



# Lovtekniske retningslinjer

Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre



**3. reviderede** udgave 2011

Grønlands Selvstyre | Formandens Departement

# Indholdsoversigt

Indholdsoversigt .....	2
Fuldstændig indholdsfortegnelse .....	3
Indledning.....	8
1. Fremgangsmåden ved regeludstedelsen.....	9
1.1 Hvornår bør der lovgives? .....	9
1.2 Hvilken forskrift skal anvendes? .....	12
1.3 Sammenskrivning af lovgivning .....	16
1.4 Tidsplanlægning ved regeludstedelsen .....	16
1.5 Regeludarbejdelse .....	19
1.6 Høring .....	22
1.7 Den lovtekniske funktion i Naalakkersuisut.....	27
1.8 Forslagets parlamentariske behandling .....	30
1.9 Stadfæstelse, kundgørelse og offentliggørelse.....	36
2 Retlige grænser for regeludstedelsen.....	39
2.1 Selvstyreloven.....	39
2.2 Grundloven .....	39
2.3 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) .....	56
2.4 Bindende international ret.....	65
2.5 Uskrevne retsnormer.....	65
3 Generelt om forskrifters form og opstilling .....	69
3.1 Dokumentlayout .....	69
3.2 Sproglige konventioner.....	73
3.3 Forskrifters tekst.....	77
3.4 Indholdets systematik.....	82
3.5 Lovbemærkninger .....	84
4 Særlige krav til enkelte forskriftstyper.....	93
4.1 Inatsisartutlove .....	93
4.2 Ændringslove .....	95
4.3 Bekendtgørelser.....	102
4.4 Rigslovgivning og traktater m.v. ....	103
5 Krav til forskrifters funktionalitet.....	110
5.1 Udformning af enkelte bestemmelser .....	110
5.2 Tværgående lovgivning m.v. ....	117
5.3 Retshåndhævelse .....	118
5.4 Territorial gyldighed.....	129
5.5 Ikrafttræden, ophævelse og regelovergang .....	130
5.6 Opfølgning på lovgivning .....	134
Stikordfortegnelse .....	135

# Fuldstændig indholdsfortegnelse

Indholdsoversigt .....	2
Fuldstændig indholdsfortegnelse .....	3
Indledning.....	8
1. Fremgangsmåden ved regeludstedelsen.....	9
1.1 Hvornår bør der lovgives? .....	9
1.1.1 Generelle overvejelser om anvendelse af styringsredskaber.....	9
1.1.2 Fordele og ulemper ved lovregulering .....	9
1.1.3 Samfundsområdets egnethed til lovregulering.....	10
1.1.4 Alternativer til lovregulering .....	10
1.1.4.1 Oplysning og information .....	10
1.1.4.2 Frivillige aftaler og kontraktstyring.....	10
1.1.4.3 Soft law.....	11
1.1.4.4 Egenkontrol .....	11
1.1.4.5 Procesregulering .....	11
1.1.4.6 Økonomiske incitamenter .....	12
1.1.4.7 Andre styringsredskaber.....	12
1.2 Hvilken forskrift skal anvendes? .....	12
1.2.1 Inatsisartutlov .....	12
1.2.2 Ældre lovgivningsformer.....	13
1.2.2.1 Landstingslov.....	13
1.2.2.2 Landstingsforordning .....	13
1.2.2.3 Inatsisartutforordning .....	14
1.2.2.4 Folketingslove på hjemtagne sagsområder.....	14
1.2.3 Bekendtgørelse.....	14
1.2.4 Cirkulære .....	14
1.2.5 Vejledning .....	15
1.2.6 Kommunale vedtægter .....	15
1.3 Sammenskrivning af lovgivning .....	16
1.4 Tidsplanlægning ved regeludstedelsen .....	16
1.4.1 Tidsplanlægning ved udstedelse af en Inatsisartutlov.....	16
1.4.2 Hastelovgivning.....	19
1.5 Regeludarbejdelse .....	19
1.5.1 Udarbejdelse af udkast til Inatsisartutlove .....	19
1.5.2 Udarbejdelse af udkast til administrative forskrifter.....	21
1.6 Høring .....	22
1.6.1 Høringens formål.....	22
1.6.2 Retsregler om høringer .....	22
1.6.3 Høringens parter .....	23
1.6.4 Høringens tilrettelæggelse .....	25
1.6.4.1 Høringsmateriale .....	25
1.6.4.2 Høringsfrist.....	25
1.6.4.3 Høringsportal.....	26
1.6.4.4 Særlige høringsformer .....	26
1.6.5 Opfølgning på høringssvar .....	26
1.6.5.1 Kontakt med høringsparterne .....	26
1.6.5.2 Høringssvarnotat .....	26
1.6.5.3 Høringsafsnit i bemærkningerne .....	27
1.6.5.4 Naalakkersuisuts behandling af høringssvar.....	27
1.7 Den lovtekniske funktion i Naalakkersuisut.....	27
1.7.1 Fremsendelse til Lovafdelingen.....	27
1.7.2 Fremsendelse af udkast til bekendtgørelse til Lovafdelingen.....	28

1.7.3	Indholdet af den lovtekniske gennemgang .....	28
1.7.4	Det lovtekniske notat .....	29
1.7.5	Ressortdepartementets eget lovtekniske ansvar .....	30
1.8	Forslagets parlamentariske behandling .....	30
1.8.1	Den lovtekniske funktion i Inatsisartut .....	30
1.8.2	Forslagets fremsættelse .....	31
1.8.3	Ændringsønsker til fremsatte forslag .....	31
1.8.3.1	Ændringsønsker inden forslaget aflevering til Inatsisartut .....	31
1.8.3.2	Ændringsønsker efter et forslags aflevering til Inatsisartut .....	32
1.8.3.3	Ændringsønsker efter et forslags førstebehandling i Inatsisartut .....	33
1.8.4	Behandlingen i Inatsisartut .....	36
1.9	Stadfæstelse, kundgørelse og offentliggørelse .....	36
1.9.1	Stadfæstelse af forslag .....	37
1.9.2	Stadfæstelse, henholdsvis vedtagelse, af administrative forskrifter .....	37
1.9.3	Kundgørelse .....	38
1.9.4	Offentliggørelse .....	38
2	Retlige grænser for regeludstedelsen .....	39
2.1	Selvstyreloven .....	39
2.2	Grundloven .....	39
2.2.1	Grundlovens § 3 (magtens tredeling) .....	40
2.2.2	Grundlovens § 43 (skatter, afgifter og gebyrer) .....	41
2.2.3	Grundlovens § 63 (domstolskontrol med forvaltningen) .....	42
2.2.4	Grundlovens § 67 (religionsfrihed) .....	43
2.2.5	Grundlovens § 68 (kirkeskat) .....	44
2.2.6	Grundlovens § 70 (forskelsbehandling) .....	44
2.2.7	Grundlovens § 71 (frihedsberøvelse) .....	45
2.2.8	Grundlovens § 72 (boligens ukrænkelighed – privatlivets fred) .....	47
2.2.9	Grundlovens § 73 (ejendomsret, ekspropriation) .....	48
2.2.10	Grundlovens § 76 (gratis folkeskole – ret til privat undervisning) .....	50
2.2.11	Grundlovens § 77 (ytringsfrihed) .....	52
2.2.12	Grundlovens § 78 (foreningsfrihed) .....	53
2.2.13	Grundlovens § 79 (forsamlingsfrihed) .....	55
2.2.14	Grundlovens § 82 (kommunalt selvstyre) .....	55
2.3	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) .....	56
2.3.1	EMRK artikel 5 (personlig frihed og sikkerhed) .....	57
2.3.2	EMRK artikel 6 (retfærdig rettergang) .....	58
2.3.3	EMRK artikel 7 (kriminalisering) .....	60
2.3.4	EMRK artikel 8 (privatlivets fred m.v.) .....	61
2.3.5	EMRK artikel 9 (tanke- og religionsfrihed) .....	61
2.3.6	EMRK artikel 10 (menings- og ytringsfrihed) .....	62
2.3.7	EMRK artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed) .....	63
2.3.8	EMRK artikel 14 (forskelsbehandling) .....	64
2.4	Bindende international ret .....	65
2.5	Uskrevne retsnormer .....	65
2.5.1	Retssædvaner .....	65
2.5.2	Almindelige retsprincipper .....	66
2.5.3	Hjemmelskrav .....	66
2.5.3.1	Almindeligt hjemmelskrav .....	66
2.5.3.2	Skærpet hjemmelskrav .....	67
2.5.3.3	Lempet hjemmelskrav .....	68
2.5.4	Borgerens retssikkerhed .....	68
3	Generelt om forskrifters form og opstilling .....	69
3.1	Dokumentlayout .....	69
3.2	Sproglige konventioner .....	73
3.2.1	Retskrivning og tegnsætning .....	73

3.2.2	Sprogstil.....	73
3.2.3	Fremmedord og tekniske udtryk .....	74
3.2.4	Kønsneutrale betegnelser .....	74
3.2.5	Navne, stednavne og betegnelser .....	75
3.2.5.1	Firmanavne .....	75
3.2.5.2	Myndighedsnavne .....	75
3.2.5.3	Stednavne .....	76
3.2.6	Forkortelser.....	76
3.2.7	Tal.....	76
3.2.8	Terminologi .....	76
3.3	Forskrifters tekst.....	77
3.3.1	Titel.....	77
3.3.2	Indledning .....	77
3.3.2.1	Indledning til love og bekendtgørelser .....	77
3.3.2.2	Angivelse af hjemmelsloven .....	78
3.3.2.3	Særlige indledninger.....	78
3.3.2.4	Præambler m.v. ....	78
3.3.3	Tekstopstilling og nummerering.....	79
3.3.3.1	Opdeling i paragraffer og stykker .....	79
3.3.3.2	Nummerering.....	79
3.3.3.3	Litrering .....	80
3.3.3.4	Andre former for opregning.....	81
3.3.4	Bilag til forskrifter.....	81
3.3.5	Bilag til et forslag.....	81
3.3.5.1	Parallelopstillinger ved ændringsforslag.....	81
3.3.5.2	Traktater m.v., der gennemføres ved et forslag .....	81
3.3.5.3	Andre typer bilag til forslag .....	81
3.4	Indholdets systematik.....	82
3.4.1	Standardopbygning .....	82
3.4.1.1	Anvendelsesområde .....	82
3.4.1.2	Formålsbestemmelser .....	82
3.4.1.3	Definitioner .....	82
3.4.1.4	Hovedindhold.....	83
3.4.1.5	Sanktionsbestemmelser .....	83
3.4.1.6	Ikrafttræden, ophævelses- og overgangsbestemmelser .....	83
3.4.1.7	Bestemmelser om konsekvensændringer i anden lovgivning.....	83
3.4.1.8	Bestemmelser om det territoriale gyldighedsområde .....	83
3.4.2	Kapitler og afsnit .....	83
3.5	Lovbemærkninger .....	84
3.5.1	Forbud mod "lovgivning i bemærkningerne" .....	84
3.5.2	De almindelige bemærkninger.....	85
3.5.2.1	Indledning.....	85
3.5.2.2	Hovedpunkter i forslaget.....	85
3.5.2.3	Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.....	86
3.5.2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet .....	88
3.5.2.5	Konsekvenser for miljø, natur og folkesundhed .....	89
3.5.2.6	Konsekvenser for borgerne.....	90
3.5.2.7	Andre væsentlige konsekvenser .....	91
3.5.2.8	Høring af myndigheder og organisationer m.v. ....	91
3.5.3	De specielle bemærkninger.....	91
3.5.4	Bemærkninger til ændringslove.....	92
4	Særlige krav til enkelte forskrifttyper.....	93
4.1	Inatsisartutlove .....	93
4.2	Ændringslove .....	95
4.2.1	Valget mellem ændringslov og revideret Inatsisartutlov.....	95

4.2.2	Valget mellem én eller flere ændringslove.....	95
4.2.3	Ændringsloves titler og undertitler .....	96
4.2.4	Opbygning af ændringslove.....	96
4.2.4.1	Systematik.....	96
4.2.4.2	Indledning til ændringsbestemmelser .....	97
4.2.5	Udformningen af de enkelte ændringer .....	98
4.2.5.1	Ophævelser, sletninger m.v. ....	98
4.2.5.2	Tilføjelser.....	99
4.2.5.3	Ændringer.....	100
4.2.5.4	Hensyn til overskueligheden og oversættelsen .....	101
4.2.6	Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser i ændringslove.....	101
4.2.7	Territoriale bestemmelser i ændringslove.....	101
4.2.8	Konsekvensrettelser.....	102
4.2.9	Øvrige forhold .....	102
4.3	Bekendtgørelser.....	102
4.4	Rigslovgivning og traktater m.v. ....	103
4.4.1	Rigsfællesskab.....	103
4.4.2	Forskrifttyper .....	104
4.4.2.1	Folketingslove.....	104
4.4.2.2	Bekendtgørelser m.v.....	105
4.4.2.3	Konventioner, traktater og andre internationale retsfor skrifter .....	105
4.4.3	Forelæggelse af rigslovgivning m.v. for Grønlands Selvstyre .....	106
4.4.4	Lovteknik, høring og vurdering vedrørende rigslovgivning m.v. ....	107
4.4.4.1	Lovtekniske opgaver.....	107
4.4.4.2	Undersøgel ses- og høringspligt .....	107
4.4.4.3	Resumé.....	108
4.4.5	Forelæggelse for Naalakkersuisut og Inatsisartut.....	108
5	Krav til forskrifters funktionalitet.....	110
5.1	Udformning af enkelte bestemmelser .....	110
5.1.1	Klarhed og præcision .....	110
5.1.1.1	Bør-bestemmelser .....	110
5.1.1.2	Formålsbestemmelser .....	111
5.1.1.3	Detaljeregulering .....	111
5.1.1.4	Gentagne og overlappende bestemmelser .....	111
5.1.1.5	Henvisningsbestemmelser.....	111
5.1.1.6	Bestemmelser om oplysningspligter og formkrav .....	112
5.1.1.7	Delegation af forvaltningsmyndighed .....	113
5.1.1.8	Delegation af regeludstedende myndighed.....	113
5.1.1.9	Regulering af råd og nævn .....	114
5.1.1.10	Dispensationsbestemmelser .....	116
5.2	Tværgående lovgivning m.v. ....	117
5.2.1	Forrang for tværgående lovgivning.....	117
5.2.2	Ulovregulerede retsområder.....	117
5.3	Retshåndhævelse .....	118
5.3.1	Tilsyns- og kontrolbestemmelser .....	118
5.3.1.1	Tilsynspligten.....	118
5.3.1.2	Tilsynsmyndigheden.....	119
5.3.1.3	Informationsgrundlaget for tilsynsarbejdet .....	119
5.3.1.4	Rapportering og offentliggørelse.....	120
5.3.1.5	Klagebestemmelser .....	120
5.3.2	Forvaltningsretlig håndhævelse.....	121
5.3.2.1	Henstilling.....	122
5.3.2.2	Påbud eller forbud .....	122
5.3.2.3	Indskærpelse.....	123
5.3.2.4	Processuel skadevirkning .....	123

5.3.2.5	Selvhjælpshandlinger (fysisk lovliggørelse) .....	123
5.3.2.6	Rettighedsfrakendelse .....	123
5.3.2.7	Administrativt bødeforelæg .....	124
5.3.2.8	Administrativ konfiskation .....	125
5.3.2.9	Øvrige forvaltningsretlige håndhævelsesmuligheder .....	125
5.3.3	Kriminalretlige sanktioner .....	126
5.3.3.1	Behovet for kriminalretlige sanktioner .....	126
5.3.3.2	Mild sanktionsjemmel (bødejemmel) .....	126
5.3.3.3	Streng sanktionsjemmel .....	126
5.3.3.4	Kriminalrettens almindelige bestemmelser .....	126
5.3.3.5	Præcisionskrav ved kriminalretlige bestemmelser .....	127
5.3.3.6	Sanktionsbestemmelser for juridiske personer .....	127
5.3.3.7	Kriminalretlige sanktioner i administrative forskrifter .....	128
5.3.4	Overgangen fra forvaltningsretlig til kriminalretlig retshåndhævelse .....	128
5.4	Territorial gyldighed .....	129
5.4.1	Generelt .....	129
5.4.2	Forsvarsområdet .....	129
5.5	Ikrafttræden, ophævelse og regelovergang .....	130
5.5.1	Ikrafttræden .....	130
5.5.1.1	Lovgivningens ikrafttrædelses- og virkningstidspunkt .....	130
5.5.1.2	Lovgivning med tilbagevirkende kraft .....	131
5.5.2	Ophævelse .....	131
5.5.2.1	Ophævelse af hidtidige grønlandske regler .....	131
5.5.2.2	Ophævelse af grønlandske hjemmelslove .....	132
5.5.2.3	Ophævelse af hidtidige danske regler .....	132
5.5.3	Overgang til nye regler .....	133
5.6	Opfølgning på lovgivning .....	134
	Stikordfortegnelse .....	135

## Indledning

"Lovtekniske Retningslinjer - Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre" behandler de vigtigste spørgsmål af betydning for lovgivningens kvalitet. Retningslinjerne er et arbejdsredskab for ansatte i Grønlands Selvstyre, der udarbejder lovgivning.

Retningslinjerne opstiller rammerne for udarbejdelse af lovgivning og skal virke som et opslagskatalog, der giver et overblik over, hvad der skal tages højde for. Hensigten med retningslinjerne er, at lovgivningen i Grønland bliver velfungerende og af høj kvalitet til gavn for retsanvendere og politiske beslutningstagere.

Retningslinjerne er blevet opdateret som følge af selvstyrelovens ikrafttræden den 21. juni 2009, hvor Grønlands centrale offentlige institutioner og Grønlands forhold til rigsfællesskabet fik et nyt retligt fundament. En opdatering har endvidere været nødvendig, fordi en ny retsplejelov og en ny kriminallov trådte i kraft den 1. januar 2010.

En høj teknisk kvalitet af Grønlands lovgivning er i dag så vigtig som nogensinde, da selvstyreordningen pålægger myndighederne et øget ansvar for borgernes vilkår og retssikkerhed. Uden en klar og velgennemført lovgivning vil samfundet savne nødvendige styringsredskaber.

De opdaterede retningslinjer præsenteres i en ny og mere overskuelig opstilling af indholdet i forhold til den tidligere udgave. Der er desuden tilføjet en række nye emner samt et stikordsregister som en yderligere adgangsnøgle ved hurtige opslag. Dermed vil især de mindre rutinerede brugere opleve, at det er blevet betydeligt nemmere at finde frem til den efterlyste information.

Retningslinjerne er tilgængelige i elektronisk form på Lovafdelingens hjemmeside på [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl).

