevet i kapitel 7 i betænkningen.

Samarbejdet mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne på områder under dansk kompetence

Forelæggelse af dansk lovgivning for selvstyret

I forslaget til selvstyrelov har Selvstyrekommissionen opstillet et regelsæt for, hvordan forelæggelse af dansk lovgivning for selvstyret kan tilrettelægges på de områder, der fortsat hører under rigsmyndighederne.

Kommissionen har drøftet forskellige modsatrettede hensyn. På den ene side ønsker kommissionen, at selvstyret får mulighed for en øget indflydelse på den lovgivning, der kan komme til at gælde for Grønland. På den anden side er der et hensyn at tage til Folketingets arbejde og den danske lovgivningsproces, som samtidig ikke skal blokeres. Kommissionens forslag er udtryk for en balance mellem de forskellige hensyn.

Forslaget går ud på, at regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, inden fremsættelsen for Folketinget skal fremsendes til selvstyret til udtalelse. Regeringen skal afvente selvstyrets udtalelse, inden regeringen fremsætter forslag til love, der indeholder bestemmelser, som *udelukkende* gælder for Grønland eller har *særlig betydning* for Grønland. I ordningen indgår også, at der kan fastsættes en frist for selvstyrets udtalelse.

Kommissionen foreslår en tilsvarende ordning for administrative forskrifter.

Ved lovforslag, som *ikke* indeholder bestemmelser, der ”udelukkende gælder for Grønland” eller har ”særlig betydning for Grønland”, vil det som altovervejende hovedregel være tanken, at de ikke umiddelbart skal gælde for Grønland, men skal kunne sættes i kraft efterfølgende ved kongelig anordning. Regeringen kan i disse tilfælde fremsætte lovforslaget, også selvom selvstyrets udtalelse ikke foreligger. Den danske lovgivningsproces kan derfor afsluttes, og Grønland får samtidig mulighed for at blive omfattet af den fælles lovgivning og dermed en hurtigere ajourføring af reglerne. Selvstyret er på den anden side ikke bundet til en sådan ajourføring, da man fra grønlandsk side selv skal tage stilling til, om man ønsker den konkrete lov sat i kraft ved kongelig anordning.

Tvivlsspørgsmål om den indbyrdes kompetence mellem selvstyret og rigsmyndighederne

Kommissionen har fundet, at det fortsat kan være hensigtsmæssigt med regler, der tager højde for en situation, hvor der ikke kan findes en forhandlingsløsning i forbindelse med en eventuel uenighed om kompetenceforholdet mellem selvstyrets myndigheder og rigsmyndighederne.

I kommissionens forslag til en bestemmelse om tvistløsning er det i forhold til den tilsvarende bestemmelse i hjemmestyreloven præciseret, at tvivlsspørgsmål forelægges for et tvistløsningsnævn, såfremt enten regeringen eller landsstyret beslutter dette. Endvidere vil det ikke længere være regeringen, men nævnet selv, der kan beslutte at suspendere en vedtagelse eller beslutning, indtil nævnets afgørelse foreligger.

Rigsombudsmanden i Grønland

Kommissionen har ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer til Rigsombudsmandens rolle i forhold til hjemmestyreordningen. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at rigsombudsmanden kan leve op til sine forpligtelser, uden at kompetencerne beskrives nærmere i selvstyreloven, hvorfor kommissionen foreslår, at selvstyreloven ikke indeholder regler om Rigsombudsmanden i Grønland.

Samarbejdet mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne på områder under dansk kompetence er nærmere beskrevet i kapitel 8 i betænkningen.

Sprog

Det fremgår af hjemmestyrelovens § 9, at det grønlandske sprog er hovedsproget i Grønland, at der skal undervises grundigt i det danske sprog, og at begge sprog kan anvendes i offentlige forhold.

Der har i sidste halvdel af 1900-tallet været et markant skift i sprogpolitikken i Grønland. Frem til slutningen af 1970'erne havde det danske sprog en meget høj prioritet. Herefter blev undervisningen i dansk nedprioriteret som følge af en kraftig intensivering af det grønlandske sprog.

