

BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

EM 2023/92: Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at lave et Grønlandsk register af Inuit baseret på frivillig registrering samt tilhørende valgregister, inspireret af den norske ordning for sametingets valgmanntall (Grønlandsk folkeregister og valgregister).

Afgivet til forslagens 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen senest bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Pipaluk Lyngé, Inuit Ataqatigiit, udvalgssuppleant

Inatsisartutmedlem Kuno Fencker, Siumut

Inatsisartutmedlem Asii Chemnitz Narup, Inuit Ataqatigiit

Inatsisartutmedlem Hans Enoksen, Naleraq, udvalgssuppleant

Udvalget har efter 1. behandlingen 10. november under EM 2022 gennemgået forslaget.

Forslagsstiller, Inatsisartutmedlem Pele Broberg, har deltaget i udvalgets behandling af forslaget, i medfør af § 20 i Forretningsorden for Inatsisartut. Udvalget takker forslagsstiller for hans deltagelse og bidrag til udvalgets overvejelser.

1. Forslagets indhold og formål

Beslutningsforslaget pålægger Naalakkersuisut at etablere et grønlandsk inuit-register baseret på frivillig registrering, samt tilhørende valgregister, inspireret af den norske ordning for sametingets valgmanntall.

Det synes at fremgå af forslagens begrundelse, at hensigten med etablering af et sådant register er at afgrænse eller definere, hvem der har de rettigheder, der folkeretligt

tilkommer det grønlandske folk som oprindeligt folk og som tidligere koloniseret folk - samt rettigheder der i øvrigt tilkommer inuit, f.eks. i kraft af EU's inuit undtagelse fra forbuddet mod handel med sælskindsprodukter.

Forslaget hviler således på den forståelse, at de rettigheder, der folkeretligt tilkommer det grønlandske folk som oprindeligt folk og tidligere koloniseret folk alene tilkommer den del af den grønlandske befolkning, som defineres (og/eller definerer sig) som inuit.

Det synes ligeledes at kunne udledes af forslaget's begrundelse, at forslaget har til formål at gøre op med, at *"danske og færøske borgere [gives] fri adgang til Grønland, og gives samme rettigheder som Inuit"*.

Særligt synes forslaget at have fokus på det grønlandske folks udøvelse af selvbestemmelse i forbindelse med udøvelse af *"selvbestemmelse i forbindelse med valg og handel med sælskind."*

Implicit i forslaget synes således at ligge, at valgretten i Grønland skal kunne begrænses til personer, som er registreret i inuitregisteret.

Det synes dog også at fremgå af begrundelsen, at inuitregisteret skal kunne danne grundlag for en beskyttelse af rettigheder for grønlændere, som er bosat i Danmark.

2. Naalakkersuisuts svarnotat og ændringsforslag

Naalakkersuisut betoner i sit svarnotat det forhold, at Sametinget er et (hovedsageligt) rådgivende organ, mens Grønlands Selvstyre er tillagt lovgivende og udøvende kompetence.

Endvidere betoner Naalakkersuisut det forhold, at Grønland har tilsluttet sig den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Naalakkersuisut finder på denne baggrund, at en analyse af konsekvenserne af - og behovet for - et grønlandsk register af Inuit er nødvendig for at kunne tage endelig stilling til spørgsmålet.

Naalakkersuisut har derfor fremsat følgende **ændringsforslag**:

"Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at lave en redegørelse om konsekvensen og behovet for et grønlandsk register af Inuit baseret

på frivillig registrering. Redegørelsen skal forelægges Inatsisartut på efterårssamlingen 2023.”

3. Forslagets økonomiske konsekvenser

Forslagsstiller skønner, at implementering af beslutningsforslaget vil indebære et administrativt ressourceforbrug på omkring. ½-1 AC-årsværk, hvortil kommer løbende administrationsudgifter med henblik på at holde registret opdateret.

4. Udvalgets behandling af forslaget

I dette betænkningss afsnit belyses bl.a. i kortfattet form en række af de konventioner m.v., som forslagsstiller i beslutningsforslagets begrundelse henviser til, samt en række problemstillinger knyttet hertil.

Hensigten hermed er ikke at nå frem til en konklusion af, hvorvidt etablering af et inuitregister er folkeretligt påkrævet eller menneskeretligt muligt, men alene at uddybe og supplere Inatsisartuts beslutningsgrundlag.

Afsnittet skal tillige ses i lyset af, at Naalakkersuisut i sit svarnotat (og som begrundelse for sit ændringsforslag) har tilkendegivet, at en analyse af konsekvenser og behov er nødvendig for at kunne tage endelig stilling til spørgsmålet. Naalakkersuisut har herved henvist til dels det forhold, at Grønlands Selvstyre (i modsætning til Sametinget) er tillagt lovgivende kompetence, og dels til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og principperne i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder. Spørgsmål og problemstillinger i afsnittet vil således eventuelt kunne søges afklaret eller yderligere belyst i den redegørelse, som Naalakkersuisut foreslår udarbejdet.