Det er mit fortsatte håb, at retningslinjerne vil være til nytte og inspiration i lovgivningsarbejdet, således at høj lovkvalitet i Grønland fastholdes og udbygges.

Grønlands Selvstyre, november 2011

Peter Schultz

Departementschef



# 1. Fremgangsmåden ved regeludstedelsen

## 1.1 Hvornår bør der lovgives?

### 1.1.1 Generelle overvejelser om anvendelse af styringsredskaber

Forinden lovgivning påbegyndes, vil der være behov for at overveje, hvorvidt lovgivning er nødvendig, eller om andre former for regulering og styring kan være mere hensigtsmæssige.

Det bør nøje overvejes, hvilket emne, der giver anledning til at overveje lovgivning. Det bør undersøges, hvori et eventuelt problem nærmere består, hvor stort dets omfang er, og om der er relevante erfaringer fra andre forvaltningsområder eller andre lande.

Hvis der er tale om et nyt reguleringsområde, bør det overvejes, om problemet har en sådan karakter, at det offentlige bør gribe ind med regulering. Det bør herunder overvejes, om problemet er af forholdsvis begrænset karakter, eller om problemet med tiden kan tænkes at bortfalde eller blive løst ad anden vej.

### 1.1.2 Fordele og ulemper ved lovregulering

Lovgivning forpligter borgerne til at følge bestemte regler, men den forpligter også myndighederne til at føre tilsyn med reglerne, ajourføre dem løbende og sikre deres håndhævelse. Regulering ved lovgivning har følgelig fordele og ulemper i sammenligning med andre styringsredskaber. Lovgivning vil i nogle tilfælde være det eneste praktisk anvendelige styringsredskab, men kan i andre tilfælde vise sig som et ineffektivt valg.

Lovgivningens kendemærke og væsentligste fordel består i, at den kan håndhæves ved øvrighedens magtmidler. Borgerne har en generel pligt til at kende og følge lovgivningen. Lovovertrædelser kan håndhæves efter inatsisartutlovens forskrift, typisk ved at myndigheder kan tage retlige midler i brug, eller ved at justitsmyndighederne inddrages i forskriftens kontrol og gennemførelse samt i sanktioneringen af overtrædelser.

Blandt lovreglers væsentligste ulemper hører, at de ikke nødvendigvis følges. Stort set alle lovregler bliver overtrådt i et eller andet omfang, hvilket kan skyldes ukendskab, uagtsomhed, køligt kalkule samt en række andre faktorer. Manglende overholdelse af lovgivningen er imidlertid ikke kun et problem for den pågældende borger. Overtrædelser udfordrer også myndighedernes autoritet og undergraver deres evne til at styre forvaltningsområdet som forudsat.

Med ethvert nyt lovgivningsområde følger således en pligt for myndighederne til at føre løbende tilsyn med inatsisartutlovens funktion og overholdelse i praksis. Dette kan være mere eller mindre ressourcekrævende, især hvis der jævnligt opstår behov for at følge op på manglende overholdelse af inatsisartutloven. Hertil kommer andre administrative byrder, så

som løbende at tilpasse inatsisartutloven den tekniske og samfundsmæssige udvikling samt skiftende politiske krav.

### **1.1.3 Samfundsområdets egnethed til lovregulering**

Et samfundsområdes egnethed til lovregulering afhænger i høj grad af, at der står effektive kontrol- og håndhævelsesmuligheder til rådighed, eller at borgerne på anden måde føler incitament til at følge lovgivningen frivilligt og i videst muligt omfang. Lovregler, som borgerne oplever som et indgreb i deres privatsfære, kulturelle traditioner eller hævdvundne rettigheder, kan ikke forventes fulgt i samme omfang som regler, der stemmer nøje med moralske normer, eller hvis nødvendighed er bredt accepteret.

Det bør derfor altid overvejes, om det er realistisk, at et lovindgreb vil kunne tilgodese et givet styringsbehov eller ændre situationen i ønsket retning. Muligheden for at kontrollere og håndhæve lovgivningen tilstrækkeligt effektivt og uden uforholdsmæssigt store byrder og omkostninger bør tillige vurderes. Endelig må det overvejes, om borgeren vil have nemt ved at kende, forstå og acceptere lovgivningen, eventuelt på baggrund af en særlig oplysende indsats.

### **1.1.4 Alternativer til lovregulering**

Der findes en række alternativer til direkte regelstyring, hvoraf nogle i sig selv forudsætter lovgivning, f.eks. i form af en hjemmels- eller rammelovgivning, mens andre kan iværksættes uden et særligt lovgrundlag.

#### **1.1.4.1 Oplysning og information**

Borgerne er som udgangspunkt villige til at indrette deres adfærd på en måde, som er til gavn for dem selv, deres nærmeste og samfundet i øvrigt. På visse områder vil oplysning og information om hensigtsmæssig adfærd samt om konsekvenserne af uhensigtsmæssig adfærd være tilstrækkelige til at ændre eller påvirke borgernes adfærd i en ønsket retning.

En informationsindsats kan tilrettelægges på mange forskellige måder og under mulig inddragelse af forskellige aktører, så som undervisningsinstitutioner, foreninger eller brancheforeninger. Der vil normalt ikke være krav om lovhjemmel ud over sædvanlig bevillingsmæssig hjemmel.

#### **1.1.4.2 Frivillige aftaler og kontraktstyring**

Gennem frivillige aftaler mellem det offentlige og f.eks. organisationer forpligter centrale private aktører sig til at fremme eller indfri aftalte målsætninger. En retligt ikke-bindende aftale, så som en fælles hensigtserklæring, vil ofte være tilstrækkelig som samarbejdsgrundlag. Der kan eventuelt skabes yderligere motivation ved at yde konkret støtte til den private aktørs indsats, eller ved at aftale konkrete konsekvenser af manglende målopfyldelse, herunder en forventelig regulering ved lovgivning.

Også i forhold til enkelte institutioner, virksomheder og borgere kan frivillige aftaler være et relevant alternativ til lovregulering, især hvis den ønskede adfærdsændring kun angår få aktører.

En vigtig fordel ved aftalestyring ligger i, at den private aftalepart har stor indflydelse på den fælles målsætning og de midler, der skal tages i anvendelse til dens opnåelse. Den, hvis adfærd ønskes ændret, eller dennes eventuelle repræsentanter, signalerer samtidig, at adfærdsændringen er acceptabel og støtteværdig.

Frivillige aftaler vil som oftest ikke kræve særlig lovhjemmel og kan iværksættes med kort varsel.

#### **1.1.4.3 Soft law**

Anbefalinger og ikke-bindende vejledninger kan undertiden opfylde samme funktion som bindende regler. Man kan i så fald tale om "blød regulering" eller "soft law". Fremgangsmåden kan især være relevant i forhold til at introducere etisk betonedede adfærdsnormer, så som regler om virksomheders samfundsansvar (corporate social responsibility, CSR), etiske regnskaber eller jagtetiske regler m.v. For at sikre den bløde regulering fornøden gennemslagskraft kan det være væsentligt at sikre dem en særlig legitimitet, f.eks. ved at inddrage anerkendte eksperter eller interesseorganisationer i reglernes udarbejdelse.

#### **1.1.4.4 Egenkontrol**

På overgangen mellem regelstyring og en frivillig ordning findes der undertiden den mulighed at etablere en egenkontrol hos virksomheder, brancher og organisationer. Egenkontrol indebærer, at en privat organisation m.v. selv fastlægger adfærdsnormer eller tekniske standarder m.v. Organisationen kan efter omstændighederne selv varetage kontrol- og håndhævelsesfunktioner, evt. under tilsyn eller medvirken af offentlige instanser.

Egenkontrol kan udformes på talrige måder. Den kan være baseret på en ren frivillig ordning om f.eks. at foretage en bestemt mærkning af varer eller overholde bestemte kvalitetsnormer m.v. En obligatorisk ordning kan tage udgangspunkt i en medlemspligt, således at bestemte former for virksomhed kun kan udøves af medlemmer af en bestemt organisation. Dette sætter organisationen i stand til at gennemtvinge en adfærdsstandard ved at pålægge medlemmet bestemte pligter eller begrænsninger, samt i yderste fald ved at udelukke medlemmet fra organisationen og de hermed forbundne privilegier.

Egenkontrol kan være en fordel for det offentlige, der bruger færre ressourcer på kontrol og håndhævelse. Virksomheder og enkeltpersoner vil ofte foretrække egenkontrol som en borger nær og mindre bureaukratisk styringsform. Borgerens accept af kontrol og regelhåndhævelse er typisk bedst, når den udøves inden for egne rækker. Egenkontrol vil ofte kræve en grad af lovregulering, navnlig hvis den angår en obligatorisk ordning eller sikkerhedsfølsomme reguleringsområder.

#### **1.1.4.5 Procesregulering**

Procesregulering er en styringsform, der opstiller rammer for, at flere parter indbyrdes kan nå til enighed om et tilbagevendende emne. Styringsformen er egnet til at håndtere interessemodsigelser mellem flere private parter eller mellem private og offentlige parter. Procesregulering kan antage ret forskellige former, og som eksempler kan nævnes overenskomstområdet, den private voldgiftsinstitution, samt private og halvoffentlige klageinstanser.

Et fælles kendetegn er, at der træffes en overordnet beslutning om, hvilken proces, der skal føre til det endelige resultat, i stedet for der på forhånd fastlægges et bestemt resultat. Pro-

cesregulering kræver som regel en vis grad af lovregulering for at sikre, at processens resultater er bindende for alle parter, om end rent frivillige procesaftaler sagtens kan tænkes.

#### **1.1.4.6 Økonomiske incitamerter**

Borgere og virksomheder kan i mange tilfælde tilskyndes til en bestemt adfærd ved hjælp af økonomiske incitamerter. Negative incitamerter kan gennemføres ved hjælp af skatter, afgifter, bøder og gebyrer, mens positive økonomiske incitamerter kan gennemføres gennem støtte- og tilskudsordninger eller fritagelse for bestemte betalingspligter.

Skatte- og afgiftssystemet kan være et godt instrument for at indføre økonomiske incitamerter, dog forudsat, at fremgangsmåden ikke kræver en egentlig komplicering af skattesystemet. Således er punktafgifter på f.eks. usunde importvarer som regel ukompliceret at gennemføre, mens mere eller mindre avancerede fradragsregler kan risikere at forringe skatteberegningens gennemskuelighed på uhensigtsmæssig vis.

Tilsvarende kan der være grund til at udvise tilbageholdenhed med at udvide sociale og erhvervsrelaterede tilskudsordninger på en måde, der mindsker overskueligheden af deres samlede effekter.

Økonomiske incitamerter, som er udformet på en hensigtsmæssig måde, kan ofte med enkle og forholdsvis ubureaukratiske midler bevirke hurtige adfærdsændringer i befolkningen. Det vil dog som regel være påkrævet med en vis grad af lovgivning, hvor kontrol- og håndhævelsesmuligheder samt eventuelle omgåelsesmuligheder skal være overvejet nøje.

#### **1.1.4.7 Andre styringsredskaber**

Afhængig af den konkrete problemstilling kan andre end de førnævnte muligheder vise sig velegnet for at opnå en ønsket adfærdsændring uden brug af regeltvang. Inden der træffes beslutning om et lovgivningsprojekt vil en væsentlig overvejelse derfor være, præcis hvilken adfærdsændring der er ønsket og hvilke årsager der ligger til grund for den uønskede adfærd. Sædvanlige grundsætninger for god ledelse og forhandlingsledelse kan ofte anvendes for at afdække alternative styringsmuligheder, idet adfærdsændringer også på samfundsplan ofte kan baseres på evnen til at analysere adressatens situation, motivere en ønsket adfærd samt skabe fælles interesser og målsætninger.

## **1.2 Hvilken forskrift skal anvendes?**

### **1.2.1 Inatsisartutlov**

En inatsisartutlov er en forskrift, der er betegnet som "inatsisartutlov", og som er vedtaget i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat for vedtagelse af lovgivning i Grønland. Grønlands Selvstyres lovgivningskompetencer er beskrevet i Lov om Grønlands Selvstyre, hvor det i § 1, 1. pkt., hedder, at "Grønlands Selvstyre har den lovgivende (...) magt inden for overtage sagsområder". Samme lov anfører i § 1, 3. pkt., at den lovgivende magt ligger hos inatsisartut.

Den nærmere procedure for vedtagelse af inatsisartutlove er fastsat af den grønlandske lovgiver, jf. Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Inatsisartutlove er en uundværlig reguleringsform, da offentlig regulering og magtudøvelse kun kan ske ved lov eller med hjemmel i lov. Dette følger af det såkaldte legalitetsprincip, også kaldet for "den formelle lovs princip", som udledes af magtadskillelsesprincippet i grundlovens § 3, jf. selvstyrelovens § 1. Lovgivningsmagten, det vil sige Inatsisartut, etableres med disse bestemmelser som det dominerende retsskabende organ i Grønland.

Inatsisartutlov skal følgelig vælges som reguleringsform, hvor der er behov for at bemyndige udøvende myndigheder til at fastsætte bindende retsregler eller andre retsakter m.v. Da en bemyndigelse som følge af legalitetsprincippet ikke må udformes for bredt/ukonkret, kræver det endvidere en inatsisartutlov at fastsætte de mere overordnede principper og afvejninger, der skal ligge til grund for reguleringen af de enkelte retsområder. Endelig kan regulering i lovform være påkrævet af grundloven eller af retsprincipper på forfatningsniveau, så som det såkaldte skærpede hjemmelskrav inden for visse reguleringsområder.

## 1.2.2 Ældre lovgivningsformer

### 1.2.2.1 Landstingslov

Landstingslove har været en reguleringsform, der blev anvendt under hjemmestyreordningen. Formen blev valgt, når det pågældende sagsområde var overtaget af Grønlands Hjemmestyre, og hjemmestyret afholdt de udgifter, der var forbundet med områdets varetagelse (selvfinansierede områder), jf. § 4 i daværende lov om Grønlands Hjemmestyre.

Fortsat gældende landstingslove kan ændres eller ophæves ved inatsisartutlov.

Eksempel:

**Inatsisartutlov nr. 6 af 15. april 2011 om ændring af Landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige**

(Udvidet anvendelsesområde samt krav om automatiske betalinger)

**§ 1**

I Landstingslov nr. 3 af 2. maj 1996 om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige, som senest ændret ved Landstingslov nr. 7 af 5. december 2008, foretages følgende ændringer:

### 1.2.2.2 Landstingsforordning

Landstingsforordninger har været en reguleringsform, der blev anvendt under hjemmestyreordningen. Formen blev valgt, når Folketinget havde vedtaget en lov (bemyndigelseslov), hvorefter Grønlands Hjemmestyre bemyndigedes til at fastsætte regler, og når der blev ydet bloktilskud til finansiering af de hermed forbundne udgifter (tilskudsfinansierede områder), jf. § 5 i daværende lov om Grønlands Hjemmestyre.

Fortsat gældende landstingsforordninger kan ophæves ved inatsisartutlov, hvorimod der ikke længere kan foretages ændringer i landstingsforordninger. Ved behov for ændring af en landstingsforordning skal forordningen med de ønskede ændringer fremsættes i sin helhed i form af en inatsisartutlov, som ophæver og erstatter forordningen.

### **1.2.2.3 Inatsisartutforordning**

Inatsisartutforordninger har efter indførelsen af selvstyreordningen været anvendt i en overgang for at muliggøre ændringer af landstingsforordninger.

I dag anvendes denne reguleringsform ikke længere. Eksisterende inatsisartutforordninger bortfalder i takt med, at de landstingsforordninger, de indeholder ændringer til, ophæves.

Der kan ikke længere vedtages inatsisartutforordninger.

### **1.2.2.4 Folketingslove på hjemtagne sagsområder**

Folketingslove, der er forblevet i kraft ved et sagsområdes overgang til Grønlands Selvstyre, henholdsvis Grønlands Hjemmestyre, bevarer deres gyldighed. Fortsat gældende folketingslove kan på hjemtagne sagsområder ophæves ved inatsisartutlov, hvorimod der ikke kan foretages ændringer i sådanne folketingslove. Ved behov for ændring af en folketingslov skal loven med de ønskede ændringer fremsættes i sin helhed i form af en inatsisartutlov, som ophæver og erstatter folketingsloven.

## **1.2.3 Bekendtgørelse**

Indeholder en inatsisartutlov bestemmelse om, at Naalakkersuisut fastsætter regler, der regulerer borgernes indbyrdes retsstilling eller pålægger borgerne pligter eller tillægger dem rettigheder overfor det offentlige, skal disse regler fastsættes i en bekendtgørelse. En sådan bekendtgørelse kaldes "Selvstyrets bekendtgørelse".

En bekendtgørelse bør som udgangspunkt kun indeholde bestemmelser, der retter sig til borgerne. Regler af tjenstlig karakter, der alene er bindende for myndigheder, samt rent vejledende udtalelser optages ikke i en bekendtgørelse. Tjenstlige forskrifter bør optages i et cirkulære. Det vejledende stof bør optages i en vejledning.

Er omfanget af de tjenstlige forskrifter eller det vejledende stof så begrænset, at det forekommer urimeligt at udarbejde et selvstændigt cirkulære eller en vejledning herom, kan disse bestemmelser dog optages i bekendtgørelsen. Sådanne bestemmelser bør da placeres i bekendtgørelsen efter de regler, der retter sig mod borgerne.

Ønskes en bekendtgørelse ændret eller enkeltbestemmelser i en bekendtgørelse ophævet, skal der udarbejdes en helt ny bekendtgørelse.

## **1.2.4 Cirkulære**

Cirkulæreformen anvendes for generelle tjenestebefalinger, dvs. bindende forskrifter, der alene retter sig til myndigheder. Et cirkulære kan således bruges, når det skal præciseres, at forskriften er bindende for de modtagende myndigheder.

En skrivelse bør ikke benævnes "cirkulære" eller "cirkulæreskrivelse", hvis indholdet alene er vejledende, da der i så fald bør udstedes en vejledning.

Et cirkulære må ikke indeholde bestemmelser, der regulerer borgernes retsstilling. Cirkulæret bør kun indeholde vejledende stof, hvis omfanget heraf er så begrænset, at det ikke med rimelighed kan forlanges udskilt til en særskilt vejledning.

En overordnet myndighed kan udstede cirkulærer til en underordnet myndighed alene med hjemmel i over-/underordningsforholdet. Det kræver lovhjemmel at udstede cirkulærer til en myndighed, der ikke er underordnet den udstedende myndighed.

Det fremgår til eksempel af grundlovens § 82, at kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender, ordnes ved lov. De kommunale myndigheder er således uafhængige myndigheder i forhold til Selvstyrets centrale myndigheder. Det kræver derfor lovhjemmel, hvis Selvstyret skal udstede cirkulærer til kommunerne.