Grønlandsk-dansk selvstyrekommissionen har drøftet sproget og dets betydning. Kommissionen har noteret sig Den grønlandske selvstyrekommissions indstillinger om sproget. Den grønlandske selvstyrekommission bemærkede, at det grønlandske sprog er en central del af det grønlandske folks kulturelle identitet, og at sproget derfor ikke blot bør være landets hovedsprog, men det officielle sprog. Kommissionen har også noteret sig, at Den grønlandske selvstyrekommission konstaterede, at manglende kundskaber i dansk eller andre fremmedsprog vil forlænge det eksisterende uddannelsesmæssige efterslæb i Grønland, med mindre sprogpolitikken fastlægges med dette aspekt for øje.

Kommissionen har drøftet sproget og dets anvendelse, herunder at borgerne må have mulighed for overalt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold, samt spørgsmålet om hvorvidt sproget og dets anvendelse kan overføres til de grønlandske myndigheder.

Kommissionen har konstateret, at der ikke er forfatningsretlige begrænsninger for at overlade det danske sprog og dets anvendelse til selvstyret. En sådan overladelse kan aftales på bestemte vilkår, fx at sproget reguleres og administreres selvstændigt inden for rammerne af nogle givne principper.

Kommissionen har konstateret, at den gældende landstingslov om sagsbehandling fastslår, at såvel grønlandsk som dansk kan anvendes i offentlige forhold, at den nordiske sprogkonvention giver de nordiske statsborgere ret til at anvende deres eget sprog, herunder grønlandsk, i et andet nordisk land, herunder i Grønland, samt at undervisning i såvel grønlandsk som dansk følger af anden relevant lovgivning, fx i folkeskolelovgivningen samt i lovgivning vedrørende anden almindende undervisning og erhvervsuddannelser.

Kommissionen har under hensyn til ovennævnte regulering fundet, at en bestemmelse om sprog i en kommende selvstyrelov alene bør vedrøre principielle forhold. Ud fra den betragtning foreslår kommissionen, at der i forslaget til selvstyrelov medtages en bestemmelse, der fastslår, at det grønlandske sprog er Grønlands officielle sprog.

Sprog er nærmere beskrevet i kapitel 9 i betænkningen.

Grønlands adgang til selvstændighed

Kommissionens hovedopgave er som nævnt i kapitel 3 at komme med forslag til, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence inden for rigsfællesskabet. Herudover har kommissionen fået til opgave at beskrive i selvstyreloven, hvordan Grønland kan blive en selvstændig stat. Selv om kommissionen i sit arbejde har skullet basere sig på Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering, vil Grønlands mulighed for selvstændighed ikke blive udelukket med kommissionens forslag.

Udgangspunktet for grønlandsk selvstændighed er, at der er et ønske hos det grønlandske folk herom.

Indholdet i kommissionens lovforslag pålægger regeringen at indlede forhandlinger med henblik på gennemførelse af en aftale mellem landsstyret og regeringen. Beslutningen om at igangsætte forhandlingerne om selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

Gennemførelsen af en aftale mellem landsstyret og regeringen om selvstændighed kræver samtykke fra såvel Landstinget som Folketinget. For så vidt angår Folketinget følger dette af grundloven, hvorefter regeringen ikke uden Folketingets samtykke kan foretage nogen handling, der ”forøger eller indskrænker rigets område”.

Inden en aftale forelægges Folketinget, forudsættes det, at aftalen har været forelagt det grønlandske folk og godkendt ved en folkeafstemning i Grønland. Spørgsmål i tilknytning til gennemførelse af en sådan folkeafstemning skal efter kommissionens opfattelse afgøres af Grønlands Selvstyre. Kommissionen forudsætter, at der tages udgangspunkt i principperne i gældende valgretsregler ved valg til Landstinget. Kommissionen lægger vægt på, at et afstemningsresultat skal være udtryk for et klart ønske om selvstændighed, således at der ikke opstår tvivl herom internationalt.