Det skal bemærkes, at folkeret og internationale menneskerettigheder er en meget kompleks juridisk disciplin, blandt andet som følge af at folkeretten i et omfang er praksisbestemt, som følge af det indbyrdes samspil mellem forskellige konventionsforpligtelser, og som følge af at nogle konventioner fortolkes dynamisk, og således er under stadig udvikling. Forskellige juridiske eksperter inden for området kan have forskellige vurderinger og opfattelser i forhold til konkrete problemstillinger. Afsnittet må læses med disse forbehold.

4.1. EU's Inuit-undtagelse til forbud mod handel med sælprodukter

Til støtte for forslaget anfører forslagsstiller bl.a., at Grønland har ”*et problem med at overholde EU’s Inuit-undtagelse om handel med sælskindsprodukter, når man hverken har register over, eller sikrer der er Inuit der indhandler sælskind.*”

Om denne problemstilling kan oplyses følgende: En EU-forordning fra 2009¹ forbyder handel med sælskind og andre produkter af sæl. Forordningen indeholder dog en undtagelse fra dette forbud, idet den tillader handel med produkter af sæl fra ”inuitsamfunds og andre oprindelige samfunds traditionelle jagt”.

I en senere gennemførelsesforordning² er betingelserne herfor præciseret og udbygget: Det er herefter en yderligere betingelse, at:

- a) Samfundet har haft tradition for at drive jagten.
- b) Jagten ikke primært udøves i erhvervsøjemed, men for at opretholde samfundenes eksistensgrundlag, herunder i form af mad og indtægter.
- c) Jagten drives på en måde, der tager behørigt hensyn til dyrevelfærd.

Det følger endvidere af gennemførelsesforordningen, at sælskindsprodukter, når de handles i EU, skal være ledsaget af et dokument, som attesterer, at undtagelsesbetingelserne er opfyldt.

EU har f.s.v.a. grønlandske sælprodukter bemyndiget Grønlands Selvstyres Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug til at udstede disse attester³.

Kravet om at et sælprodukt, for at kunne handles i EU, skal hidrøre fra ”inuitsamfunds og andre oprindelige samfunds traditionelle jagt” kan næppe antages at afskære departementet fra at attestere produkter fra sæler nedlagt af et samfundsmedlem, som ikke er inuit. Dette synes også at være den vurdering, Departementet har lagt til grund for sin administration af ordningen.

Lovudvalget er ikke bekendt med, at departementets administration af ordningen har givet anledning til problemer i forhold til EU.

¹ EU-forordning nr. 1007 af 16. september 2009 om handel med sælprodukter

² EU-forordning nr. 1775 af 6. oktober 2015

³ 2015/C 355/05

Man kunne overveje, hvorvidt det forhold, at enhver borger i landet kan indhandle sælskind, har reduceret inuit-fangeres mulighed for afsætning heraf. Dette synes dog ikke umiddelbart at være tilfældet. Great Greenland har således gennem de senere år flere gange tilkendegivet, at selskabet kunne aftage flere skind, end der indhandles, og at det er et problem for Great Greenland, at der ikke indhandles nok sælskind til at opfylde selskabets behov.

4.2. ICC-delegater

Til støtte for forslaget henviser forslagsstiller endvidere til, at *”Inatsisartut vælger danskere til at sidde i ICC, der netop ellers er til for at sikre oprindelige folk.”*

Om denne problemstilling kan kort oplyses følgende: Inatsisartut udpeger på den konstituerende samling efter valg til Inatsisartut 3 delegater til ICC’s generalforsamlinger.

ICC’s vedtægter indeholder i art. 3 et krav om, at alle delegater er inuit. ”Inuit” er i art. 1.6 i ICC’s charter defineret således:

“Inuit” means indigenous members of the Inuit homeland recognized by Inuit as being members of their people and shall include the Inupiat, Yupik (Alaska), Inuit, Inuvialuit (Canada), Kalaallit (Greenland) and Yupik (Russia).

Den anvendte definition indeholder et element af kollektiv ”selv-identifikation” (”recognized by Inuit as being members of their people”: “anerkendt af Inuit som medlemmer af deres folk”), og indbefatter Kalaallit.

Lovudvalget er ikke bekendt med, at Inatsisartuts hidtidige udpegning af ICC-delegater på noget tidspunkt er blevet anfægtet af ICC.