### **1.2.5 Vejledning**

Vejledningsformen anvendes ved udsendelse af stof, der ikke er bindende. Vejledningsformen skal således f.eks. anvendes ved orientering om reglers indhold og baggrund og for at meddele oplysninger om fortolkning og administration af regler. I vejledninger kan der også gives anvisninger på, hvordan en bestemt bindende forskrift eksempelvis kan tænkes overholdt.

Det vil ofte være hensigtsmæssigt, at de bindende forskrifter, som vejledningen omtaler, eller dele heraf optages som bilag til vejledningen eller indarbejdes i vejledningens tekst med tydelig angivelse af, at det er en gengivelse af en bindende forskrift (inatsisartutlov, bekendtgørelse, kommunal vedtægt eller cirkulære).

### **1.2.6 Kommunale vedtægter**

Kommunale vedtægter anvendes udelukkende af kommunerne med henblik på at regulere lokale forhold i overensstemmelse med bemyndigelser vedtaget i inatsisartutlove. Vedtægterne udarbejdes i den kommunale administration og underskrives af borgmesteren i den pågældende kommune. En kommunal vedtægt stadfæstes og kundgøres af Naalakkersuisut efter indstilling fra det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut som påser, at vedtægterne svarer til gældende lovgivning og endvidere har været til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen.

Kommunale vedtægter anses som en del af landets lovgivning og står inden for regelhierarkiet på samme niveau som bekendtgørelser. Hvor der i nærværende retningslinjer ikke er angivet noget nærmere om kommunale vedtægter, skal det derfor lægges til grund, at reglerne for bekendtgørelser finder tilsvarende anvendelse på kommunale vedtægter.

## 1.3 Sammenskrivning af lovgivning

Når en inatsisartutlov er ændret flere gange, uden at der er lavet en ny inatsisartutlov, der bl.a. samler op på diverse ændringer, kan der foretages en administrativ sammenskrivning af den gældende inatsisartutlov med de hertil hørende ændringslove. En sådan sammenskrivning er et instrument til at samle og overskueliggøre gældende lovgivning på et område, hvor en inatsisartutlov er ændret flere gange. Sammenskrivninger udarbejdes undertiden til intern brug i centraladministrationen, men bør normalt også gøres tilgængelige for offentligheden, f.eks. på departementets hjemmeside.

En administrativ sammenskrivning af lovgivning er ikke i sig selv bindende. En fejl i en sådan sammenskrivning ændrer således ikke retstilstanden, da det fortsat er den gældende inatsisartutlov, der finder anvendelse. Hvis en borger m.v. disponerer i tillid til en fejlbehæftet lovsammenskrivning og derved lider skade eller retstab, kan det offentlige ifalde ansvar herfor på samme måde som ved forkert vejledning m.v. Når der er konstateret behov for en lovsammenskrivning, bør det give anledning til at overveje, om det vil være på plads med en samlet vedtagelse af inatsisartutloven i forbindelse med førstkommende ønske om en lovændring.

Det bemærkes, at der i Grønland ikke benyttes lovbekendtgørelser, det vil sige lovsammenskrivninger udstedt i bekendtgørelsesform.

Sammenskrivning af bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger kan ikke forekomme, da ændringer til disse altid forudsætter, at den samlede forskrift udstedes på ny.

## 1.4 Tidsplanlægning ved regeludstedelsen

God tidsplanlægning hører til de vigtigste forudsætninger for god lovkvalitet. Erfaringen viser, at en urealistisk tidsplanlægning er den væsentligste årsag til, at lovgivningsprojekter forsinkes eller resulterer i en ringere lovkvalitet, end hvad der er muligt og ønskeligt. Departementerne bør derfor vise omhu i deres tidsplanlægning og i videst muligt omfang se bort fra at bebude eller anmelde forslag med frister, der er uforenelige med en sædvanlig og ordentlig lovforberedende proces.

Det er således væsentligt, at der er tid til en grundig sagsbehandling af hver enkelt forskrift. Der skal være tid til at overveje, hvilken forskrifttype der skal anvendes. Der skal være tid til at undersøge, at et forslag ikke er i strid med retlige grænser og almindelige retsprincipper. Der skal være tid til at foretage og bearbejde de nødvendige høringer. Der skal være tid til at udarbejde udførlige bemærkninger og til at sikre, at forslagets indhold, systematik, opstilling, sprog m.v. er i overensstemmelse med nærværende retningslinjer og anbefalinger. Endvidere skal der være tid til oversættelse, også efter en senere bearbejdning af regeludkastet.

### 1.4.1 Tidsplanlægning ved udstedelse af en inatsisartutlov

Der gives i det følgende et eksempel på en tidsplan til forberedelse af en ny inatsisartutlov med et omfang på ca. 12-15 paragraffer. Alle tidsfrister er anslået skønsmæssigt på bag-



grund af erfaringsværdier, og der kan i praksis forekomme betydelige afvigelser i både opgående og nedadgående retning.

Det kan anbefales, at tidsplanlægning af lovgivningsprojekter sker med udgangspunkt i de frister Inatsisartut melder ud for åbning af den pågældende inatsisartutsamling samt den heraf følgende frist for anmeldelse af dagsordenspunkter. Eksemplet tager således udgangspunkt i efterårssamlingen i Inatsisartut 2010.

### **17. september 2010:**

Inatsisartut åbner sin efterårssamling.

Det følger af Forretningsordenen for Inatsisartut, at efterårssamlingen starter den 3. fredag i september, hvilket i 2010 vil sige den 17. september. Tidspunktet for åbning af de kommende ordinære samlinger fastlægges på enhver efterårssamling under sidste åbne dagsordenspunkt, jf. f.eks. EM 2009/6 (Fastsættelse af tidspunkter for Forårssamlingen og Efterårssamlingen 2010).

Efterårssamlinger slutter som regel i slutningen af november eller starten af december. Da det må påregnes, at et givet forslag først færdigbehandles af Inatsisartut i slutningen af samlingen, må planlægningen lægge til grund, at inatsisartutlovens stadfæstelse og kundgørelse ikke kan finde sted før dette tidspunkt. Ved en sædvanlig kundgørelsesfrist på 4 uger kan inatsisartutloven dermed træde i kraft omkring 1. januar 2011.

### **13. august 2010:**

Fristdag for anmeldelse af dagsordenspunkter til efterårssamling i Inatsisartut 2010. Aflevering skal ske inden kl. 12.00 på frisdagen.

Fristen kan beregnes med udgangspunkt i Forretningsordenen for Inatsisartut § 39, hvorefter punkter, der anmodes optaget på dagsordenen i Inatsisartut i den foreskrevne form skal være fremsat eller indgivet til formand for Inatsisartut senest 5 uger før begyndelsen af den samling, hvor punktet ønskes behandlet. Formkravene indebærer bl.a., at forslaget skal foreligge i alle dele og i et bestemt antal eksemplarer på såvel grønlandsk som dansk.

### **6. august 2010:**

Forslaget godkendes af Naalakkersuisut i den endelige form. Der er ingen bestemt frist for Naalakkersuisuts godkendelse, men forelæggelse bør ske så betids, at mindre ændringer kan nå at blive indføjet og/eller tolket inden anmeldelsesfristen til Inatsisartut.

Formandens Departement udsender forud for samlingerne i Inatsisartut en tidsplan for forberedelsen af sager, som ressortområderne planlægger at forelægge Naalakkersuisut med henblik på fremsættelse for Inatsisartut, § 25, stk. 3, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v. Heri kan der bl.a. være indeholdt frister for den lovtekniske kvalitetskontrol. Departementernes tidsplanlægning bør afstemmes med Naalakkersuisuts tidsplan, så snart denne foreligger.

### **6. juli 2010:**

Lovteknisk gennemgang i af lovforslaget i bureauet for Inatsisartut.

I dette eksempel er der anslået 1 måneds tidsforbrug til den lovtekniske gennemgang af forslaget og bemærkningerne i bureauet for Inatsisartut. Heri er inkluderet tid til den ofte fornødne efterbearbejdning af lovforslag og bemærkninger på baggrund af de modtagne lovtekniske kommentarer, samt tid til tolkning af rettelser. Det kan anbefales at træffe konkrete aftaler med bureauet og med tolkefunktionen for at sikre tidsplanlægningen i denne fase.

#### **6. juni 2010:**

Endelig lovteknisk gennemgang i af forslaget i Lovafdelingen for Naalakkersuisut.

Lovafdelingen inddrages to gange i en lovteknisk gennemgang af forslaget med bemærkningerne. Heraf foretages første gennemgang inden forslagets udsendelse i offentlig høring, således eventuelle grundlæggende lovtekniske problemer er erkendt og adresseret, inden offentligheden får kendskab til forslagets konkrete indhold. Den anden og endelige gennemgang foretages efter forslagets færdigbearbejdning på baggrund af modtagne høringssvar m.v.

En sådan dobbelt inddragelse af Lovafdelingen er ikke pligtig, men er anbefalelsesværdig, ikke mindst i tilfælde af forslag til en ny hovedlov eller ved mere komplekse eller indgribende lovprojekter. Det er grundlæggende i det ressortansvarlige departements interesse, at væsentlige lovtekniske problemer erkendes og adresseres så tidligt som muligt under den lovforberedende proces.

I eksemplet er der anslået 1 måneds tidsforbrug til Lovafdelingens lovtekniske gennemgang af forslaget og bemærkningerne. Heri er inkluderet tid til den ofte fornødne efterbearbejdning af forslag og bemærkninger på baggrund af de modtagne lovtekniske kommentarer, samt tid til tolkning af rettelser. Det kan anbefales at træffe konkrete aftaler med Lovafdelingen samt med tolkefunktionen for at sikre tidsplanlægningen i denne fase.

#### **6. maj 2010:**

Indarbejdelse af høringssvar.

I dette eksempel er der anslået 1 måneds tidsforbrug til indarbejdelse af høringssvar. Heri er inkluderet tid til tolkning af de foretagne rettelser. Det kan anbefales at træffe konkret aftale med tolkefunktionen for at sikre tidsplanlægningen i denne fase.

#### **1. april 2010:**

Forslaget sendes i offentlig høring.

I dette eksempel er der anslået 5 ugers tidsforbrug for gennemførelse af den offentlige høring. Dette svarer til den minimumfrist, der er aftalt med Kommunernes Landsforening KANUKOKA i tilfælde, hvor kommunerne er høringspart. En 5 ugers frist kan også være passende i situationer, hvor kommunerne ikke er høringspart, men hvor forslagets betydning eller kompleksitet taler for en sådan frist.

## **1. marts 2010:**

Forslaget med tilhørende bemærkninger oversendes til tolkning. I dette eksempel er der anslået 1 måneds tidsforbrug til tolkningsarbejdet. Det kan anbefales at træffe konkret aftale med tolkefunktionen for at sikre tidsplanlægningen i denne fase.

### **Udarbejdelse af inatsisartutloven:**

Selve udarbejdelsen af et forslag af en vis kompleksitet og sværhedsgrad kan kræve flere uger eller endda måneders arbejde. Et mere omfattende udredningsarbejde med inddragelse af eksterne parter/arbejdsgrupper m.v. skulle i dette eksempel givetvis allerede opstartes i 2009.

## **1.4.2 Hastelovgivning**

Det kan ikke undgås, at der af og til er behov for en forkortet lovgivende proces. Inatsisartut har i virkelig hastende tilfælde mulighed for at dispensere fra en række frister, og der kan i sådanne situationer træffes aftale om ekstraordinære procedurer omkring høring, lovteknisk bistand og tolkning m.v. Mindre komplekse forslag kan derfor i yderste tilfælde udarbejdes, behandles og vedtages i løbet af nogle uger eller endda få dage. Det er indlysende, at sådanne procedurer kun kan accepteres under exceptionelle omstændigheder, og at fremgangsmåden er uønsket af hensyn til den forslagens kvalitetssikring og den demokratiske proces.

Ønsker om hasteprocedurer under den lovforberedende proces vil som udgangspunkt blive afvist af både Naalakkersuisut og formandskabet for Inatsisartut, såfremt behovet for den pågældende lovgivning kunne være forudset og der følgelig var mulighed for at planlægge en ordnet proces i tide. En egentlig hastesituation vil herudover kun foreligge under særegne omstændigheder, f.eks. fordi forslagens behandling og vedtagelse på en senere inatsisartut-samling ville være uacceptabel i lyset af Grønlands internationale forpligtelser.

## **1.5 Regeludarbejdelse**

### **1.5.1 Udarbejdelse af udkast til inatsisartutlove**

Den lovforberedende proces består af en række nøje fastlagte led. Terminologisk kan man i den forbindelse skelne mellem "lovforslag" og "lovudkast", også selv om begge begreber ofte bruges i flæng. Et udkast til en ny inatsisartutlov betegner sig selv altid som forslag (forslag til inatsisartutlov), og dette er den korrekte betegnelse efter forslagens fremsættelse i Inatsisartut. Inden fremsættelsen er der dog teknisk set alene tale om et udkast.

Følgende led indgår i den lovforberedende proces:

1) Behovet for ny lovgivning skal vurderes nøje under hensynstagen til muligheden for alternative styringsformer.

2) Der tilvejebringes de nødvendige faktuelle og retlige oplysninger til brug for udarbejdelsen af forslaget.

3) Der tages fra starten stilling til, om det kan være hensigtsmæssigt at nedsætte et lovforberedende udvalg med interne og/eller eksterne partner. Et sådant udvalg kan, især under forberedelsen af en ny hovedlov, bidrage med relevant sagkundskab eller interessesyndspunkter og sammensættes i overensstemmelse hermed. Det kan være tilrådeligt med et skriftligt kommissorium, der klargør udvalgets rolle som enten et rådgivende forum (arbejdsgruppe) eller som ansvarlig for udarbejdelsen af et lovudkast (lovkommission). Inddragelse af relevant sagkundskab og interessesyndspunkter kan imidlertid også ske i anden form, f.eks. gennem skriftudveksling på grundlag af fyldige notater m.v.

4) Inden arbejdet med at skrive lovteksten starter skal det afklares politisk, hvad der ønskes fastsat med inatsisartutloven. Når dette er sket skrives et udkast til de almindelige bemærkninger. Når det grundlæggende således er på plads, er det væsentligt lettere at skrive selve inatsisartutloven, ligesom det giver inatsisartutloven en bedre kvalitet.

Lovafdelingen står meget gerne til rådighed med hjælp og sparring i denne proces.

5) Der udarbejdes det første udkast til forslag. Det er tilrådeligt at begynde udarbejdelsen af bemærkningerne på samme tid. Endvidere kan det være tilrådeligt sideløbende at udarbejde en dobbeltsproget liste over centrale begreber i loven til brug for den senere tolkning.

6) Det sikres under hele forløbet, at forslaget ikke er i strid med retlige grænser eller almindelige retsprincipper.

7) Forslaget og bemærkningerne uddybes og justeres løbende i overensstemmelse med den interne beslutningsproces i departementet.

8) Forslaget sendes i høring på både grønlandsk og dansk til de offentlige myndigheder og private organisationer, og forslaget gøres samtidig tilgængeligt på høringsportalen <http://dk.-nanaoq.gl/Service/Hoeringsportal.aspx>.

På dette tidspunkt skal forslaget og bemærkninger så vidt muligt allerede opfylde alle de tekniske, juridiske og praktiske retningslinjer for udarbejdelse af forslag. . Det må derfor anbefales at afstemme mere komplekse eller indgribende forslag med Lovafdelingen, inden de sendes i høring.

9) Høringssvarene indarbejdes i forslaget og beskrives i bemærkningerne.

10) Såfremt der er foretaget væsentlige ændringer i forslaget eller bemærkningerne, skal det vurderes, om der er behov for en opfølgende høringsrunde. Afgørende er i den forbindelse, om resultatet af den første høringsrunde forsat kan antages at være dækkende for høringsparternes synspunkter og interesser i forhold til forslaget.

11) Forslaget sendes til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen, uanset om afdelingen, hhv. Formandens departement, har været høringspart. Hvis forslaget har været til lovteknisk gennemgang inden høringen, og hvis der sidenhen ikke har været behov for ændringer af væsentlig betydning for lovteknikken, kan en fornyet gennemgang dog som regel undværes.

12) Såfremt forslaget har økonomiske, personalemæssige eller administrative aspekter, sendes det til Økonomi- og Personalestyrelsen til gennemgang. Fremsendelsen skal ske senest

to uger inden fristen for behandling af Naalakkersuisut, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Hvis Økonomi- og Personalestyrelsen har været høringspart, og hvis der sidenhen ikke har været behov for ændringer af væsentlig betydning for økonomien m.v., kan en fornyet gennemgang som regel undværes.

13) Forslaget skal til lovteknisk gennemgang i Bureauet for Inatsisartut. Det anbefales, at der træffes aftale med bureauet herom i god tid, således at det sikres, at en lovteknisk afklaring har fundet sted, inden forslaget behandles af Naalakkersuisut.

14) Supplerende oversættelser af lovtekst og bemærkninger som følge af løbende justeringer afsluttes, så materialet foreligger i en endelig udgave på både på grønlandsk og dansk til brug for Naalakkersuisut.

15) Der skal udarbejdes et oplæg for Naalakkersuisut på både grønlandsk og dansk. Oplægget skal sendes i såvel skriftlig som elektronisk form til Naalakkersuisut på adressen [sekroplaeg@nanoq.gl](mailto:sekroplaeg@nanoq.gl) sammen med det forelæggelsesnotat, som det ansvarlige medlem af Naalakkersuisut agter at anvende ved forslagets 1. behandling i Inatsisartut (ligeledes i begge sprogversioner).

16) Forslaget skal godkendes af Naalakkersuisut, før det fremsendes til Formandskabet for Inatsisartut.

17) Forslaget skal kopieres i det antal eksemplarer, som Inatsisartut foreskriver ved aflevering af dagsordenspunkter.

18) Forslaget afleveres inden anmeldelsesfristens udløb til Formandskabet for Inatsisartut, hvor der modtages kvittering for afleveringen på en standardiseret blanket.

### **1.5.2 Udarbejdelse af udkast til administrative forskrifter**

Udarbejdelse af udkast til selvstyrets bekendtgørelser følger principperne for udarbejdelsen af lovudkast. Der kan være anledning til at inddrage andre departementer eller samfundsinstitutioner i det forberedende arbejde, f.eks. i form af arbejdsgrupper. Det er endvidere påkrævet at udkastet sendes i høring efter samme principper, som gælder for høring om forslag, ligesom der sker offentliggørelse på høringsportalen <http://dk.nanoq.gl/Service/Hoeringsportal.aspx>.

Udkast til bekendtgørelser skal sendes til lovteknisk gennemgang til Lovafdelingen, samt, hvis de medfører økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser, til Økonomi- og Personalestyrelsen.