Ved gennemførelse af selvstændighed vil Grønland blive etableret som en ny stat, og højhedsretten over det grønlandske territorium vil overgå fra rigsmyndighederne til den nye stats myndigheder. I Grønlands overvejelser om selvstændighed kan bl.a. indgå overvejelser om en ordning i form af fri sammenslutning (”free association”) med Danmark

Forslaget til en præambel i selvstyreloven skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag til selvstyrelovens bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed.

Kommissionen har noteret sig, at landsstyret og regeringen er enige om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, jf. kommissionens kommissorium, samt at statsministeren ved flere lejligheder har fremhævet regeringens holdning, hvorefter det er op til det grønlandske folk at afgøre Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark.

Kommissionens forslag til selvstyrelov udmønter disse tilkendegivelser.

Grønlands adgang til selvstændighed er nærmere beskrevet i kapitel 10 i betænkningen.

Personalemæssige forhold i forbindelse med selvstyrets overtagelse af sagsområder

Spørgsmålet om ansættelsesforholdene for personalet ved de myndigheder, der hidtil har varetaget opgaverne på et område, der overgår fra staten til de grønlandske myndigheder, har været aktuelt, siden de grønlandske kommuner i midten af 1970'erne overtog opgaver fra staten. Med hjemmestyrets indførelse blev spørgsmålet yderligere aktualiseret.

I den kommende selvstyrelov vil den lovgivende og udøvende magt på en række sagsområder kunne overtages af de grønlandske myndigheder. Disse sagsområder varetages i dag af personale ved de danske myndigheder, fx retsvæsenet og politiet. Spørgsmål om ansættelsesforholdene for det personale, der hidtil har varetaget opgaverne, herunder om det pågældende personale skal overgå til ansættelse under de grønlandske myndigheder, skal derfor afklares.

I henhold til den gældende tjenestemandslov for Grønland har *tjenestemænd* ansat 1. januar 1976 eller senere pligt til at overgå til ansættelse under de grønlandske myndigheder. Det kan dog bestemmes, at ansatte i visse stillinger, fx inden for politi og retsvæsen, ikke skal have pligt til at fortsætte deres tjeneste under de grønlandske myndigheder. Kommissionen foreslår, at tjenestemandsloven ændres således, at det kan bestemmes, at grønlandske myndigheder kan indgå aftaler, der vedrører løn og andre ansættelsesvilkår for de tjenestemænd, der ønsker at opretholde deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed, men som udlånes til de grønlandske myndigheder.

Tjenestemænd ansat før 1. januar 1976 skal have tilbud om ansættelse som tjenestemænd under de grønlandske myndigheder. Hvis tjenestemanden ikke ønsker at tage imod tilbuddet, bevarer tjenestemanden sin ansættelse til staten, men med pligt til at lade sig udlåne til de grønlandske myndigheder.

Kommissionen anbefaler med enkelte ændringer, at regelgrundlaget, som indeholdt i ovennævnte lovgivning for det tjenestemandsansatte personale, også finder anvendelse ved overtagelse af sagsområder efter en ny selvstyrelov.

Vedrørende *ikke-tjenestemandsansat* personale foreslår kommissionen, at selvstyret overtager dette personale, som gør tjeneste inden for det enkelte område, som overtages af selvstyret. Kommissionen forudsætter i den forbindelse, at selvstyret sikrer, at de rettigheder og pligter, der følger af virksomhedsoverdragelsesloven finder tilsvarende anvendelse for dette personale.

En sådan lovgivning vil bl.a. indebære, at de grønlandske myndigheder indtræder i de rettigheder og forpligtelser over for de ansatte, der bestod på overdragelsestidspunktet i henhold til kollektive overenskomster og aftaler, bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, og individuel aftale om løn og arbejdsforhold.

Kommissionens forslag til bestemmelser vedrørende ikke-tjenestemandsansat personale indebærer bl.a., at afskedigelse som følge af overtagelsen ikke anses for rimeligt begrundet i

myndighedens forhold, medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

Endelig forslås det, at også ikke-tjenestemandsansatte i nærmere angivne stillinger kan fritages for pligten til at fortsætte deres tjeneste under de grønlandske myndigheder.

Personalemæssige forhold i forbindelse med selvstyrets overtagelse af sagsområder er nærmere beskrevet i kapitel 11 i betænkningen.