4.3. Den norske ordning for Sametingets valgmanntall

Beslutningsforslaget pålægger Naalakkersuisut at etablere et grønlandsk inuit-register, inspireret af den norske ordning for Sametingets valgmanntall. Der kan derfor være grund til kort at belyse denne norske ordning. Udvalget er i den forbindelse opmærksomt på, at beslutningsforslaget ikke pålægger Naalakkersuisut at etablere en identisk ordning, men alene en ordning med inspiration herfra. Eventuelt vil inspiration også kunne søges i eventuelle andre tilsvarende ordninger.

Sametingets valgmanntall er et register over personer, som kan stemme eller opstille som kandidat til valg til Sametinget.

Registrering i valgregisteret er frivillig.

For at blive registreret skal man opfylde følgende betingelser:

- Man skal betragte sig som same.
- Man skal selv have samisk som hjemmesprog, *eller* have forældre, bedsteforældre eller oldeforældre, som har haft samisk som hjemmesprog, *eller* være barn af personer, som er tilmeldt valgmanntallet.
- Man skal være fyldt 18 år *eller* fylde 18 år i valgåret.
- Man skal være folkeregistreret i Norge.

Kontrollen med opfyldelsen af de to første betingelser er meget lempelig, og vel i praksis også umulig for så vidt angår flere af de omfattede kriterier.

Samerne i Norge har – i modsætning til os – ikke selvstyre, og samerne er således underlagt norsk lovgivning. Valgreglerne for Sametinget er således fastsat af det norske parlament, Stortinget.

Registeret administreres af Sametinget.

Sametinget er et folkevalgt organ, som (i hvert fald i juridisk forstand) ikke har karakter af egentligt parlament, men snarere udgør en kombination af forvaltningsmyndighed og rådgivende organ.

Sametinget forvalter inden for sit budget en række tilskudsordninger med sigte på samisk kultur, sprog, uddannelse og erhverv.

Sametinget er desuden ved lov bemyndiget til at fastsætte retningslinjer for ændret anvendelse af naturområder ("utmark") i Finnmarks-området.

Sametinget er endvidere ved lov bemyndiget til at fastsætte forskrifter for anvendelsen af det samiske flag og for læseplaner for det samiske sprog i folkeskolen, og særlige samiske fag i den videregående undervisning (samisk sprog, traditionelt samisk kunsthåndværk og rensdyrhold).

Samtidig har Sametinget krav på at blive hørt, når norske myndigheder skal træffe afgørelser inden for Sametingets arbejdsområde, d.v.s. i alle sager, som særligt berører det samiske folk.

Endelig udpeger Sametinget samiske repræsentanter i en række forskellige organer.

4.4. FN's Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder

Forslagsstiller har i forslagetets begrundelse bl.a. henvist til FN's Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder. Forslagsstiller anfører herom:

”[...] Danmark har som medlem af FN også forpligtet sig til deklARATIONEN af oprindelige folks rettigheder, men aldrig ført intentionerne ud i livet. Tværtimod sikres danske og færøske borgere fri adgang til Grønland, og gives samme rettigheder som Inuit. Et assimilerende forhold der retfærdiggøres gennem den danske grundlov.”

FN's Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder udgør en vigtig anerkendelse af oprindelige folks rettigheder, men har alene karakter af en erklæring. I modsætning til konventioner er den således ikke bindende for medlemsstaterne.

Der kan også være grund til at være opmærksom på, at deklARATIONEN:

”anerkender, at situationen for oprindelige folk er forskellig fra region til region og fra land til land, og at betydningen af nationale og regionale særheder og forskellige historiske og kulturbaggrunde bør tages i betragtning.”

Deklarationens art. 33. 1 fastslår, at *” Oprindelige folk har ret til at fastlægge deres egen identitet eller medlemskab i overensstemmelse med deres skikke og traditioner. Dette forringer ikke enkeltpersoner tilhørende oprindelige folks ret til at opnå statsborgerskab i den stat, hvor de bor.”*

Deklarationen fastslår dog samtidig i artikel 46, at *” I forbindelse med udøvelse af rettighederne formuleret i denne deklARATION skal menneskerettigheder og fundamentale friheder for alle respekteres. Udøvelse af rettighederne fremsat i denne deklARATION er kun underlagt de begrænsninger, der er fastsat ved lov og i overensstemmelse med internationale menneskerettighedsforpligtelser. Enhver sådan form for begrænsning skal være af ikke diskriminerende art og udelukkende nødvendig for at sikre skyldig*

anerkendelse af og hensyntagen til andres rettigheder og friheder og med det formål at opfylde de retfærdige og mest nødvendige krav i et demokratisk samfund.”

I artikel 46.3 fastslås desuden, at:

3. Bestemmelserne fremsat i denne deklARATION skal fortolkes i overensstemmelse med principperne om retfærdighed, demokrati, respekt for menneskerettigheder, lighed, ikke-diskrimination, god regeringsførelse og god tro.