Cirkulærer og vejledninger kan udstedes uden iagttagelse af særlige procedureregler, dog skal det påses, at de udfærdiges på både grønlandsk og dansk.

Der gælder ingen krav om høring over udkast til cirkulærer eller vejledninger, om end det kan være relevant at inddrage adressaterne, inden forskriften udfærdiges, ligesom der er mulighed for at lægge høringsmateriale og høringssvar ud på høringsportalen <http://dk.nanoq.gl/Service/Hoeringsportal.aspx>. Cirkulærer m.v. undergives endvidere ikke en lovteknisk gennemgang, medmindre at den udstedende myndighed måtte ønske at træffe en udtrykkelig

aftale herom med Lovafdelingen, på grund af særlige forhold. En sådan gennemgang kan f.eks. være tilrådeligt, hvis cirkulæret omhandler væsentlige indgreb eller tvangsmidler.

## 1.6 Høring

### 1.6.1 Høringens formål

Under lovforberedelsen og den parlamentariske behandling af et forslag m.v. ønsker både offentligheden og de politiske beslutningstagere at kende til de bemærkninger, som en række offentlige og private interessenter måtte have til forslaget.

Baggrunden for ønsket om en høringsrunde vil som oftest være muligheden for, at:

- 1) inddrage den viden og de erfaringer, som myndigheder, institutioner og organisationer sidder inde med på deres forskellige arbejdsområder,
- 2) opbygge et forhåndskendskab og medejerskab til en kommende lovgivning hos de parter, som skal forpligtes af den eller som senere skal medvirke ved reglernes gennemførelse, og
- 3) skabe en offentlig debat og et overblik over offentlige og private parter vurdering af forslaget.

Høringsrunder er med andre ord lovgiverens mulighed for sikre sig et bredt grundlag af viden, erfaringer og synspunkter med henblik på at sikre lovgivningens kvalitet og anvendelighed. Høringerne er samtidig en del af den demokratiske proces samt et forberedende skridt til inatsisartutlovens implementering i praksis. Manglende eller uhensigtsmæssige høringer sætter spørgsmålstejn ved forslagets kvalitet.

### 1.6.2 Retsregler om høringer

Der findes ikke generelle retsregler om, hvordan høringsrunder over forslag skal gennemføres. Som udgangspunkt tilkommer det derfor forslagsstilleren at vurdere, om der skal gennemføres en høring, hvem der skal være høringspart, hvordan høringen skal tilrettelægges, samt hvordan man vil forholde sig til indkomne høringssvar.

Selvstyreloven indeholder ingen udtrykkelig pligt for selvstyremyndighederne til at høre den danske regering over forslag til inatsisartutlove eller administrative bestemmelser med betydning for riget.

Der kan være fastsat administrative regler om lovforberedelsen, hvis overholdelse kræver gennemførelse af en høring. Således indeholder cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v. et antal høringsregler vedrørende oplæg til Naalakkersuisut, herunder forslag til inatsisartutlove og udkast til bekendtgørelser. Disse regler indebærer bl.a.:

- Pligt til at høre Departementet for Finansier vedrørende oplæg, der har visse økonomiske eller personalemæssige konsekvenser, jf. § 6, stk. 3, § 8 og § 27.
- Pligt til at forelægge forslag og bekendtgørelsesudkast til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen, jf. § 6, stk. 4, og § 26, stk. 1.
- Pligt til, så vidt som muligt at sikre en lovteknisk afklaring af forslag hos Bureauet for Inatsisartut, jf. § 26, stk. 2.
- Pligt til at høre øvrige relevante høringsparter, jf. § 6, stk. 2, nr. 6, og § 9 forudsætningsvis.

Cirkulærets høringsregler er til dels knyttet til mindste høringsfrister, ligesom der typisk følger en pligt til at indarbejde relevante høringssvar, henholdsvis begrunde en manglende indarbejdelse af relevante høringssvar.

I nogle inatsisartutlove er der fastsat samarbejdsprocedurer om udstedelse af bestemte bekendtgørelser m.v. inden for inatsisartutlovens område. Alt efter procedurens udformning kan dette indebære en høringspligt af bestemte, navngivne organisationer eller institutioner, evt. kombineret med et krav om, at høringsparterne skal have udtrykt deres tilslutning m.v. En manglende iagttagelse af sådanne bindende høringsforskrifter m.v. kan bl.a. bevirke ugyldighed af den pågældende lovgivning.

### 1.6.3 Høringens parter

Listen over høringsparterne udarbejdes individuelt fra forslag til forslag. Der indgår et betydeligt skønselement i dette arbejde, hvorfor det ikke er muligt at opstille entydige og udtømmende regler til bedømmelse af en høringsparts relevans under lovforberedelsen.

Høringsparterne skal grundlæggende vælges på baggrund af deres rolle i forhold til den påtænkte lovgivning. En høringspart bør derimod normalt hverken til- eller fravælges alene ud fra en forventning om, hvorvidt eller hvordan denne part vil svare. Det er med andre ord ikke afgørende, at departementet af den ene eller anden årsag på forhånd kender til holdningerne hos en bestemt høringspart, eller at en bestemt myndighed, hvis sagsområde berøres af forslaget, ikke har besvaret høringsanmodninger i tidligere sager.

Høringer er som udgangspunkt offentlige, således at de ud over evt. berørte centrale myndigheder også inddrager parter uden for Naalakkersuisutts administration. Høringsparterne kan være private foreninger og interesseorganisationer, offentligt eller privat ejede virksomheder, uafhængige råd, nævn og institutter, samt statslige og evt. internationale institutioner.

Der opregnes i det følgende en række "tommelfingerregler" for, hvem der normalt bør overvejes inddraget i en høringsrunde:

- 1) Myndigheder og organisationer, der gennem deres deltagelse i en lovkommission, arbejdsgruppe eller på anden måde har været inddraget i forslagets udarbejdelse, bør som regel også få lejlighed til at udtale sig under en senere offentlig høring.
- 2) Myndigheder og organisationer, der direkte er nævnt i inatsisartutloven, bør som regel høres om forslaget. Dette gælder ikke mindst, hvis en sådan part skal deltage i inatsisartutlo-

vens administration eller gennemførelse, eller hvis forslaget indebærer ændringer i den pågældendes ansvarsområde, arbejdsopgaver, arbejdsvilkår eller deslige.

3) Myndigheder og organisationer, der berøres indirekte, bør ligeledes overvejes inddraget. Dette kan efter omstændighederne ske indirekte ved at høre en overordnet enhed, f.eks. et selvstyredepartement, et ministerium, en fællesorganisation osv., som så kan overveje, om man vil henvende sig til den underordnede institution.

4) Hvis der er tvivl om, hvorvidt et forslag berører et bestemt ressortområde, kan det anbefales, at det pågældende selvstyredepartement høres efter devisen "hellere én for meget end én for lidt", mens man til gengæld bør undlade at høre underordnede institutioner "på må og få". Står det derimod klart, at en bestemt myndighed berøres direkte af et forslag, bør en direkte høring ikke undlades alene fordi der tillige høres en overordnet myndighed.

5) Hvis en underordnet myndighed høres, bør det tillige overvejes, om dens overordnede myndighed ligeledes skal optages på høringslisten.

6) Økonomi- og Personalestyrelsen høres over alle forslag m.v., der kan have personale-mæssige konsekvenser eller direkte eller indirekte økonomiske konsekvenser (positiv eller negativ) for det offentlige, herunder kommunerne og staten, eller som kan medføre væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser i øvrigt.

7) Hvis et forslags bemærkninger udtrykkeligt angiver konsekvenser for miljø og natur, selvstyrets administration, selvstyre osv., bør de relevante departementer som regel være hørt.

8) Hvis et forslag angiver konsekvenser for forholdet til Rigsfællesskabet, bør den danske regering som regel være hørt gennem Rigsombudsmanden.

9) De enkelte kommuner samt kommunernes interesseorganisation KANUKOKA høres vedrørende alle forslag, der berører kommunernes forhold.

10) Bygdernes interesseorganisation KANUNUPE bør høres i forslag, der direkte angår bygdernes forhold.

11) Politi og domstole skal håndhæve lovgivning, der indeholder kriminalretlige bestemmelser og tvangsindgreb, hvorfor man bør overveje at inddrage Politimesteren for Grønland og evt. Grønlands Landsret og Retten i Grønland i høringen over forslag, der indeholder kriminalretlige bestemmelser eller bestemmelser om konfiskation, beslaglæggelse, ransagning, tvangsanvendelse og deslige. Dette gælder i særlig grad, hvis den pågældende bestemmelse er udformet på en atypisk måde. Jo mere indgribende foranstaltningen er, jo vigtigere er det med høringen. Særligt indgribende foranstaltninger bør desuden afstemmes med Justitsministeriet.

12) Berørte virksomheder og interesserede borgere kan inddrages gennem relevante sammenslutninger, så som branche-, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, foreninger, interesseorganisationer osv.

På en række områder vil situationen i Grønland ofte være den, at borgerne ikke har organiseret sig, eller at organisationerne er små og løst struktureret. Selv små organisationer kan imidlertid komme i betragtning som høringspart, såfremt de arbejder med en vis stabilitet og har viljen til at påtage sig opgaven.



Især i mangel af private interesseorganisationer i Grønland bør det vurderes, om borgersynspunkter i stedet kan indhentes hos danske eller internationale organisationer, der har deres virke her i landet uden at have etableret en egentlig grønlandsk afdeling. I andre situationer kan man indhente borgernære synspunkter hos bestemte offentlige institutioner. F.eks. kan Grønlands Forbrugerråd i visse tilfælde råde bod på manglende private forbrugerorganisationer og evt. efter aftale påse "forbrugerinteresser" hos lejere eller patienter. Også kommunerne bliver undertiden inddraget som repræsentant for borgernes mere generelle interesser. Endelig har landets største lønmodtagerorganisation SIK til tider været hørt som repræsentant for et bredt udsnit af befolkningen. Ud over KANUNUPE har kystfiskernes og fangernes organisation KNAPK undertiden været inddraget som repræsentant for befolkningen bosat uden for de større byer.

13) Inatsisartut er aldrig høringspart. Forslag med betydning for administration i Inatsisartut m.v. sendes til høring hos Bureauet for Inatsisartut.

Ombudsmanden for Inatsisartut kan ikke afgive hørings svar over forslag, der ikke vedrører institutionen direkte, hvorfor institutionen normalt aldrig er høringspart. Forslag med umiddelbar betydning for institutionens virke sendes dog til høring hos ombudsmandsinstitutionen.

## **1.6.4 Høringens tilrettelæggelse**

### **1.6.4.1 Høringsmateriale**

Høringsmaterialet består af forslaget, bemærkningerne samt et høringsbrev. Alt høringsmateriale skal foreligge på både grønlandsk og dansk.

Høringsbrevet bør være kort og overskuelig, og det bør – evt. i overskriften – fremgå klart, at der er tale om en høring over et forslag. Det er desuden en god kutyme, at høringsbrevet i nogle korte sætninger opsummerer forslaget, hvilket blandt andet letter post- og arbejdsfordelingen hos høringsparterne.

Hvis høringen angår forslag til en bekendtgørelse, vil der ikke medfølge materiale svarende til bemærkningerne. Derfor bør der udvises særlig omhu ved udformningen af høringsbrevet, som bør indeholde de vigtigste oplysninger, som for et forslags vedkommende ville fremgå af lovbemærkningerne. Særligt opmærksomhed tilkommer i den forbindelse forslagets økonomiske, administrative og personalemæssige konsekvenser, særligt indgribende bestemmelser samt væsentlige afvigelser i forhold til den hidtidige retstilstand. Mere omfattende beskrivelser af den nævnte art kan evt. udskilles i et selvstændigt notat.

En liste over alle høringsparter bør fremgå af selve høringsbrevet eller som et bilag til brevet. Høringslisten er vigtig for modtagerne, som på den måde blandt andet kan vurdere behovet for at foretage en (under-) høring af parter inden for deres ansvarsområde.

Endvidere bør høringsfristen fremgå klart og tydeligt af høringsbrevet med angivelse af ugedag og dato.

### **1.6.4.2 Høringsfrist**

Høringsfristen bør fastsættes konkret under hensyntagen til blandt andet forslagets kompleksitet, evt. behov for underhøring, ferieperioder m.v. Hovedreglen er en høringsfrist på 4

uger. Eventuelle aftaler med enkelte høringsparter om mindste høringsfrister bør naturligvis respekteres. Således har Naalakkersuisut aftalt en høringsfrist på mindst 5 uger i forhold til KANUKOKA. Ferieperioder kan ikke indgå heri, og bl.a. julimåned anses generelt som feriemåned for kommunerne. Hvor forslag undtagelsesvist kun skal i intern høring hos myndigheder inden for selvstyrets centraladministration, er 2 uger (uden for ferieperioder) som oftest tilstrækkelig.

Fristerne i en høringsrunde bør være ens for alle parter, derfor udstrækkes den længste "mindste høringsfrist" til at gælde alle høringsrundens parter.

### **1.6.4.3 Høringsportal**

Grønlands Selvstyre har oprettet en høringsportal på adressen <http://dk.nanoq.gl/Service/Hoeringsportal.aspx> (dansk), henholdsvis <http://www.nanoq.gl/Service/Hoeringsportal.aspx> (grønlandsk). På høringsportalen publicerer Naalakkersuisut, Inatsisartut, Departementer og styrelser de dokumenter, de har i høring, samt de indkomne hørings svar. Det er obligatorisk for institutionerne at offentliggøre alle lovforslag og bekendtgørelser, der sendes i høring, mens øvrige dokumenter, kan publiceres, hvis institutionerne selv vælger det. Eksempler på sådanne øvrige dokumenter er cirkulærer, redegørelser for Vurdering af Virkning på Miljøet (VVM-redegørelser) og redegørelser for Vurdering af Samfundsmæssig Bæredygtighed (VSB-redegørelser).

### **1.6.4.4 Særlige høringsformer**

Hvis det er ønsket at gøre den brede offentlighed særligt opmærksom på forslaget og evt. at rejse en bred samfundsdebat, kan forslaget tillige præsenteres for pressen samt fremlægges til drøftelse i offentlige eller halvoffentlige arrangementer ("folkehøringer" m.v.).

## **1.6.5 Opfølgning på hørings svar**

### **1.6.5.1 Kontakt med høringsparterne**

Afgivelse af hørings svar er frivilligt, og der rykkes normalt ikke for manglende hørings svar.

Der er ikke kutyme for, at departementer besvarer høringsbidrag ved at skrive til høringsparten. Kommentering af hørings svar sker således i fornødent omfang i bemærkningernes høringsafsnit m.v. Hvis det undtagelsesvist skønnes på sin plads med en direkte henvendelse til høringsparten, bør indholdet begrænses til faktuelle forhold. Der bør navnlig ikke rejses tvivl om, at departementet respekterer de subjektive opfattelser, høringsparten har bragt til udtryk i sit svar.

### **1.6.5.2 Hørings svarnotat**

Efter svarfristens udløb skal der udfærdiges et hørings svarnotat, det vil sige en skematisk oversigt over høringsparterne, deres svarbidrag samt hvorvidt de pågældende svar er indarbejdet.

Det bør for hver enkelt part fremgå, om der er svaret, hvorvidt der er tilkendegivet tilslutning eller ændringsønsker, samt et kort resumé af alle synspunkter, en høringspart har fremsat.

For overskuelighedens skyld bør der i videst muligt omfang anvendes standardbetegnelser i skemaet ("Ikke svaret.", "Ingen bemærkninger.", "Tilslutter sig forslaget.").

Skemaets opdeling kan ske enten efter parter eller efter emnet for bemærkningerne. Høringssvarnotatet bør oplyse, i hvilket omfang synspunkterne er indarbejdet i forslaget samt angive en begrundelse, såfremt dette ikke er sket fuldt ud.

Lovtekniske bemærkninger om f.eks. skrivefejl etc. indgår aldrig i høringssvarnotatet, uanset hvem der måtte have fremsat dem. Der kan endvidere ses bort fra en høringsparts forslag eller forbehold i situationer, hvor bemærkningen åbenlyst mangler sammenhæng med forslaget.

### **1.6.5.3 Høringsafsnit i bemærkningerne**

Høringssvarnotatet indarbejdes i bemærkningerne til forslaget under afsnittet om høring.

Inatsisartut forventer desuden, at høringstidsperioden med angivelse af datoer fremgår udtrykkeligt under bemærkningernes høringssafsnit.

Hvis der har været flere høringsrunder over et forslag, oplyses om disse hver for sig. Svarbidrag fra tidligere høringsrunder, som ikke blev gentaget under en senere høring over samme forslag, og som med sikkerhed har mistet sin relevans i mellemtiden, kræver ikke uddybning.

### **1.6.5.4 Naalakkersuisuts behandling af høringssvar**

Der gælder et generelt krav om, at eventuelle høringssvar fra departementer indarbejdes i oplæg til Naalakkersuisut, ligesom høringssvar fra andre parter end departementer bør nævnes i oplægget, jf. §§ 6, 8, 9 og 27 i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v. Dette krav har kun begrænset betydning for oplæg vedrørende nye forskrifter, hvor høringsrundens resultat i forvejen vil fremgå af bemærkningerne, hhv. høringssvarnotatet.

Samme cirkulære regulerer tilfælde af uenighed mellem departementer om et oplæg. I så fald skal uenigheden forelægges de pågældende medlemmer af Naalakkersuisut, inden sagen behandles af Naalakkersuisut, jf. § 9, stk. 2. Såfremt de pågældende medlemmer ikke kan opnå enighed, udarbejder det ressortansvarlige departement et fælles oplæg, hvor det væsentligste indhold af uenigheden beskrives. Fællesoplægget underskrives af de involverede medlemmer af Naalakkersuisut og af departementscheferne for de berørte ressortområder.

## **1.7 Den lovtekniske funktion i Naalakkersuisut**

### **1.7.1 Fremsendelse til Lovafdelingen**

Inden Naalakkersuisut behandler et forslag til inatsisartutlov, skal Lovafdelingen have foretaget en lovteknisk gennemgang af det endelige forslag. Dette indbefatter efter fast praksis også en gennemgang af bemærkninger. Af oplægget til Naalakkersuisut skal det fremgå,

hvorvidt de modtagne lovtekniske bemærkninger er indarbejdet i forslaget, jf. §§ 6, stk. 4 og 26, stk. 1, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v.

Lovafdelingen inddrages dog ikke ved udarbejdelse af forslag til finanslove eller tillægsbevillingslove, herunder udformning af tekstanmærkninger. Afklaring desangående sker hos Departementet for Finanser.