Grønland er omfattet af grundloven, og er desuden underlagt en række menneskerettighedskonventioner, som forpligter os til at lovgive og administrere i overensstemmelse med princippet om ikke-diskrimination, herunder diskrimination på grundlag af bl.a. race eller national oprindelse.

Naalakkersuisut har i sit svarnotat fremhævet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Også andre menneskerettighedskonventioner kunne nævnes.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i art. 14 et forbud mod diskrimination, som dog kun gælder i forhold til i forhold til de rettigheder, som er omfattet af konventionen⁴:

Artikel 14

Nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Også hvad særligt angår borgernes ret til valgdeltagelse er Grønland underlagt konventionsforpligtelser, som indebærer et forbud mod diskrimination på grundlag af bl.a. race eller national oprindelse.

⁴ Uanset ordlyden af art. 14 udelukker diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention dog ikke enhver form for forskelsbehandling. Det følger således af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions praksis, at forskelsbehandling er lovlig, hvis den varetager et anerkendelsesværdigt formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret.

Bestemmelser herom findes i artikel 2 og i artikel 25 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder:

Artikel 2

1. Enhver i denne konvention deltagende stat forpligter sig til at respektere og tilsikre alle personer, der befinder sig inden for dens område og er undergivet dens jurisdiktion, de i denne konvention anerkendte rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, herunder som følge af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

Artikel 25

Enhver borger skal uden nogen af de i artikel 2 omhandlede former for forskelsbehandling og uden urimelige begrænsninger have ret til og mulighed for:

- a) at deltage, direkte eller gennem frit valgte repræsentanter, i varetagelsen af offentlige anliggender;
- b) at stemme og modtage valg ved reelt gennemførte periodiske valg på grundlag af almindelig og lige stemmeret og hemmelig afstemning, der sikrer, at vælgernes vilje frit kommer til udtryk;
- c) at have adgang til offentlig tjeneste i sit land på grundlag af almindelig ligestilling.

4.5. FN-resolution 1514 (VX)

Forslagsstiller har i forslagets begrundelse bl.a. henvist til FN's resolution nr. 1514 af 14. december 1960 (Deklaration om afkolonisering). Forslagsstiller anfører herom:

” [...] I de Forenede Nationers resolution 1514 (VX) står det meget tydeligt at al beslutningskompetence i tidligere kolonier, skal flyttes over til det folk der blev koloniseret. I dette tilfælde Inuit. [...]”

Og:

” [...] Inuits ret til selvbestemmelse som et folk er ikke kun bestemt i folketingslov nr. 473 af 12/06/2009, men også som vedtaget af de Forenede Nationers generalforsamlingsresolution 1514 (VX).”

Endelig henviser forslagsstiller til, at der i præamblen⁵ til FN's racediskriminationskonvention, som er tiltrådt af Danmark med virkning også for Grønland, henvises til den pgl. generalforsamlingsresolution:

” i betragtning af, at De forenede Nationer har fordømt kolonialisme og enhver deraf følgende adskillelse og diskrimination, uanset hvor og under hvilken form disse måtte forekomme og at erklæringen af 14. december 1960 om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger (generalforsamlingsresolution 1514 (XV) har bekræftet og højtideligt fastslået nødvendigheden af snarligt og ubetinget at bringe den til ophør, ”

FN-resolutionen indeholder bl.a. følgende bestemmelser⁶:

Art. 2: Alle folkeslag har selvbestemmelsesret. De kan i kraft af denne frit bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.

Art. 5: Der skal i alle mandatområder⁷ og territorier, som endnu ikke har opnået uafhængighed, tages øjeblikkelige skridt til, betingelsesløst og uden forbehold, at overføre alle beføjelser til disse territoriers folkeslag, i overensstemmelse med deres frit udtrykte vilje og ønske, og uden skelnen til race, tro eller hudfarve, med henblik på at lade dem nyde fuld uafhængighed og frihed.

Den pågældende FN-resolutions betydning i forhold til det grønlandske folks selvbestemmelsesret og det foreliggende beslutningsforslag er dog mere usikker, end beslutningsforslagets begrundelse kunne give indtryk af.

Dette skyldes flere forhold:

⁵ d.v.s. den indledning til konventionen, som angiver konventionens baggrund og formål.

⁶ Her gengivet i uofficiel oversættelse fra engelsk.

⁷ Mandatområder var territorier, som tidligere havde hørt under stater, som led nederlag i 1. verdenskrig (bl.a. Tyskland og Tyrkiet), og som af Folkeforbundet (en forløber til FN) efter krigens afslutning blev underlagt andre landes administration efter nærmere fastsatte retningslinjer.

FN-resolutioner er ikke bindende for stater, men kan danne grundlag for en folkeretlig praksis, som er bindende.

Grønland var på tidspunktet for FN's vedtagelse af FN-resolution nr. 1514 (VX) ikke længere en koloni.

Det grønlandske landsråd gav i 1952 sin tilslutning til, at Grønland skulle integreres i Danmark, som en ligestillet del af riget. Dette blev efterfølgende gennemført ved grundlovsændringen i 1953.

FN anerkendte i 1954, ved Resolution nr. 849, at Grønlands integration i "moderstaten" var udtryk for det grønlandske folks frie udøvelse af sin selvbestemmelsesret, og at Danmarks status som kolonimagt dermed var ophørt.

Det er derfor et spørgsmål, hvilken betydning den senere resolution nr. 1514 (VX) har for Grønland.

Gudmundur Alfredsson, som er professor i folkeret, har argumenteret for, at folkeretten giver Grønland ret til ensidig løsrivelse, og har i den forbindelse henvist til netop FN-deklarationen (resolution nr. 1514 (VX)), Den Internationale Domstols afgørelser i en række sager vedr. tidligere kolonier⁸, samt staters og internationale organisationers faste praksis.

Ole Spiermann, ligeledes professor i folkeret, har i modsætning hertil vurderet, at det folkeretligt er uafklaret, hvorvidt et folk, som har udnyttet sin ret til selvbestemmelse til at lade sig integrere i den hidtidige kolonimagt, alligevel bevarer en ret til ensidigt at løsrive sig.⁹

Også spørgsmålet om, hvorvidt Grønland (ved Landsrådets tilslutning til at Grønland skulle integreres i Danmark, som en ligestillet del af riget) faktisk har udnyttet sin ret til selvbestemmelse er omtvistet.

Gudmundur Alfredsson har således vurderet, at den proces, som førte frem til FN's anerkendelse af, at Grønlands integration i "moderstaten", var udtryk for det grønlandske

⁸ Namibia, Western Sahara og East Timor

⁹ Den grønlandsk-danske Selvstyrekommissions betænkning kapitel 3, afsnit 2.3.2

folks frie udøvelse af sin selvbestemmelsesret, ikke levede op til de krav, som FN havde opstillet (i de såkaldte ”faktor-liste”). Blandt andet peger Alfredsson på, at den grønlandske befolkning ikke blev spurgt ved en folkeafstemning, at dele af Grønland (de tyndt befolkede egne i Nord og Øst) ikke på daværende tidspunkt var repræsenteret af Landsrådet, at Landsrådet kun blev givet 2 dage til at træffe beslutning¹⁰, og at Landsrådet ikke blev anmodet om at forholde sig til uafhængighed som en alternativ valgmulighed¹¹.

Andre forskere¹² har påpeget, at faktorlisterne på daværende tidspunkt ikke var anerkendt som folkeretligt krav, og at de desuden udtrykkeligt kun var vejledende og kunne fraviges under hensyn til den enkelte sags omstændigheder. Disse forskere afviser derfor, at de pgl. mangler i beslutningsprocessen giver grundlag for at anse FN’s anerkendelse af, at Grønlands integration i ”moderstaten” for ugyldig.

Danmark har imidlertid ved vedtagelsen af selvstyreloven¹³ anerkendt, ”at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse”¹⁴, og lovens § 21 indeholder i overensstemmelse hermed en bestemmelse om, at ”Beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.”

Det følger af selvstyrelovens § 21, stk. 3, at en sådan beslutning skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland.

Det er i bemærkningerne til selvstyreloven forudsat, at en folkeafstemning vil skulle gennemføres med udgangspunkt i principperne i gældende valgretsregler ved valg til Inatsisartut. Et spørgsmål kunne her være, hvorvidt der i denne forudsætning ligger, at retten til valgdeltagelse skal omfatte samme befolkningsgrupper, som har valgt til Inatsisartutvalg.

4.6. ILO-konvention nr. 169

Forslagsstiller har i forslagetets begrundelse henvist til ILO-konvention nr. 169:

¹⁰ Med i billedet hører dog, at spørgsmålet om integration ikke var nyt for Landsrådet, men havde været fremme i hvert fald siden 1950

¹¹ Forhandlingerne i Landsrådet viser imidlertid, at Landsrådet var bekendt med, at selvbestemmelsesretten omfattede muligheden for løsrivelse.

¹² DIIS: Afvikling af Grønlands kolonistatus 1945-54 (2007)

¹³ Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre

¹⁴ Jf. lovens præambel

”Selvom Danmark ved: lov har ratificeret ILO-169, har staten aldrig sikret hverken Inuit identitet eller registrering. Dette på trods af den Danske Stat selv i sin ratificering har gjort gældende at Inuit i Grønland er oprindelige folk. 2 vigtige forudsætninger der kræves for at kunne gøre rettigheder gældende. Samme med Naalakkersuisut, selvom det er et statsligt ansvar.”