For at sikre, at Lovafdelingen kan foretage en grundig gennemgang, skal udkast til forslag være tilsendt Lovafdelingen i overensstemmelse med tidsfristen, som er fastsat i "Tidsplan for forberedelse og behandling af Naalakkersuisuts punkter", som udsendes forud for hver samling af Formandens Departement, medmindre særlige forhold gør sig gældende, eller andet er aftalt, for eksempel på grund af et stort antal forskrifter til en samling. Tidsplanen udsendes i henhold til § 25, stk. 3, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v.

Overholdes fristen for fremsendelsen ikke, vil konsekvensen som udgangspunkt være, at forslaget skal udskydes til fremsættelse under en senere inatsisartutsamling. Lovafdelingen vil dog inden for sine muligheder forsøge at medvirke til gennemførelsen en revideret tidsplan, hvis forslagets fremsættelse på førstkommende samling skønnes at være af særlig interesse. I særligt hastende tilfælde kan Lovafdelingen efter omstændighederne acceptere, at der alene foretages en begrænset lovteknisk gennemgang af forskriften. Departementet er i sådanne situationer forpligtet til i sit oplæg til Naalakkersuisut at gøre opmærksom på, at påbuddet om en lovteknisk gennemgang ikke er efterkommet i fuldt omfang, jf. § 6, stk. 4, og § 26, stk. 1, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v.

### **1.7.2 Fremsendelse af udkast til bekendtgørelse til Lovafdelingen**

Ved fremsendelse af bekendtgørelser til lovteknisk gennemgang skal "Skema til brug for fremsendelse af bekendtgørelser til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen" benyttes. Skemaet findes på Lovafdelingens hjemmeside under Formandens Departement på [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl).

### **1.7.3 Indholdet af den lovtekniske gennemgang**

En lovteknisk gennemgang indebærer 5 hovedelementer:

- 1) En *formalitetsskontrol*, som påser, at forskriftens dokumenter, så som lovudkast, bemærkninger og bilag til inatsisartutloven, er oprettet i overensstemmelse med de krav, der stilles til layout, opstilling, dokumentoplysninger etc.
- 2) En *sproglig kontrol*, som påser, at dokumenterne, især forskriftens tekst, lever op til dansk retsskrivning, grammatiske og øvrige sproglige konventioner. Bemærkninger er som udgangspunkt ikke genstand for en sproglig kontrol, idet de mest åbenlyse mangler dog kan blive påpeget.

3) En *hjemmelskontrol* i bred forstand, som påser, at departementet har hjemmel (beføjelse) til at udstede forskrifter med det pågældende indhold, herunder at de foreslåede bestemmelser er i overensstemmelse med grundloven, EMRK, selvstyreloven og andre højere retsnormer, samt med de almindeligt anerkendte retsprincipper.

Ved hjemmelskontrollen foretages herudover en vurdering af, hvorvidt de foreslåede bestemmelser gør indgreb i tværgående lovgivning eller strider mod sædvanlig lovgivningspraksis i Grønland, hvilket som regel ikke er tilladt.

Som en del af hjemmelskontrollen skal det endeligt vurderes, hvorvidt forskriften er i overensstemmelse med gældende folkeretlige eller internationale aftaler og forpligtelser. For så vidt angår relevante internationale forpligtelser inden for det pågældende ressortområde påhviler det dog departementet at gøre opmærksom på eventuelle problemstillinger. Lovafdelingen kan således ikke påtage sig en rutinemæssig gennemgang af de internationale forpligtelser, der måtte være relevante inden for det pågældende ressortområde.

4) En *funktionskontrol*, som i et vist omfang påser, om forskriften kan opnå virkning efter sin hensigt, herunder om reguleringen er tilstrækkelig klar og konsistent, om der kan blive problemer med forskriftens håndhævelse eller med retssikkerhedsmæssige standarder.

Det skal i den forbindelse understreges, at det falder uden for Lovafdelingens opgaver at vurdere, hvilke regulatoriske løsninger der kan antages at være mest hensigtsmæssig inden for et givet fagområde. Denne vurdering forbliver udelukkende et anliggende for det ressortansvarlige departement.

Den lovtekniske funktionskontrol kan således udelukkende påpege problemer af mere almen karakter, så som en manglende eller uhensigtsmæssig udformning af bestemmelser med betydning for håndhævelses-, sanktions-, klage- eller tilsynsmulighederne, eller for ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser, etc. Erfaringerne fra øvrige ressortområder samt fra ombudsmandens praksis m.v. kan blive inddraget ved denne vurdering.

5) Endelig foretager Lovafdelingen en *vis materiel kontrol* af forslaget, herunder blandt andet en gennemgang af, om lovtekst og bemærkninger er i overensstemmelse med hinanden og at der ikke lovgives i bemærkningerne.

#### **1.7.4 Det lovtekniske notat**

Lovafdelingens gennemgang kan resultere i fremsendelsen af et lovteknisk notat, som regel suppleret med en korrekturversion af forskriftens dokumenter. Korrekturversionen indeholder konkrete rettelsesforslag til enkelte, som regel ukomplicerede problemstillinger. Notatet indeholder som regel yderligere problemstillinger, som forventes adresseret af ressortdepartementet, samt evt. baggrundsinformation til nogle af forslagene i korrekturversionen. Der er følgelig ikke fuldstændig sammenfald mellem notatets og korrekturversionens emner.

Det forekommer, at departementer fremsender forskriftens dokumenter i en egen korrekturversion, som f.eks. indeholder informationer til oversætteren eller ledelsen. Hvis det er hensigten, at sådanne oprindelige korrekturversioner skal bevares under Lovafdelingens bearbejdning af dokumentet, skal departementet udtrykkeligt gøre opmærksom herpå ved dokumenternes aflevering til lovteknisk gennemgang.

Lovafdelingen kan til enhver tid forlange, at forskriftens dokumenter fremsendes uden korrekturmarkeringer. Dette kan være nødvendigt, bl.a. for at sikre et mindstemål af overskuelighed i det endelige dokument.

### **1.7.5 Ressortdepartementets eget lovtekniske ansvar**

Det påhviler det enkelte departement selv at foretage lovteknisk gennemgang, allerede inden et forslag fremsendes til gennemgang i Lovafdelingen. Lovafdelingen modtager undertiden udkast med helt åbenlyse mangler, der nemt kunne være opdaget ved en mere opmærksom gennemgang i ressortdepartementet. Lovafdelingen forbeholder sig retten til at afvise sådanne udkast med henstilling om, at der skal ske en yderligere bearbejdning, inden forslaget kan antages til lovteknisk gennemgang i afdelingen.

Spørgsmål, der særligt er knyttet til det pågældende ressortområdes egen lovgivning og område, er departementets eget ansvarsområde. Lovafdelingen har i almindelighed ikke detaljeret kendskab til de retsområder, som departementernes forslag vedrører.

Dette gælder udtrykkeligt også for forskrifters overensstemmelse med gældende folkeretlige eller internationale aftaler og forpligtelser. Det påhviler således ressortdepartementet at gøre opmærksom på relevante internationale konventioner m.v. inden for dets fagområde, samt på eventuelle problemstillinger, der kan være rejst i forhold til disse.

Det er ligeledes departementets eget ansvar, at der er foretaget høring i behørigt omfang.

Endelig påhviler det departementet i samarbejde med tolkefunktionen at bringe den tilsvarende grønlandssprogede udgave på højde med den justerede danske sprogversion. En lovteknisk gennemgang af den grønlandssprogede dokumentudgave er derfor efter den nuværende praksis udelukkende ressortdepartementets ansvar. Uanset Lovafdelingens medvirken forbliver det i første række ressortdepartementets ansvar at sikre, at lovgivningen har den fornødne lov kvalitet. Evt. mangler ved en forskrift, som kunne være opdaget af såvel departementet som af Lovafdelingen, henregnes følgelig departementet som den konciperende myndighed.

Departementet skal angive en kontaktperson i departementet, Lovafdelingen kan rette henvendelse til under lovteknikken.

## **1.8 Forslagets parlamentariske behandling**

### **1.8.1 Den lovtekniske funktion i Inatsisartut**

Det påhviler det ressortansvarlige departement at sikre, at alle lovtekniske spørgsmål er afklaret, inden Naalakkersuisut fremsætter et forslag for Inatsisartut. Denne pligt indbefatter, at departementet så vidt muligt skal indgå aftale med den lovtekniske funktion ved Bureauet for Inatsisartut om at dette foretager en lovteknisk gennemgang af forslaget. Der henvises til § 26, stk. 2, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v.

Aftalen bør indgås tidligt nok til, at evt. bemærkninger kan blive indarbejdet og oversat inden for anmeldelses- og afleveringsfrist for dagsordenspunkter til Inatsisartut.

Bureauets lovtekniske gennemgang sker med udgangspunkt i nærværende retningslinjer og efter samme principper som i Lovafdelingen. Der kan imidlertid forekomme forskellig vægtning af lovtekniske emner, f.eks. påser Bureauets lovtekniske funktion til en vis grad overholdelsen af en korrekt høringsprocedure, hvilket som udgangspunkt ikke kan påregnes ved Lovafdelingens gennemgang.

Ved udstedelsen af administrative forskrifter vil den lovtekniske funktion i Inatsisartut aldrig blive inddraget.

Baggrunden for eksistensen af to adskilte lovtekniske funktioner under Inatsisartut og Naalakkersuisut, svarer til baggrunden for oprettelsen af to adskilte administrationer i øvrigt. Således må den lovgivende magt i et vist omfang støtte sig på egen rådgivning for at sikre en uafhængig stillingtagen i overensstemmelse med magtadskillelsesprincippet i grundlovens § 3 og selvstyrelovens § 1, 3. pkt. Samarbejdsproceduren med Bureauet for Inatsisartut skal i den forbindelse sikre, at tekniske spørgsmål koordineres og adresseres på embedsmandsniveau i så god tid, at de ikke risikerer at forstyrre eller forsinke den politiske beslutningsproces.

## **1.8.2 Forslagets fremsættelse**

Forslag til lovgivning, der ønskes behandlet af Inatsisartut, fremsættes skriftligt og indgives til Formandskabet for Inatsisartut.

Forslaget skal afleveres i endelig udgave, herunder påført dagsordensnummer for Inatsisartut, i det antal kopier, både på dansk og grønlandsk, som kræves i følge de gældende regler for Bureauet for Inatsisartut. Forslaget skal endvidere afleveres i elektronisk form via mail til adressen til Inatsisartut ([inatsisartut@inatsisartut.gl](mailto:inatsisartut@inatsisartut.gl)). Bureauet for Inatsisartut fastsætter nærmere retningslinjer for aflevering af materialet.

Formandskabet for Inatsisartut sørger for omdeling og sætter det fremsatte forslag på dagsorden til Inatsisartut.

Ønsker departementet udsættelse vedrørende et punkt, som allerede er optaget på dagsordenen, kontaktes Formandens Departement, som i denne situation varetager kontakten til Bureauet for Inatsisartut.

## **1.8.3 Ændringsønsker til fremsatte forslag**

### **1.8.3.1 Ændringsønsker inden forslaget aflevering til Inatsisartut**

Ændringer i forslaget, der foretages efter indarbejdelsen af Lovafdelingens lovtekniske bemærkninger, og inden forslaget afleveret til Inatsisartut i det foreskrevne antal eksemplarer, er som udgangspunkt ukomplicerede at gennemføre.

Det påhviler imidlertid det ressortansvarlige departement stedse at overveje, hvorvidt foretagne ændringer kan rejse nye lovtekniske spørgsmål, der bør drøftes med Lovafdelingen.

Hvis det af tidsmæssige årsager ikke har været muligt med en lovteknisk afklaring af sådanne sene ændringer, påhviler det departementet i sit oplæg til Naalakkersuisut at gøre opmærksom på, at påbuddet om en lovteknisk gennemgang ikke er efterkommet i fuldt omfang, jf. § 6, stk. 4, og § 26, stk. 1, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v.

Det er desuden af central betydning, at der ikke foretages ændringer i et lovudkast efter at Den lovtekniske funktion i Inatsisartut har været inddraget, og uden at Den lovtekniske funktion i Inatsisartut orienteres herom.

### **1.8.3.2 Ændringsønsker efter et forslags aflevering til Inatsisartut**

Rettelser af fremsatte forslag og rettelser i bemærkninger efter forslagets aflevering til Inatsisartut kan alene ske efter en formaliseret procedure. Dette skal ses på baggrund af, at forslaget på dette tidspunkt vil være omdelt til medlemmerne af Inatsisartut m.fl., således at ændringen kræver en erstatning af materiale, der allerede er under parlamentarisk behandling.

Det er selvsagt af største betydning, at sådanne sene ændringer undgås i videst muligt omfang, da de er bebyrdende for alle parter og kan skabe negativ opmærksomhed omkring evt. mangler ved lovforberedelsen.

Rettelsesbehov kan efter forslagets aflevering til Inatsisartut, men inden forslagets førstebehandling i plenum i Inatsisartut ske ved at fremsende hele den hæftning, hvori rettelsen er foretaget, i form af et såkaldt "genoptryk" til Inatsisartut. Et genoptryk omfatter således den korrekte udgave af hele lovforslaget og/eller bemærkningerne, hvis ikke de er hæftet for sig.

Genoptrykket skal, ligesom den oprindelige hæftning, afleveres til Inatsisartut både elektronisk og i det foreskrevne antal papireksemlarer til omdeling. Til forskel fra den oprindelige hæftning skal et genoptryk forsynes med en forside, som markerer, at der er tale om et genoptryk. Genoptrykket skal vedlægges en separat følgeskrivelse, der redegør for baggrunden for rettelserne og kortfattet, men fyldestgørende redegør for alle rettelser, der er foretaget i forhold til den oprindelige hæftning.

Ved genoptryk anvendes den aktuelle dato i dokumentoplysningerne.

Reglerne for udformning af forsider m.v. henhører under Inatsisartut, hvorfor der evt. kan søges nærmere rådgivning hos Bureauet for Inatsisartut.

Genoptryk skal som udgangspunkt ikke sendes til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen før de fremsættes for Inatsisartut. Lovafdelingen kan dog foretage en lovteknisk gennemgang, hvis departementet specifikt anmoder herom.

Det bemærkes, at det tidligere har været muligt at undgå genoptryk af hele hæftninger ved i stedet at anvende enkelte *rettelsesblade*. Til forskel fra genoptryk bestod disse kun af én eller flere enkelt sider, der blev genoptrykt i rettet form. Denne praksis er i mellemtiden forladt, da rettelsesblade kunne resultere i oversættelsesproblemer og volde unødigt besvær ved den praktiske håndtering. Følgelig kræver i dag selv mindre rettelser, f.eks. som følge af en forkert paragrafhenvi sning, et genoptryk af hele den pågældende hæftning i det foreskrevne antal papireksemlarer.



### 1.8.3.3 Ændringsønsker efter et forslags førstebehandling i Inatsisartut

Fra den dag, hvor forslagets førstebehandling skal finde sted, vil rettelser ikke længere kunne foretages i form af genoptryk. Baggrunden herfor er, at forslaget har været genstand for beslutningstagning i Inatsisartut. En beslutning taget af Inatsisartut kan ikke ændres ved en disposition foretaget af Naalakkersuisut, men kun ved en ny beslutning i Inatsisartut. Ændringsønsker inden for denne fase af beslutningsprocessen kan følgelig alene stilles ved fremsættelse af et ændringsforslag til forslaget.

Endvidere er ændringer til forslagets bemærkninger ikke længere muligt i denne fase.

Der kan og bør imidlertid fremsættes bemærkninger til ændringsforslaget, og i sådanne bemærkninger kan der om fornødent optages bemærkninger, der korrigerer manglende, forkerte eller misvisende udsagn i de oprindelige bemærkninger.

Når der fremsættes ændringsforslag til et forslag, kan ændringerne enten angå et forslag til en "hovedlov", det vil sige en hel ny inatsisartutlov, eller en "ændringslov", det vil sige et forslag til ændring af en allerede gældende inatsisartutlov. Dette er vigtigt at holde sig for øje, idet der i de to situationer er forskellige krav til udformningen af ændringsforslaget.

I ændringsforslag til hovedlove henvises der til paragraffer, imens der i ændringsforslag til ændringslove henvises til numre.

Tillige er det vigtigt at holde sig for øje, at ændringsforslag til et ændringsforslag omhandler det oprindeligt fremsatte ændringsforslag og ikke hovedloven. Skal der således foretages yderligere ændringer i hovedloven ud over, hvad der allerede er anført i det fremsatte ændringsforslag, skal dette ske ved indsættelse af nyt nummer i det fremsatte ændringsforslag.

Det bemærkes, at ændringsforslag til forslag også kan fremsættes som resultat af behandlingen i Inatsisartut, det vil sige på initiativ af et inatsisartutmedlem, et parti eller et udvalg. Undertiden anmoder et inatsisartutudvalg Naalakkersuisut om at fremsætte et ændringsforslag med et bestemt indhold, og i bekræftende fald vil opgaven blive varetaget af det ressortansvarlige departement.

Ændringsforslag skal som udgangspunkt ikke sendes til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen før de fremsættes for Inatsisartut. Lovafdelingen kan dog foretage en lovteknisk gennemgang, hvis departementet specifikt anmoder herom.

16. april 2010

FM 2010/29

Ændringsforslag

til

**Forslag til: Inatsisartutlov om ophævelse af landstingsforordning om tilskud til elever, der er optaget i folkeskolens ældste klasser.**

Fremsat til 2. behandling af et flertal i Familieudvalget bestående af repræsentanterne for Inuit Ataqatigiit og Demokraterne.

Til § 2

1. § 2 affattes således:

” § 2. Inatsisartutloven træder i kraft den 1. juli 2010 og har virkning fra 1. august 2010.”

Bemærkninger til ændringsforslaget

**Almindelige bemærkninger**

Forslag til ændringsforslag til Inatsisartutlov om ophævelse af landstingsforordning om tilskud til elever, der er optaget i folkeskolens ældste klasser blev førstebehandlet under EM 2009. Andenbehandlingen blev udskudt til FM 2010. Som konsekvens heraf er det nødvendigt at ændre ikrafttrædelsesbestemmelsen.

Ændringsforslaget har ingen økonomiske konsekvenser.

**Bemærkninger til ændringsforslagets enkelte bestemmelser**

Til nr. 1

Ændringsforslaget indebærer, at Inatsisartutlovens ikrafttræden udskydes fra 1. januar 2010 til 1. juli 2010. Den dato, hvor Inatsisartutloven får virkning, foreslås derimod ikke ændret. Inatsisartutloven får således virkning fra 1. august 2010, i lighed med, hvad der var fastsat i den oprindelige ikrafttrædelsesbestemmelse.