ILO-konvention nr. 169 om oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater finder anvendelse på:

- a) stammefolk i selvstændige lande, hvis sociale, kulturelle og økonomiske forhold adskiller dem fra andre dele af det nationale samfund, og hvis status reguleres helt eller delvis af deres egne sædvaner eller traditioner eller af særlige love eller forskrifter,
- b) folk i selvstændige lande, der betragtes som tilhørende et oprindeligt folk, på grund af deres nedstamning fra folk, som beboede landet eller en geografisk region, som landet tilhører, på tidspunktet for erobring eller kolonisering eller oprettelse af de nuværende statsgrænser og som, uanset deres juridiske status, opretholder nogle af eller alle deres egne sociale, økonomiske, kulturelle og politiske institutioner.

Danmark har ved ratifikation af konventionen erklæret, at der i Danmark findes ét indfødt folk i konventionens forstand: Den oprindelige befolkning i Grønland eller inuit.

Konventionen indeholder i art. 1.2 en bestemmelse om selvidentifikation:

Identificering af sig selv som tilhørende et oprindeligt folk eller en stamme skal betragtes som et grundlæggende kriterium for fastsættelse af de grupper, som bestemmelserne i denne konvention finder anvendelse på.

Fokus synes her at være lagt på betydningen af det enkelte individs egen opfattelse af tilhørsforhold – ikke på en afgrænsning, som er kollektivt bestemt (og som dermed rummer mulighed / risiko for, at bestemte grupper udelukkes).

ILO-konventionen indeholder bestemmelser, som bl.a. pålægger staterne at beskytte oprindelige befolkningers rettigheder til og brug af landområder, samt at beskytte og bevare miljøet i de områder, de bor i. Konventionen indeholder også bestemmelser, som pålægger staterne at beskytte oprindelige befolkninger mod ringere arbejdsvilkår, end hvad der gælder for arbejdstagere generelt, at sikre oprindelige befolkninger samme

adgang til uddannelse og social sikring som i resten af det nationale samfund, og at sikre oprindelige befolkninger adgang til passende og i videst mulig udstrækning lokale sundhedsydelse.

Overordnet set påbyder konventionen bl.a. staterne at sikre,

- at medlemmer af oprindelige befolkninger på lige fod nyder godt af de rettigheder og muligheder, som nationale love og forskrifter giver andre medlemmer af befolkningen
 - at oprindelige befolkningers sociale, kulturelle, religiøse og åndelige værdier og skikke anerkendes og beskyttes
 - at oprindelige befolkninger konsulteres (særligt gennem deres repræsentative institutioner), når den pågældende stat overvejer lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger, der kan berøre dem direkte
- og
- at oprindelige befolkninger gives ret til at fastsætte deres egne prioriteringer for samfundsudviklingen, i det omfang den berører dem, og mulighed for selv at kunne udøve kontrol over deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling

På områder, hvor Grønlands Selvstyre har den lovgivende og administrative kompetence, yder ILO-konventionen imidlertid ikke den grønlandske befolkning (herunder inuit i Grønland) beskyttelse eller rettigheder. Dette er i hvert fald den opfattelse, som Naalakkersuisut synes at have lagt til grund i § 37-besvarelse nr. 172/2020, og som også Institut for Menneskerettigheder synes at dele.

Den beskyttelse og de rettigheder, som ILO-konvention nr. 169 giver den grønlandske befolkning, er således beskyttelse og rettigheder over for staten Danmark. Konventionen har dermed alene betydning på de områder, hvor den lovgivende og administrative kompetence ligger hos rigsmyndighederne.

I takt med at Grønland har overtaget en lang række ansvarsområder fra staten, er ILO-konventionens betydning for Grønland dermed blevet indskrænket.

Enkelte bestemmelser i konventionen har dog fortsat betydning, idet de giver den oprindelige befolkning beskyttelse eller rettigheder inden for ikke-hjemtagne områder.

Særligt kan fremhæves artikel 10:

Art. 10.

1. Når medlemmer af disse folk idømmes en straf i henhold til den generelle lovgivning, skal der tages hensyn til deres økonomiske, sociale og kulturelle karakteristika.
2. Andre straffemetoder end fængselsstraf bør foretrækkes.

Spørgsmålet er så, om denne beskyttelse/disse rettigheder kun gælder for inuit, eller om de gælder for hele den grønlandske befolkning. Altså f.eks. om ILO-konventionen giver grundlag for, at der i kriminalloven for Grønland kan eller bør fastsættes særlige, lempelige foranstaltninger for inuit, som ville kunne idømmes på grundlag af registrering i et inuitregister.