1

---

FM 2010/29 (EM 2009/91)

J.nr. 01.25.01/10FM-00029

13. oktober 2008

EM 2008/67

### Ændringsforslag

til

#### **Forslag til: Landstingslov om ændring af landstingslov om indkomstskat**

Fremsat af Landsstyret til 2. behandling.

Til § 1

1. Den som *nr. 1* foreslåede nye § 1, stk. 2, *nr. 4*, affattes således:  
"4) er fast stationeret med tjeneste hele året her i landet."
2. Den som *nr. 3* foreslåede nye § 2, stk. 1, *nr. 17, litra d*, affattes således:  
"d) er fast stationeret med tjeneste hele året her i landet."

#### Bemærkninger til forslaget

##### **Almindelige bemærkninger**

De foreslåede bestemmelser i indkomstskattelovens § 1, stk. 2, nr. 4 og § 2, stk. 1, nr. 17, litra d, har ikke helt samme indhold, som den nye artikel 15, stk. 3, i den dansk-grønlandske dobbeltbeskatningsaftale, jf. artikel 4 i tillægsaftale af 19. august 2008 til den dansk-grønlandske dobbeltbeskatningsaftale.

Da en sådan forskel er uhensigtsmæssig og på sigt kan give anledning til skattetænkning, foreslås formuleringerne i indkomstskatteloven tilpasset den nye artikel 15, stk. 3, i den dansk-grønlandske dobbeltbeskatningsaftale.

##### **Bemærkninger til de enkelte bestemmelser**

*Til nr. 1 og 2*

Det foreslås, at formuleringerne i landstingslov om indkomstskat § 1, stk. 2, nr. 4, og § 2, stk. 1, nr. 17, litra d, tilpasses den nye artikel 15, stk. 3, i den dansk-grønlandske dobbeltbeskatningsaftale, jf. artikel 4 i tillægsaftale af 19. august 2008 til den dansk-grønlandske dobbeltbeskatningsaftale.

1

---

EM 2008/67

J.nr. 01.25.01/08EM-0067

Ændringer kan ikke fremsættes i en sammenskrevet form med det oprindelige forslag. Forslagsstiller har i princippet den mulighed at trække det oprindelige forslag tilbage og genfremsætte det i en ny og revideret form, som i så fald skal gennemgå tre behandlinger. Et sådant forslag skal dog efteranmeldes, hvilket kræver dispensation fra Formandskabet for Inatsisartut fra 5 ugers fristen. Da fremgangsmåden i det hele taget griber forstyrrende ind i en igangværende inatsisartutbehandling, kan den normalt ikke anbefales.

#### **1.8.4 Behandlingen i Inatsisartut**

Forslag til inatsisartutlove skal underkastes tre behandlinger i Inatsisartut, før endelig vedtagelse kan ske. Andenbehandling kan tidligst finde sted tredjedagen efter førstebehandlings afslutning, eller efter afgivelse af betænkning fra udvalget, og tredjebehandling kan tidligst finde sted tredjedagen efter andenbehandlingens afslutning, eller efter afgivelse af en eventuel tillægsbetænkning. Inatsisartut kan i undtagelsestilfælde beslutte at se bort fra disse tidsfrister.

Førstebehandling omfatter en drøftelse af forslaget som helhed ud fra principielle synspunkter samt eventuel bebudelse af ændringsforslag. Efter behandlingen overgår forslaget til andenbehandling, og Inatsisartut beslutter, om forslaget skal henvises til behandling i et udvalg forinden andenbehandling.

Efter andenbehandling afgøres det ved afstemning, i hvilken form forslaget skal overgå til tredjebehandling. Derefter overgår forslaget til tredjebehandling, og Inatsisartut beslutter, om forslaget forinden skal henvises til fornyet udvalgsbehandling. Dette vil kun forekomme i sjældne tilfælde, og udvalget afgiver i så fald en tillægsbetænkning.

Efter at have taget stilling til ændringsforslagene, kan Inatsisartut kort behandle forslaget i den endelige form, hvorefter afstemningen om forslaget i endelig form foretages.

Det endeligt vedtagne forslag underskrives af Formanden for Inatsisartut og af generalsekretæren for Inatsisartut, hvorefter det sendes til Formanden for Naalakkersuisut til stadfæstelse og kundgørelse. Bureauet for Inatsisartut sender samtidig samtlige dokumenter medgået til behandling af det vedtagne forslag til brug for offentliggørelse på [www.lovgivning.gl](http://www.lovgivning.gl) og [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl).

### **1.9 Stadfæstelse, kundgørelse og offentliggørelse**

På Lovafdelingens hjemmeside findes der retningslinjer for stadfæstelses- og kundgørelsesproceduren. Der henvises til Lovafdelingens hjemmeside under Formandens Departement på [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl).

### 1.9.1 Stadfæstelse af forslag

Efter et forslags endelige vedtagelse ved dets tredje behandling i Inatsisartut, modtager Naalakkersuisut en originaludgave af det vedtagne forslag, som bærer underskrifterne af Formanden samt generalsekretær for Inatsisartut. Evt. ændringsforslag, som måtte være vedtaget under den parlamentariske behandling, vil være indarbejdet i denne originaludgave.

Lovafdelingen sørger for den korrekte opsætning af den endelige lov, bl.a. ved at fjerne formuleringen "Forslag til:" fra inatsisartutlovens titel.

Den herved fremkomne endelige udgave af inatsisartutloven dateres og underskrives (stadfæstes) med sort kuglepen af Formanden for Naalakkersuisut jf. § 30, stk. 1, i inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

### 1.9.2 Stadfæstelse, henholdsvis vedtagelse, af administrative forskrifter

Bekendtgørelser underskrives af vedkommende medlem af Naalakkersuisut og medunderskrives af vedkommende administrative leder. Denne underskrivelse kaldes *ikke* for en stadfæstelse, da vedtagelsen vedrører forskrifter, der ikke er besluttet i et andet forum.

Cirkulærer stadfæstes heller ikke, men underskrives normalt af vedkommende administrative leder af forvaltningsområdet, som regel paraferet af den mellemlider, under hvis afdeling cirkulærets emneområde sorterer.

Kommunerne kan i medfør af inatsisartutlov eller Selvstyrets bekendtgørelse på visse områder fastsætte generelle regler angående lokale forhold. Sådanne kommunale retsforskrifter benævnes typisk vedtægt eller regulativ (herefter kommunal vedtægt). Grønlands Selvstyres lovtekniske retningslinjerne finder tillige anvendelse på de kommunale vedtægter, hvad angår opsætning og indhold m.v.

Kommunale vedtægter skal, når det fremgår af inatsisartutloven eller bekendtgørelsen, efter den kommunale vedtagelse også stadfæstes af det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut.

Påtegningen kan lyde:

"(navn) Kommunes vedtægt af (dato, måned, år) om (titel) stadfæstes i henhold til inatsisartutlov nr. xx af (dato, måned, år) om (titel) §§ x og x. (navn) Kommunes vedtægt om (titel) træder i kraft den (dato, måned, år) (ca. én måned efter stadfæstelse).

Grønlands Selvstyre, den (dato, måned, år)".

Bekendtgørelser og kommunale vedtægter skal inden underskrifterne påføres, sendes til et teknisk gennemsyn i Lovafdelingen. Når en administrativ forskrift er underskrevet i departementet, skal den uden ophold fremsendes til Formandens Departement i original udgave samt i elektronisk form. Formandens Departement drager herefter omsorg for kundgørelse af bekendtgørelser og kommunale vedtægter, samt for trykning og offentliggørelse på Selvstyrets hjemmeside af selvstyrets bekendtgørelser.

### 1.9.3 Kundgørelse

Forskrifter træder, hvis ikke andet er bestemt, i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn de er kundgjort. Kundgørelsen er en obligatorisk og formaliseret procedure for forskrifters offentliggørelse. Procedurens gennemførelse skal sikre, at offentligheden har mulighed for gøre sig bekendt med forskriftens indhold, og kundgørelsen anses derfor som en nødvendig betingelse for, at forskriften kan håndhæves over for borgerne. Kundgørelsesproceduren tilgodeser dermed et retssikkerhedsmæssigt behov for, at ny lovgivning bekendtgøres på en ensartet måde over for offentligheden.

For inatsisartutlove, bekendtgørelser og kommunale vedtægters vedkommende består kundgørelsesproceduren i, at forskriften kundgøres på [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl), jf. § 31, stk. 1, i inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Kundgørelsen varetages af Formandens Departement. Der må påregnes op til 14 dage fra stadfæstelsestidspunktet m.v. til kundgørelsen er tilendebragt. Ikrafttrædelsestidspunktet bør fastsættes i overensstemmelse hermed.

For kommunale vedtægter gælder samme kundgørelsesprocedure som for Selvstyrets forskrifter, og procedurens overholdelse er også her en betingelse for vedtægtens håndhævelse. De vedtægter, som departementerne får forelagt til stadfæstelse, skal følgelig fremsendes til Formandens Departement til kundgørelse på samme måde som inatsisartutlove og selvstyrebekendtgørelser.

Cirkulærer offentliggøres af det enkelte departement. Da cirkulærer ikke er henvendt til borgeren, sker der ikke en egentlig kundgørelse. Det påhviler i stedet det ressortansvarlige departement at fremsende cirkulæret til dens adressater (berørte kommuner, myndigheder eller andre offentlige institutioner) i tilpas god tid inden ikrafttrædelsestidspunktet.

Det bemærkes, at den offentliggørelse af retsforskrifter, som tidligere skete i Statsministeriets publikation "Nalunaarutit", ikke havde karakter af en kundgørelse.

### 1.9.4 Offentliggørelse

Ud over den obligatoriske og formaliserede offentliggørelsesprocedure, som sker ved kundgørelse, sikrer Grønlands Selvstyre også på andre måder, at offentligheden bliver bekendt med nye forskrifters eksistens og indhold.

Formandens Departement sender nye forskrifter til trykning som papirudgave i et større antal eksemplarer, der overgives til ressortdepartementet til brug for dennes virksomhed. Trykning af de sådanne enkelte forskrifter sker hos Pilersuiffik.

Senere genoptryk foretages af Pilersuiffik efter aftale mellem Pilersuiffik og det enkelte departement. Pilersuiffik kan til dette formål rekvirere den originale forskrift i Formandens Departement, Lovafdelingen.

Endelig sikrer Formandens departement, at selvstyrets lovgivning offentliggøres på internettet på adressen [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl) under "Lovgivning". Denne offentliggørelsesform gælder indtil videre ikke cirkulærer, som i stedet bør offentliggøres af ressortdepartementet på dennes hjemmeside samt evt. af den kommune, der har udstedt en vedtægt.

Det bemærkes, at Statsministeriets publikation "Nalunaarutit", hvor der tidligere skete offentliggørelse af retsfor skrifter for Grønland, ikke længere udgives. De sidste bind i serie A og D udkom for året 2007.

## 2 Retlige grænser for regeludstedelsen

Lovgivningsmagten har en almindelig kompetence, der hviler umiddelbart på grundloven. Grundloven gælder for alle dele af Danmarks Rige, således også for Grønland, jf. grundlovens § 1. Det lovgivende organ i Grønland er Inatsisartut, hvis kompetence hviler på selvstyreloven. Lovgivningsmagtens kompetence er imidlertid ikke ubegrænset.

Der er retlige grænser for, hvad lovgivningsmagten kan bestemme. Disse grænser følger dels af skrevne retskilder, så som grundloven, selvstyreloven og bindende internationale traktater og konventioner, dels af uskrevne retskilder, så som højere rangerende sædvaneret og almindelige retsprincipper, foruden uskrevne, men bindende internationale retsnormer, f.eks. inden for folkeretten.

### 2.1 Selvstyreloven

Lov om Grønlands Selvstyre (Selvstyreloven) afgrænser selvstyremyndighedernes ansvarsområder i forhold til statens og de færøske hjemmestyreorganers kompetencer. Grønlandsk lovgivning skal følgelig holde sig inden for den således fastsatte kompetencefordeling inden for rigsfællesskabet.

Grønlands Selvstyre har blandt andet ikke adgang til at sætte dansk lovgivning i kraft for Grønland, heller ikke ved inatsisartutlov, og heller ikke for administrative forskrifters eller enkelte bestemmelsers vedkommende.

Grønlands Selvstyre kan endvidere ikke ved inatsisartutlov ensidigt pålægge danske myndigheder administrative eller økonomiske forpligtelser. Et eventuelt samspil mellem grønlandske og danske myndigheder forudsætter en forudgående aftale mellem de relevante parter om de administrative og økonomiske konsekvenser. Under forudsætning af en sådan aftale kan samspillet imidlertid i fornødent omfang fremgå af den grønlandske lovgivning.

### 2.2 Grundloven

De retlige grænser sættes først og fremmest af grundloven. De bestemmelser i grundloven, der har størst praktisk betydning i det daglige lovgivningsarbejde, er navnlig:

- 1) § 3 (magtens tredeling – grænser for lovgivningsmagtens adgang til at regulere konkrete retsforhold)
- 2) § 43 (skat, moms, told, afgifter)

- 3) § 63 (domstolsprøvelse af forvaltningsakter m.v.)
- 4) § 67 (religionsfrihed)
- 5) § 68 (kirkeskat)
- 6) § 70 (forskelsbehandling pga. religion eller race)
- 7) § 71 (frihedsberøvelse)
- 8) § 72 (boligens ukrænkelighed – privatlivets fred)
- 9) § 73 (ejendomsrettens ukrænkelighed – ekspropriation)
- 10) § 76 (gratis folkeskole – ret til privat undervisning)
- 11) § 77 (ytringsfrihed - talefrihed)
- 12) § 78 (foreningsfrihed)
- 13) § 79 (forsamlingsfrihed)
- 14) § 82 (kommunalt selvstyre)

I oplæg til Naalakkersuisut, som vedrører grundlovens bestemmelser og borgerlige og demokratiske rettigheder, skal Lovafdelingen høres inden selve fremlæggelsen for Naalakkersuisut.

### **2.2.1 Grundlovens § 3 (magtens tredeling)**

Grundlovens § 3 har følgende ordlyd:

”Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.”

I overensstemmelse hermed bestemmer selvstyrelovens § 1:

”Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for de 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 domstolene.”

Grundlovens § 3 angiver ikke en udtømmende opregning af offentlige myndigheder. Grundlovens § 82 forudsætter, at der findes et kommunestyre, hvis nærmere kompetenceområde m.v. dog beror på lovgivningen.

§ 3 sætter en retlig grænse for, hvad lovgivningsmagten kan bestemme, idet lovgiveren ikke må gribe ind i den udøvende eller den dømmende magts eneområder. Bestemmelsen fastlægger dermed, hvilke organer der skal varetage hvilke funktioner, det vil sige hvordan magtfordelingen skal være inden for de øverste offentlige organer.



Det er almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke er til hinder for en vis omfordeling af funktionerne. Regeludstedelsen kan f.eks. af Inatsisartut i et vist omfang overlades til medlemmer af Naalakkersuisut i form af hjemmel til at udstede bekendtgørelser. Lovgivningsmagten som sådan kan derimod ikke uddelegeres af Inatsisartut, heller ikke inden for afgrænsede sagsområder, og for brede bemyndigelser ville derfor blive kendt ugyldig som stridende mod grundlovens § 3, henholdsvis selvstyrelovens § 1.

Også § 3, 3. pkt., hvorefter den dømmende magt er hos domstolene, begrænser lovgivningsmagtens kompetence i forhold til domstolenes enekompetence.

Den såkaldte Tvind-dom (UfR 1999.814 H) har markeret denne skillelinje. Ved dommen fandt Højesteret, at § 7 i lov nr. 506 af 12. juni 1996 om ændring af den danske friskolelov var i strid med grundlovens § 3, 3. pkt. Ifølge den underkendte bestemmelse var en række navngivne skoler afskåret fra at modtage visse statslige og kommunale tilskud. Højesteret udtalte, at § 3, 3. pkt., sætter visse grænser for, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan lovgive om enkelte personers retsforhold (såkaldt singulær lovgivning). Højesteret udtalte også, at bestemmelsen reelt var en endelig afgørelse af en konkret retstvist, og at en sådan afgørelse efter grundlovens § 3 ikke henhører under lovgivningsmagten, men under den dømmende magt.

Dommen illustrerer, at der bør udvises forsigtighed ved lovgivning om enkelte fysiske eller juridiske personers forhold.

Det er almindeligt anerkendt, at singulær lovgivning ofte giver anledning til retspolitiske betænkeligheder, og at lovgivningsmagten i praksis skal udvise tilbageholdenhed med sådan lovgivning, navnlig når den er af bebyrdende karakter.

## **2.2.2 Grundlovens § 43 (skatter, afgifter og gebyrer)**

Grundlovens § 43 har følgende ordlyd:

”Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden ifølge lov.”

§ 43 fastslår, at skatter og afgifter kun kan pålægges borgerne ved lov. Bestemmelsen sikrer en umiddelbar demokratisk styring og kontrol med skatteudskrivningen.

§ 43 medfører et forbud mod delegation af kompetence for Inatsisartut til at udskrive skatter og afgifter.

”Skatter” er sådanne pligtmæssige betalinger til det offentlige, der ikke kan anses som vederlag for nogen tilsvarende eller konkret modydelse fra det offentlige.

Udtrykket ”skat” omfatter både den direkte og den indirekte beskatning.

Direkte skat er kendetegnet ved, at skattekravet opgøres og opkræves hos de skattesubjekter, der endeligt skal bære den økonomiske byrde.

Indirekte skat – også kaldet afgifter – kendetegnes ved, at skattekravet opgøres og opkræves hos andre skattesubjekter end dem, der endeligt skal bære beskatningen, f.eks. indførselsafgifter på forskellige forbrugsvarer.

§ 43 kræver således, at beskatning skal have direkte og konkret grundlag i formel inatsisartutlov. Det skal fremgå af inatsisartutloven, hvem skattepligten påhviler og med hvilket beløb eller efter hvilken beregningsmetode, beløbet skal udregnes. Men § 43 udelukker ikke, at der udfærdiges administrative forskrifter til den nærmere administration, gennemførelse eller ikrafttræden af skatte- og afgiftslovgivningen.

Hjemmelskravet i § 43 omfatter ikke opkrævning af gebyr og andet vederlag, som modsvares af en konkret modydelse fra det offentlige. Selve adgangen til at opkræve et gebyr eller et vederlag skal have hjemmel i en inatsisartutlov, men den nærmere fastsættelse og regulering af gebyret eller vederlaget kan ske ved administrativ forskrift.

Grundlovens § 43 indebærer dog en begrænsning i adgangen til en administrativ fastlæggelse af sådanne gebyrer, idet gebyrets størrelse ikke kan overstige omkostningerne af det offentliges modydelse og omkostningerne ved administration af den heraf følgende virksomhed. I et vist omfang kan der også tages hensyn til de udgifter af mere generel karakter, som efter et rimeligt skøn medgår til administration af det pågældende forvaltningsområde, herunder til kontrolforanstaltninger med naturlig tilknytning hertil. Højesteretten har i den såkaldte "Gebyrdom" (UfR 1993.757H) taget stilling til, i hvilket omfang der kan ske opkrævning af gebyrer.