Institut for Menneskerettigheder har vurderet, at de rettigheder, der af et oprindeligt folk kan påberåbes over for en ekstern magt, udgør kollektive rettigheder, som ikke kan påberåbes af enkelte individer eller grupper inden for den oprindelige befolkning, uanset om den eller de pågældende adskiller sig fra andre dele af den grønlandske befolkning (f.eks. ved levevis, etnicitet eller sprog). Den grønlandske befolkning er den oprindelige befolkning, hvorfor dele af befolkningen ikke kan gøre krav på oprindelige folks rettigheder over for resten af befolkningen.

4.7. Nogle spørgsmål og problemstillinger

Naalakkersuisut har i sit svarnotat (og som begrundelse for sit ændringsforslag) tilkendegivet, at en analyse af konsekvenser og behov er nødvendig for at kunne tage endelig stilling til den foreslåede etablering af et inuit-register.

I dette delafsnit af betænkningen skitseres kort nogle spørgsmål og problemstillinger som – bl.a. på grundlag af elementer i forslagsstillers begrundelse og debatten under 1. behandlingen, men også med grundlag i den debat forslaget har rejst i befolkningen, samt udvalgets drøftelser – kunne være relevante at afklare eller belyse i en sådan analyse.

Et centralt princip i både ILO's konvention nr. 169 og FN-deklarationen om oprindelige folks rettigheder er retten til selvidentifikation.

Der synes på denne baggrund ikke umiddelbart at være noget til hinder for, at Grønlands Selvstyre (eller Danmark) etablerer et inuit-register. Et spørgsmål kan være, om Danmark (eller Grønlands Selvstyre) faktisk kan anses forpligtet hertil.

Andre væsentlige spørgsmål knytter sig til, hvilke særlige rettigheder, der kan knyttes til registrering som inuit, set i forhold til øvrige borgere, og til hvilke kriterier der kan fastsættes som betingelse for registrering. Eller sagt med lidt andre ord: Hvad skal inuit-registeret anvendes til, og hvem skal kunne registreres som inuit?

Som påpeget af forslagsstiller vil registrering i et inuit-register kunne anvendes som et kriterium ved udpegning af ICC-delegater. Der er (formentlig?) heller intet til hinder for, at registrering i et inuit-register kunne anvendes som betingelse for indhandling af sælskind, med henblik på opfyldelse af EU's krav. Og som nævnt under 1. behandlingen vil et inuit-register kunne give grønlandske studerende mulighed for at modtage legater for oprindelige folk i forbindelse med studier i udlandet.

Hensigten bag beslutningsforslaget synes imidlertid at være, at inuit-registeret også i andre sammenhænge skal kunne give de registrerede særlige rettigheder i forhold til den øvrige befolkning.

Det rejser en række spørgsmål, som måske med fordel kunne søges afklaret i den redegørelse, som Naalakkersuisut foreslår udarbejdet (eller måske alternativt i en videre proces frem mod etablering af et inuit-register):

Den eksterne selvbestemmelsesret – retten til statsdannelse

Et særligt spørgsmål vedrører retten til at deltage i en folkeafstemning om Grønlands løsrivelse fra Danmark. Det kan – som påpeget af en ordfører under 1. behandlingen – forekomme paradoksalt, hvis koloniherrernes efterkommere skal deltage i afstemningen om en tidligere kolonis selvstændighed, på lige fod med de koloniseredes efterkommere.

Et spørgsmål er derfor, om folkeretten giver Grønlands Selvstyre ret (og måske ligefrem pligt?) til at begrænse adgangen til at deltage i en afstemning om Grønlands løsrivelse, således at adgangen kun omfatter personer, som er optaget i et inuit-register.

Den interne selvbestemmelsesret – herunder retten til at deltage i valg til Inatsisartut eller grønlandske valg til Folketinget

Det grønlandske folk har som oprindeligt folk og muligvis tillige (fortsat) som tidligere kolonialt folk en række rettigheder i forhold til Danmark. Antager man, at Danmark i kraft heraf har ret (og i et omfang måske også pligt?) til på en række områder at give inuit en særstilling i forhold til andre statsborgere (positiv særbehandling/mindretalsbeskyttelse) – ja

så er spørgsmålet, om Grønlands Selvstyre på samme måde har ret til at give inuit en sådan særstilling.

Et spørgsmål er her, hvilken betydning det har, at inuit ikke udgør et mindretal, men derimod en meget stor majoritet inden for det geografiske område, hvor Grønlands Selvstyre er tillagt lovgivningskompetence.