Der henvises i øvrigt til gratisprincippet for folkeskoleundervisning, jf. grundlovens § 76, som i sit udgangspunkt forbyder opkrævning af gebyrer/brugerbetaling for undervisningsaktiviteter i folkeskolen.

Det må antages, at der for visse produkter og serviceydelser, som det offentlige tilbyder borgerne på markedslignende vilkår, kan opkræves en betaling uden udtrykkelig lovhjemmel, f.eks. hvor det offentlige står som leverandør af el, vand og varme.

### **2.2.3 Grundlovens § 63 (domstolskontrol med forvaltningen)**

Grundlovens § 63 har følgende ordlyd:

"Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling.

Stk. 2. Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol. De nærmere regler herom fastsættes ved lov."

Øvrighedsmyndigheden er den udøvende magt, dvs. Naalakkersuisut, kommunalforvaltningen, samt særlige råd og nævn m.v.

Domstolenes ret til at påkende ethvert spørgsmål om øvrigmyndighedens grænser garanterer borgerne, at de kan søge beskyttelse hos domstolene, såfremt den udøvende magt handler uden for sin bemyndigelse. Det, der kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse, er forvaltningsakter og kommunale planer, dvs. de tilkendegivelser, der tilsigter at have retsvirkning for en konkret person eller personkreds.

Da der er tale om en retssikkerhedsgaranti ifølge grundloven, kan lovgiveren ikke sætte retten til domstolsprøvelse ud af kraft ved en såkaldt "endelighedsbestemmelse" i inatsisartutloven. Undtagelse herfra kan højst tænkes i tilfælde, hvor borgeren sikres en uafhængig administrativ prøvelsesmulighed, som fuldt ud kan sidestilles med en adgang til domstolsprøvelse.

Bestemmelsens udgangspunkt er, at domstolene foretager en legalitetsprøvelse, dvs. en prøvelse af forvaltningsaktens retsgrundlag, myndighedernes kompetence, iagttagelse af formelle forskrifter m.v., mens domstolene ikke prøver forvaltningens skønsudøvelse.

Myndighedernes skønsudøvelse normeres imidlertid af en række principper, der er udviklet i retspraksis, f.eks. forbuddet mod at forfølge usaglige formål (magtfordrejning), kravet om, at ligeartede tilfælde skal behandles på samme måde (ligebehandlingsprincippet), og et krav om, at en retsfølge ikke må stå i misforhold til sagens omstændigheder (proportionalitetsprincippet). Domstolene kan således underkende en skønsudøvelse, der går ud over, hvad der er hjemlet i inatsisartutloven eller forenelig med de anerkendte retlige principper for skønsudøvelsen.

Der er som udgangspunkt ingen frist for at anlægge sag mod en myndighed i anledning af en forvaltningsakt, og der er som udgangspunkt heller ikke krav om, at en administrativ rekurs skal være udtømt. Der kan ved inatsisartutlov fastsættes procesfrister og krav om gennemførelse af administrativ klage. Sådanne frister bør i givet fald fastsættes med en passende længde, der giver borgeren en rimelig mulighed for at overveje sin stilling, indhente rådgivning og forberede et søgsmål.

#### **2.2.4 Grundlovens § 67 (religionsfrihed)**

Grundlovens § 67 har følgende ordlyd:

"Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider imod sædeligheden eller den offentlige orden."

Grundlovens § 67 stadfæster religionsfrihedens princip, dvs. retten til frit at praktisere sin religion inden for grænserne af sædeligheden og den offentlige orden, samt retten til at slutte sig sammen i religiøse foreninger (trossamfund).

Trossamfund er kendetegnet ved en fælles tro, forstået som en gudsdyrkelse efter en nærmere udformet lære, samt ved et organisatorisk element i form af en sammenslutning eller forsamling, hvis primære formål er gudsdyrkelse (kult) efter en nærmere udformet lære og ritus.

Personer kan ikke forpligtes til at være medlem af et bestemt trossamfund, så som kirken i Grønland.

Beskyttelsen af religionsfriheden omfatter alle, der opholder sig inden for rigets grænser, uanset om de er statsborgere, eller om de i øvrigt befinder sig her med henblik på varigt eller midlertidigt ophold.

De religiøst betingede handlinger, der er undergivet den særlige beskyttelse i § 67, er de egentligt kultiske handlinger og deres rammer (bøn, gudstjeneste m.v.). Aktiviteter af almindelig karakter (f.eks. drift af skoler, hospitaler, klubber) falder uden for beskyttelsen, uanset at de udføres på religiøst grundlag og med religiøst sigte. Imellem disse to former for aktiviteter er der et område, der kan betegnes som praktiske foranstaltninger med direkte tilknytning til de rituelle og kultiske handlinger. Disse vil ofte udgøre nødvendige forudsætninger for de kultiske handlingernes udførelse, som f.eks. opførelse af kirkebygninger, uddannelse og udpegning af præster m.v. Hvor aktiviteterne udgør det nødvendige grundlag for den kollektive eller individuelle rituelle gudsdyrkelse, må de være omfattet af beskyttelsen efter § 67.

I nær sammenhæng med § 67 regulerer § 68 pligten til at yde personlige bidrag til trossamfund. Endvidere sikrer § 70, at ingen person på grund af sin trosbekendelse kan berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder.

Religionsfrihedens princip er tillige fastslået i artikel 9 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

### **2.2.5 Grundlovens § 68 (kirkeskat)**

Grundlovens § 68 har følgende ordlyd:

”Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen.”

Som nævnt i § 67 har man ikke pligt til at være medlem af et bestemt trossamfund, herunder folkekirken.

I tilslutning hertil fritager § 68 enhver borger fra pligten til at yde personlige bidrag til bestemte trossamfund. Bestemmelsens praktiske hovedvirkning består i fritagelse for at deltage i den kirkelige ligning (”kirkeskat”) for personer, der ikke er medlem af folkekirken. I Grønland opkræves der aktuelt ikke en kirkeskat, der er øremærket til brug for kirkelige formål.

Staten har ifølge grundlovens § 4 pligt til at understøtte folkekirken. Det betyder i praksis, at Grønlands Selvstyre betaler kirken i Grønlands udgifter. Det sker gennem de generelle skatter, afgifter og øvrige indtægter, som Grønlands Selvstyre får ind. Således betaler alle indirekte til folkekirken, uanset hvilken tro de har. Dette er ikke i strid med grundlovens § 68, der kun beskytter mod ”personlige” bidrag.

### **2.2.6 Grundlovens § 70 (forskelsbehandling)**

Grundlovens § 70 har følgende ordlyd:

”Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelse af nogen almindelig borgerpligt.”

§ 70 indeholder både en sikring af borgernes religionsfrihed og et mere generelt forbud mod diskrimination på grund af etnisk afstamning. Borgernes ret til at nyde de samme politiske og

borgerlige rettigheder uanset tro eller afstamning suppleres af en pligt for alle borgere til at opfylde de samme pligter i forhold til samfundet.

Begrebet "afstamning" skal ikke blot forstås som et biologisk-genetisk kriterium, men må forstås i en bredere forstand, f.eks. en persons egen demonstrerede eller dokumenterede følelse af tilhørsforhold (medlemskab) til en speciel etnisk eller etno-social gruppe.

Udtrykket "borgerlige og politiske rettigheder" skal fortolkes udvidende, idet formålet er at garantere enhver mod indgreb i den fulde, herunder lige, nydelse af alle rettigheder, som normalt tilkommer enhver borger omfattet af grønlandsk jurisdiktion, herunder i kraft af fast ophold m.v.

Udtrykket "rettigheder" omfatter udtrykkeligt garanterede rettigheder, eksempelvis i lovgivningen, men kan også omfatte en administrativ praksis eller anden form for retlig relevant adfærd, hvorved rettigheder erhverves, beskyttes eller håndhæves.

Andet led i § 70, om den almindelige borgerpligt, kan navnlig have betydning i forbindelse med beskatning eller andre mere eller mindre generelle samfundsmæssige pligter.

I tilslutning til § 70 forbyder § 71, stk. 1, 2. pkt., at en dansk borger underkastes nogen form for frihedsberøvelse på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning.

§ 70 fortolkes i dag i overensstemmelse med artikel 14 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention om forbud mod forskelsbehandling.

## **2.2.7 Grundlovens § 71 (frihedsberøvelse)**

Grundlovens § 71 har følgende ordlyd:

"Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.

Stk. 2. Frihedsberøvelse kan kun finde sted med hjemmel i loven.

Stk. 3. Enhver, der anholdes, skal inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget kendelse, der afsiges snarest muligt og senest inden tre dage, afgøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod sikkerhed, bestemme dennes art og størrelse. Denne bestemmelse kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

Stk. 4. Den kendelse, som dommeren afsiger, kan af vedkommende straks særskilt indbringes for højere ret.

Stk. 5. Ingen kan underkastes varetægtsfængsel for en forseelse, som kun kan medføre straf af bøde eller hæfte.

Stk. 6. Uden for strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om ud-

lændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Stk. 7. Behandlingen af de i stk. 6 nævnte personer undergives af et af folketinget valgt tilsyn, hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse.”

§ 71 er bygget således op, at stk. 1-2 vedrører enhver form for frihedsberøvelse, stk. 3-5 vedrører frihedsberøvelse inden for kriminalretsplejen, og stk. 6-7 vedrører administrativ frihedsberøvelse.

Grundlovens § 71, stk. 1, gælder kun for danske statsborgere, mens resten af § 71 gælder for alle, der opholder sig her i landet.

#### *§ 71, stk. 1*

Frihedsberøvelse er karakteriseret ved, at den afskærer en person fra at forlade et givet sted eller område. Selv en kortvarig tilbageholdelse kan være en frihedsberøvelse.

En frihedsberøvelse kan ske indirekte som følge af, at en person har pligt til at være et bestemt sted, f.eks. et vidne, der har pligt til at møde i retten og afgive forklaring, eller den fisker, der ikke frit kan forlade trawleren. Sådanne pligtbestemmelser er ikke i sig selv omfattet af grundlovens § 71, men bliver det, såfremt de håndhæves ved magtanvendelse.

En frivillig hospitalsindlæggelse er ikke en frihedsberøvelse, hvorimod en tvangsindlæggelse eller tvangstilbageholdelse på hospital er en frihedsberøvelse.

Bestemmelsen i § 71, stk. 1, 2. pkt., forbyder, at en dansk borger underkastes nogen form for frihedsberøvelse på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning.

Den diskrimination, der forbydes, vedrører ikke blot den indre religiøse eller politiske overbevisning, men også tilkendegivelser af denne.

Reglen antages derimod ikke at forbyde, at en bestemt adfærd kriminaliseres med mulighed for anstaltsdom, selv om denne adfærd er karakteristisk for en bestemt religiøs eller politisk gruppe. Kravet er blot, at kriminaliseringen vedrører adfærd, der uden hensyn til den religiøse eller politiske overbevisning anses for samfundsskadelig; f.eks. kan Inatsisartut eller Naalakkersuisut af sagligt begrundede dyreværnhensyn forbyde og kriminalisere en bestemt slagteform, uanset at denne anvendes inden for bestemte trosretninger.

#### *§ 71, stk. 2*

Det fremgår af § 71, stk. 2, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i en inatsisartutlov.

I teorien har det været diskuteret, om analogi fra en formel inatsisartutlov kan danne hjemmel for frihedsberøvelse, og om retssædvane kan danne hjemmel for frihedsberøvelse. Uanset denne diskussion må det kræves, at der i dag er udtrykkelig hjemmel i en inatsisartutlov til at frihedsberøve, såfremt man på et givet område ønsker denne mulighed.

Formålet med at kræve lovhjemmel er dels at sikre, at frihedsberøvelse kun sker i de tilfælde, Inatsisartut har godkendt, og dels at borgerne kan se, i hvilke situationer eller under hvilke betingelser, der kan ske frihedsberøvelse.

### § 71, stk. 6

Det følger af § 71, stk. 6, at en person, der administrativt er berøvet sin frihed, kan få sin sag indbragt for domstolene blot ved at fremsætte en begæring herom. Bestemmelsen er mere vidtgående end den almindelige adgang til domstolsprøvelse i § 63, stk. 1, og i praksis kræves derfor en lettet adgang til domstolskontrol ved, at sagen f.eks. indbringes af myndigheden og på dennes regning.

Det behøver heller ikke nødvendigvis være den frihedsberøvede selv, der klager over afgørelsen og ønsker den indbragt for domstolene. Ved f.eks. tvangsindlæggelse på psykiatrisk sygehusafdeling kan også et familiemedlem eller andre, der handler på patientens vegne, rejse sagen. Det er tilstrækkeligt at fremsætte begæring om domstolskontrol overfor vedkommende administrative myndighed.

Omfattet af § 71, stk. 6, er tillige f.eks. tvangsisolering m.v. som civil foranstaltning mod smitsomme sygdomme, tvangstilbageholdelse af demente beboere på plejehjem og anbringelse af børn uden for hjemmet.

Da grundloven går forud for almindelige inatsisartutlove, finder § 71, stk. 6, anvendelse, selvom en særlovgivning ikke indeholder selvstændige bestemmelser om domstolsprøvelse af en frihedsberøvelses lovlighed.

§ 71 fortolkes i dag i overensstemmelse med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om frihedsberøvelse. Heraf følger bl.a., at kun bestemte og tungtvejende grunde kan begrunde en bestemmelse om adgang til frihedsberøvelse.

## 2.2.8 Grundlovens § 72 (boligens ukrænkelighed – privatlivets fred)

Grundlovens § 72 har følgende ordlyd:

”Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter retskendelse.”

Bestemmelsen beskytter privatlivets fred, navnlig den fysiske privatsfære og fortroligheden af den personlige kommunikation. Den regulerer således grænsen for offentlige myndigheders adgang til at udøve kontrolvirksomhed i forhold til borgerne.

Udtrykket ”husundersøgelse” omfatter den private bolig, men også andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige, er omfattet af bestemmelsen, f.eks. lagerrum, forretningslokaler, kontorer, skabe og andre gemmer.

Udtrykket ”beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer” omfatter enhver rådhedsberøvelse, hvad enten den er midlertidig eller varig, og undersøgelse omfatter såvel undersøgelser på stedet som undersøgelser andetsteds.

Udtrykket "breve og andre papirer" omfatter private notater, manuskripter, forretningspapirer, regnskaber, protokoller og lignende, men derimod ikke legitimationspapirer, der netop er beregnet til forevisning. Oplysninger, der alene findes elektronisk, må anses for omfattet af bestemmelsen.

Udtrykket "brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden" omfatter enhver form for telekommunikation.

Husundersøgelser, beslaglæggelse, ransagning og indgreb i meddelelshemmeligheden må således kun ske efter forudgående retskendelse, hvor "ingen lov hjemler en særegen undtagelse".

I udtrykket "en særegen undtagelse" ligger en forudsætning om, at lovgivningsmagten kun undtagelsesvis kan tillade, at indgrebene finder sted uden forudgående retskendelse. Der er imidlertid overladt lovgivningsmagten et vidt skøn.

Der skal således være et særligt behov for at kunne fravige kravet om forudgående retskendelse, og fravigelsen skal ske ved udtrykkelig og klar lovhjemmel. Det kan ske ved, at det fastsættes hvilket indgreb, der kan ske uden retskendelse. Der skal i den forbindelse redegøres nøje herfor i bemærkningerne.

Tvangsindgreb i privatsfæren er som regel hjemlet af kontrolhensyn, herunder for at indsamle oplysninger, der ikke kan fremskaffes med mindre indgribende midler. I det omfang, at betingelserne for indgrebet (de retsstiftende kendsgerninger) er enkle og let konstaterbare, vil det ikke være forbundet med afgørende retssikkerhedsmæssige betænkeligheder at foretage indgrebet uden krav om retskendelse. Et krav om retskendelse ville i sådanne situationer være en unødigt belastning af domstolene, da der reelt ikke vil være behov for en rutinemæssig efterprøvelse af indgrebets berettigelse.

Der bør imidlertid iagttages en vis proportionalitet mellem mål og middel, således at tvangsindgreb i privatsfæren kun bør hjemles, hvor det er påkrævet af den almene interesse, og hvor mindre indgribende midler ikke, eller ikke længere, kan antages at tilgodese samme formål.

Såfremt der hos en forvaltningsmyndighed er opstået en konkret mistanke om et kriminalretligt forhold, må myndigheden ikke gå ud og f.eks. kontrollere en virksomhed. Myndigheden må i stedet kontakte politiet, som derefter kan gå frem efter reglerne inden for retsplejen. Forvaltningsmyndigheden kan dog f.eks. indkalde virksomhedens kontrolbøger m.v., såfremt der er hjemmel hertil i den aktuelle lovgivning.

§ 72 fortolkes i dag i overensstemmelse med den artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention om privatlivets fred.

### **2.2.9 Grundlovens § 73 (ejendomsret, ekspropriation)**

Grundlovens § 73 har følgende ordlyd:

"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.



Stk. 2. Når et forslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget's endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.”

Bestemmelsen yder en vis beskyttelse af den private ejendomsret, om end der tilkommer lovgiveren et vidt skøn ved bedømmelsen af, hvorvidt indgrebet er påkrævet af ”almenvellet”.

Den praktiske betydning af grundlovens § 73 er derfor især, at indgreb, som er omfattet af bestemmelsen, skal overholde bestemte procedureregler, som tilgodeser retssikkerheden hos de borgere, der skal tåle indgrebet. Endvidere sikres det, at indgrebet ikke er gratis for det offentlige, men udløser erstatningspligt over for den, indgrebet er rettet imod.

§ 73 beskytter for så vidt ikke borgeren imod at miste sin ejendomsret til en bestemt genstand, men beskytter først og fremmest genstandens økonomiske værdi for borgeren.

Beskyttelsen omfatter alle ejere, befolkningen i Grønland såvel som udlændinge, selskaber og private.

Beskyttelsen gælder også for staten, kommunerne og andre selvstændige forvaltningssubjekter. Offentlige forvaltningssubjekter kan imidlertid i et vist omfang pålægges reguleringer, som i forhold til private skulle karakteriseres som ekspropriative indgreb.

Begrebet ”ejendom” (ejendomsret) må forstås i bred forstand. Det omfatter ikke blot ejendomsretten til fast ejendom, men også begrænsede rettigheder over fast ejendom, så som leje-, servitut- og panterrettigheder, samt ejendomsret til løsøre. Alle formuerettigheder, herunder fordringsrettigheder og ophavsret m.v., nyder således grundlovsmæssig beskyttelse. Beskyttelsen gælder f.eks. krav på løn og krav på pension, man selv har sparet op.