Et andet spørgsmål er, hvorvidt Grønlands Selvstyre f.s.v.a. muligheden for positiv særbehandling af inuit er undergivet de begrænsninger, som ligger i diskriminationsforbud i en række menneskerettighedskonventioner, herunder art. 2 og 25 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Danmarks forpligtelser efter ILO-konvention nr. 169 over for inuit i Grønland på ikke-hjemtagne områder

ILO-konventionen indeholder som nævnt i et foregående delafsnit enkelte bestemmelser, som giver den oprindelige befolkning i Grønland beskyttelse eller rettigheder over for staten inden for områder, som endnu ikke er hjemtaget. Herunder en bestemmelse om, at andre straffemetoder end fængsel bør foretrækkes.

Et spørgsmål (som allerede er nævnt i delafsnittet) er derfor, om denne beskyttelse/disse rettigheder kun gælder for inuit, eller om de gælder for hele den grønlandske befolkning. Altså f.eks. om ILO-konventionen giver grundlag for, at der i kriminalloven for Grønland kan eller bør fastsættes særlige, lempelige foranstaltninger for inuit, som ville kunne idømmes på grundlag af registrering i et inuitregister.

Grønlandere i Danmark

Som nævnt i afsnit 1 synes det at fremgå af begrundelsen, at inuit-registeret skal kunne danne grundlag for en beskyttelse af rettigheder for grønlandere, som er bosat i Danmark.

Et spørgsmål er derfor, om Danmark kan have en forpligtelse til at etablere et inuit-register (eller til at gøre brug af et grønlandsk etableret inuit-register) med henblik på at sikre rettigheder, som inuit bosat i Danmark måtte have i henhold til folkeretten.

Et spørgsmål kunne også være, hvorvidt inuit bosat i Danmark (eller på Færøerne) som efterkommere af et koloniseret folk kan have krav på deltagelse i en folkeafstemning om Grønlands løsrivelse fra Danmark. Ved en vejledende folkeafstemning i 2019 om selvstændighed for Bourgainville, (som er en ø i Papua Ny Guinea med delvis selvstyre)

havde ikke kun personer med valgret i Bourgainville, men også bourgainvillleanere bosat i andre dele af Papua Ny Guinea f.eks. ret til at stemme.

Kollektiv eller individuel selvidentifikation

Et centralt princip i både ILO's konvention nr. 169 og FN-deklarationen om oprindelige folks rettigheder er retten til selvidentifikation. Mens denne ret i FN-deklarationen umiddelbart kunne synes at have et overvejende kollektivt fokus (hvor det oprindelige folk har ret til kollektivt at definere, hvem der tilhører det oprindelige folk), kunne ILO konventionen umiddelbart synes at have et overvejende individuelt fokus (hvor det enkelte individ har ret til selv at definere sig selv som enten tilhørende eller ikke-tilhørende det oprindelige folk).

Et spørgsmål kan derfor være, i hvilket omfang Grønlands Selvstyre er forpligtet til at lade et element af individuel selvidentifikation indgå i en inuit-register ordning, og herunder i hvilket nærmere omfang personer, som opfatter sig selv som inuit kan afskæres fra at lade sig registrere i inuitregisteret, med mindre de opfylder f.eks. afstammingsmæssige eller andre nærmere fastsatte kriterier.

Også andre spørgsmål end ovenfor skitserede kunne givetvis være relevante.

5. Udvalgets bemærkninger og indstillinger

Et flertal i udvalget bestående af Inuit Ataqatigiit og Siumut tilslutter sig intentionerne bag Naalakkersuisuts ændringsforslag, men er opmærksomt på, at betænkningen har været længe undervejs, og at fristen i Naalakkersuisuts ændringsforslag derfor på nuværende tidspunkt ikke længere giver mening. Udvalgsflertallet er endvidere opmærksomt på, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem den grønlandske og den danske version af Naalakkersuisuts ændringsforslag. Det nævnte udvalgsflertal fremsætter på denne baggrund følgende **ændringsforslag**:

”Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at lave en redegørelse om konsekvensen af og behovet for et grønlandsk register af Inuit baseret på frivillig registrering. Redegørelsen skal så vidt muligt forelægges Inatsisartut på forårssamlingen 2024, og allersenest på efterårssamlingen 2024.”

Et mindretal i udvalget bestående af Naleraq indstiller beslutningsforslaget til vedtagelse.

Naleraq bemærker herved, at Naalakkersuisut i sit svarnotat til 1. behandlingen har stillet Inatsisartut i udsigt, at Naalakkersuisut til efterårssamlingen 2023 ville forelægge Inatsisartut en inuit-register redegørelse, men at Naalakkersuisut har svigtet dette løfte. Dette skuffer Naleraq, som finder et sådant løftebrud uacceptabelt.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Hans Enoksen
Naleraq

Pipaluk Lynge
Inuit Ataqtigiit

Kuno Fencker
Siumut

Asii Chemnitz Narup
Inuit Ataqtigiit