De beskyttede rettigheder vil typisk hvile på aftale eller andet privatretligt grundlag, men kan også bero umiddelbart på lovgivningen.

Erhvervsrettigheder (næringsrettigheder), der hviler på offentligretlig tilladelse/autorisation, er omfattet. Det er imidlertid ikke kun erhvervsudøvelse, der hviler på særlig tilladelse, der nyder beskyttelse, jf. UfR 1980.955 Ø om en virksomhed (søtransport til og fra Grønland), der blev drevet som fri næring. Domstolens flertal tilkendte i dette tilfælde erstatning til et rederi som følge af, at bestemte skibsruter ikke længere måtte besejles af private godstransportører.

Selv om en rettighed er beskyttet af grundlovens § 73, betyder det ikke, at ethvert indgreb i rettigheden har karakter af ekspropriation. Hvis der kan foretages indgreb i beskyttede rettigheder, uden at der er tale om ekspropriation, taler man om ”erstatningsfri regulering”.

Grundlovens § 73 fastlægger ikke nogen fast grænse for, hvornår der er tale om ekspropriation, og hvornår der er tale om erstatningsfri regulering. Denne afgørelse beror på et samlet skøn, som bl.a. må baseres på retspraksis.

Som momenter, der må tillægges betydning for udøvelsen af dette skøn, kan nævnes indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få rettighedshavere, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller aktuel råden, samt om der er tale om en tilintetgørelse af rettigheden eller om en overførelse til andre fysiske eller juridiske personer.

Ekspropriation kan kun finde sted "ifølge lov", det vil sige med en hjemmel i en inatsisartutlov, som er målrettet det konkrete indgreb, således at ekspropriationsformålet konkret skal fremgå af inatsisartutloven. Lovgiveren kan ikke delegerer sin lovgivende beføjelse for bestemte sagsområders vedkommende, idet kun lovgiveren kan vurdere, om et ekspropriativt indgreb kan siges at være påkrævet af "almenvellet". Inatsisartut kan følgelig ved en inatsisartutlov give Naalakkersuisut adgang til at ekspropriere ejendom for at realisere konkrete planer om en havneudvidelse i en bestemt by, men Inatsisartut kan ikke bemyndige Naalakkersuisut til at foretage ekspropriation ved ikke nærmere bestemte fremtidige havneprojekter.

Indeholder en inatsisartutlov ikke hjemmel til ekspropriation, kan en sådan ikke finde sted, heller ikke selv om der betales erstatning. Der ville i så fald kun være sædvanlig adgang til at opkøbe ejendomme og rettigheder inden for givne bevillinger.

Ekspropriation kan ske til fordel for såvel offentlige myndigheder som private, såfremt sidstnævnte stemmer overens med kriteriet om "almenvellet". Selv om det er lovgiveren, der skal påse, hvorvidt en lovbestemmelse om ekspropriation er påkrævet af hensyn til almenvellet, det vil sige de almene samfundshensyn, kan spørgsmålet i et vist omfang prøves ved domstolene. Der må således ikke blot ske en omfordeling af private ejendomsrettigheder uden at saglige grunde tilsiger det.

I forhold til forvaltningen indebærer kriteriet om almenvellet et krav om, at et konkret indgreb ikke må gå videre end påkrævet til opnåelse af ekspropriationsformålet.

For så vidt angår grundlovens krav om "fuldstændig erstatning" for ekspropriation er der ikke tale om et entydigt begreb, idet beløbet efter omstændighederne kan fastsættes til såvel et højere som et lavere beløb end en eventuel konstaterbar værdi i handel og vandel (markedspris). I retspraksis og den juridiske litteratur er der udformet nærmere principper for ekspropriationserstatningers omfang.

Der henvises til landstingslov nr. 25 af 30. oktober 1992 om ekspropriation, som regulerer det fremgangsmåden ved ekspropriation i det omfang, en konkret ekspropriationslov ikke indeholder særlige bestemmelser herom.

## **2.2.10 Grundlovens § 76 (gratis folkeskole – ret til privat undervisning)**

Grundlovens § 76 har følgende ordlyd:

"Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen."

Bestemmelsen, som forudsætter en undervisningspligt for børn i folkeskolealderen, falder i 2 dele: Den fastslår for det første et gratisprincip for folkeskoleundervisning, således at op-

krævning af gebyrer/brugerbetaling for undervisningsaktiviteter i folkeskolen som udgangspunkt er forbudt. For det andet fastslår bestemmelsen en ret til at efterkomme undervisningspligten gennem privat undervisning i form af hjemmeundervisning eller undervisning på private grundskoler/friskoler som et alternativ til folkeskolen (princippet om skolefrihed).

§ 76 forpligter det offentlige til at oprette et system af almindelige grundskoler (folkeskoler) for børn. Folkeskolerne skal drives i offentligt, herunder eventuelt kommunalt, regi. Omfanget og indholdet af den pligtige undervisning i folkeskolen fremgår ikke af bestemmelsen, men kan, ligesom fastlæggelsen af den undervisningspligtige alder, i betydeligt omfang reguleres af lovgiveren.

Gratisprincippet for folkeskolen indebærer, at efterkommelse af undervisningspligten normalt ikke må være forbundet med udgifter for de pågældende familier. Nødvendige transport- og opholdsudgifter i forbindelse med deltagelse i folkeskoleundervisningen er omfattet af gratisprincippet.

Gratisprincippet udelukker ikke, at der i forbindelse med skolegangen kan afvikles frivillige aktiviteter i tillæg til undervisningen, som finansieres ved hjælp af deltagerbetaling. Sådanne aktiviteter kan være fester, teaterforestillinger og ophold i feriekoloni, såfremt de har karakter af frivillige fritidsaktiviteter. Fremtræder aktiviteterne derimod som en integreret del af undervisningen, som det bl.a. antages at være tilfældet ved valgfrie, obligatoriske undervisningsfag, skal de fuldt ud finansieres af det offentlige.

Grænsedragningen mellem undervisningsrelaterede og fritidsprægede aktiviteter kan være vanskelig, f.eks. ved klasseudflugter, og bør i tvivlstilfælde afgøres til fordel for gratisprincippet. Undervisningsrelaterede aktiviteter bør således ikke indirekte blive belastet med omkostninger for familierne, fordi der sker en sammenkædning med fritidsprægede aktiviteter.

Det forbliver uklart, om domstolene de facto accepterer en bagatelgrænse for elevbetaling. I en sag om Undløse Skoles besøg af en zoologisk have ville hverken Folketingets Ombudsmand, Østre Landsret eller Højesteret (UfR 1983.871 H) underkende opkrævning af en deltagerbetaling på 3 kroner. Afgørelserne blev støttet på varierende begrundelser, og også Højesteret var delt i et flertal og to mindretal i spørgsmålet om, hvordan afgørelsen skulle begrundes.

Princippet om skolefrihed er formuleret som en ret til forældre og værger til børn i den undervisningspligtige alder til at træffe beslutning om barnets skolegang ved at fravælge den offentlige folkeskole. Retten er betinget af, at den alternative undervisning "kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen". Heraf følger en ret og en pligt for det offentlige til at føre tilsyn med de alternative private undervisningstilbud. Det private tilbud kan dog kun underkendes, hvor det kan anses som godtgjort, at undervisningens resultat er klart ringere (ikke kan stå mål) med resultatet af en folkeskoleundervisning. Retten til egne undervisnings- og prøveformer samt til egne undervisningsplaner skal som udgangspunkt anerkendes.

Forældrenes valgfrihed gælder kun fravalg af folkeskolen i sin helhed. Der kan således ikke fravælges enkelte fag eller undervisningstilbud, hvis indhold forældrene er uenige i. Deltagelse i kristendomsundervisning kan som følge heraf pålægges alle folkeskoleelever uanset deres religiøse tilhørsforhold, for så vidt der alene sker en formidling af viden om kristne traditioner m.v. I det omfang, der tillige formidles indholdet af den kristne lære, kan der imidlertid være tale om religiøs opdragelse (missionerende virksomhed) og dermed et indgreb i

borgernes religionsfrihed, jf. artikel 9 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Grænsedragingsproblematikken mellem videnformidling og religiøs opdragelse kan tale for at gøre religionsundervisning valgfri for folkeskoleelever.

Gratisprincippet for folkeskoleundervisning gælder ikke for de private undervisningstilbud, der som udgangspunkt skal finansieres af forældrene. Det har dog været anført i den juridiske litteratur, at § 76 tillige indebærer en pligt for det offentlige til at muliggøre valgfriheden i praksis ved at yde økonomisk tilskud til private grundskoletilbud m.v.

### **2.2.11 Grundlovens § 77 (ytringsfrihed)**

Grundlovens § 77 har følgende ordlyd:

”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.”

Retten til at tale frit, er beskyttet af § 77. Den slår fast, at alle borgere uden forudgående censur kan udtrykke det, de ønsker. Men samtidig må borgeren acceptere et retligt ansvar for det sagte. Lovgiveren er således berettiget til at sætte nogle grænser for, hvad man kan tillade sig at sige eller skrive offentligt.

Hvis man fornærmer et andet menneske groft, kan man risikere at blive stævnet i en såkaldt injuriersag, jf. reglerne om freds- og ærekrænkelser. Hvis man skriver noget, der kan true landets sikkerhed, kan man blive tiltalt ved domstolene, og så videre.

Alle typer af meddelelser til andre er omfattet af ytringsfriheden. Enhver udtryksform og fremstillingsteknik er omfattet, herunder sang, tegninger, billeder, figurer, bånd, radio, internet, foredrag, diskussion m.v.

§ 77 giver ikke blot borgere ret til at udbrede information (ytringsfrihed), men også en ret til at modtage information (informationsfrihed).

Selvom grundloven garanterer ytringsfrihed for alle, kan den i nogle situationer begrænses for persongrupper, der har undergivet sig eller er blevet undergivet et særligt offentligt regime. Blandt andet er det anerkendt, at indsatte i anstalter under kriminalforsorgen eller i politiets arresthuse af hensynet til den offentlige sikkerhed og orden må tåle indskrænkninger i deres ytringsfrihed samt acceptere kontrol og evt. censur af deres udgående post m.v.

Ytringsfriheden gælder også for offentligt ansatte, om end ansættelsesforholdet indebærer visse begrænsninger, navnlig som følge af reglerne om tavshedspligt. Den almindelige tavshedspligt er reguleret i kriminalloven og i landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning. Herudover kan der i speciallovgivning være fastsat særlige regler om tavshedspligt.

Tavshedspligt kan herudover ved inatsisartutlov pålægges særlige professioner, så som præster, advokater og sundhedspersoner, også selv om de måtte virke som selvstændige eller på private arbejdspladser.

Forbuddet mod "censur" omfatter enhver prøvelse af en ikke offentliggjort ytring foretaget af en offentlig myndighed med henblik på at afgøre, om offentliggørelse må finde sted. Blandt de ganske få undtagelser, der accepteres fra censurforbuddet, hører adgangen til, under visse omstændigheder, at nedlægge et fogedforbud hos domstolene mod en umiddelbar forestående ulovlig offentliggørelse, jf. kriminallovens kapitel 51.

"Andre forebyggende foranstaltninger" omfatter censurlignende foranstaltninger, der kan forhindre eller forsinke offentliggørelse af ytringer.

Grundlovens § 77 er ikke til hinder for etablering af forholdsregler til sikring af et eventuelt efterfølgende ansvar. F.eks. kan det kræves, at bestemte offentliggørelser skal indeholde oplysninger om, hvem der er ansvarlig for indholdet.

Mens forbuddet mod forudgående censur (den såkaldte formelle ytringsfrihed) er meget vidtgående, er lovgivningsmagten stillet forholdsvis frit ved spørgsmålet om, hvilke ytringer der skal være lovlige og dermed kan gøres til genstand for et efterfølgende retligt ansvar. Domstolene forbeholder sig imidlertid ret til at tilsidesætte lovbestemmelser, der gør for vidtgående indgreb i borgernes mulighed for at ytre sig. Der eksisterer således reguleringsområder, hvor end ikke lovgivningsmagten har mulighed for at gøre ytringer ansvarspådragende (ifølge den såkaldte materielle ytringsfrihed).

Lovgivningsmagten forventes især at respektere borgernes ret til frit at kunne informere sig for at danne deres egne, uafhængige meninger. Således er borgerens adgang til information og en fri meningsudveksling beskyttet i den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, ligesom det følger indirekte af grundlovens demokratiske principper, at borgerne (vælgerne) skal have mulighed for bredt at følge med i samfundets anliggender.

Lovgiverens regulering af ytringers lovlighed forudsætter derfor en vis afvejning mellem hensynet til borgernes informationsfrihed og de beskyttelseshensyn, reguleringen skal tilgodese. En forholdsvis vid reguleringsadgang antages at gælde f.eks. for regler om markedsføring (reklamer), regler om reklamering for lægemidler, kriminallovens regler om freds- og ærekrænkelser, og speciallovgivningens regler om tavshedspligt.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 opregner udtømmende de modhensyn, der kan medføre indskrænkninger i den materielle ytringsfrihed.

### **2.2.12 Grundlovens § 78 (foreningsfrihed)**

Grundlovens § 78 har følgende ordlyd:

"Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.”

Grundlovens § 78 sikrer borgerne foreningsfrihed. Bestemmelsen beskytter både juridiske og fysisk personers ret til at danne og melde sig ind i foreninger uden at spørge myndighederne om lov først.

Foreningerne skal dog være lovlige, dvs. foreningens formål må ikke være at begå ulovligheder. Hvis foreningen bruger vold eller andre ulovlige metoder for at nå sit mål, skal foreningen opløses ved dom. Da en forening er en juridisk person med selvstændig retsevne, skal den i retlig henseende behandles adskilt fra de fysiske personer, der er medlem af den. Det er foreningen som sådan – modsat dens medlemmer som enkeltpersoner – der skal have et ulovligt formål, før foreningen opløses ved dom.

For at der skal være tale om en forening, kræves et varigt samvirke af en kreds af personer med et nærmere bestemt fælles formål. Samvirket må have en vis organisering og fasthed. En forening vil normalt have et sæt skrevne vedtægter eller et tilsvarende skriftligt regelgrundlag, men det er dog ingen betingelse.

§ 78 beskytter foreninger imod statslig indblanding, og en forening kan derfor selv fastsætte nærmere regler for, hvilke personer der kan optages som medlemmer. Det følger dog af retspraksis, at der i nogle tilfælde er retskrav på optagelse i en forening. Det drejer sig f.eks. om tilfælde, hvor en person kan have en væsentlig økonomisk eller faglig interesse i medlemskab af en forening. Foreningen kan dog stadig stille visse sagligt begrundede optagelseskrav.

Det er ikke uforeneligt med § 78, stk. 1, at stille krav om, at foreninger skal anmeldes til et register. Det er heller ikke uforeneligt med bestemmelsen, at der fastsættes en række lovregler om foreningers organisatoriske rammer, herunder tegningsregler og regnskabskrav. En forening skal også overholde lovgivningens almindelige krav i forbindelse med deres drift.

Foreningers ret til at virke uden statslig indblanding sikrer ikke foreningerne særlige rettigheder for at kunne fremme deres formål. Det følger f.eks. ikke af foreningsfriheden, at faglige organisationer har en ret til at fremme deres og medlemmernes interesser gennem strejke.

Bestemmelsen giver ikke borgere ret til at nægte at være medlem af en bestemt forening (den såkaldte ”negative foreningsfrihed”). Foreningstvang kan derfor være forenelig med § 78, f.eks. kan der foreskrives en pligt til at være medlem af en bestemt brancheorganisation for at kunne udøve bestemte former for næring eller profession. Visse former af foreningstvang anses dog for at stride mod artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som ifølge menneskerettighedsdomstolens praksis i større grad beskytter retten til at stå uden for en forening.

En forening kan ikke opløses administrativt. Naalakkersuisut kan dog i særlige tilfælde gribe ind og forbyde en forening midlertidig. Naalakkersuisut skal da straks og på eget initiativ indbringe forbuddet for domstolene, jf. § 78, stk. 3.

Politiske foreninger nyder på grund af deres særlige betydning for den demokratiske samfundsorden en yderligere beskyttelse, og sager om opløsning af politiske foreninger kan der-

for kræves indbragt direkte for Højesteret, jf. § 78, stk. 4. De nærmere regler for virkningen af, at en forening opløses, skal fremgå af en inatsisartutlov. Der er ikke vedtaget sådanne inatsisartutlove, således at en forenings endelige opløsning indtil videre kun kan ske med lovgiverens medvirken.

For visse foreninger med erhvervsmæssigt formål er der fastsat en særlig procedure for opløsning ved inatsisartutlov.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 handler også om forenings- og forsamlingsfrihed.

### **2.2.13 Grundlovens § 79 (forsamlingsfrihed)**

Grundlovens § 79 har følgende ordlyd:

”Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.”

Grundlovens § 79 sikrer forsamlingsfriheden. Den er en af de tre klassiske politiske frihedsrettigheder. De andre to er ytringsfriheden (§ 77) og foreningsfriheden (§ 78), der begge må forstås i begrebsmæssig sammenhæng med forsamlingsfriheden.

§ 79 sikrer, at alle personer, der opholder sig her i landet, har ret til at holde møder eller demonstrere når som helst, blot de ikke medfører våben. Politiet har ret til at overvære de offentlige møder.

Grundlovens tilkendegivelse af forsamlingsfrihed forudsætter fredelige hensigter.

Der kan godt ved inatsisartutlov eller i henhold til inatsisartutlov stilles krav om, at myndighederne forud skal orienteres om en demonstration, f.eks. ved at anmelde tidspunkt, mødested og rute for en demonstration. Bestemmelser herom kan f.eks. lovligt fastsættes i kommunale politivedtægter. Politiet kan af ordensmæssige hensyn og inden for visse grænser forlange at få et møde eller en demonstration flyttet, hvis det er påkrævet af hensyn til trafikken eller hensynet til at demonstranter og moddemonstranter adskilte. Sådanne reguleringer skal dog ske med respekt for demonstranternes mulighed for at fremsætte deres budskab, således at f.eks. mere begrænsede gener for færdslen m.v. må tolereres.

Lovgivningsmagten kan gennemføre visse almene reguleringer af forsamlingsfriheden, f.eks. ved almindelig lovgivning som kriminallov, epidemilove m.v. Lovgiver kan også bestemme, at specifikke regler, f.eks. om spiritusindtagelse, kun skal rette sig mod forsamlinger/forsamlingsdeltagere, så længe reguleringen ikke tilsigter eller har som konsekvens at begrænse forsamlingsdeltagernes ret til at komme til udtryk på fredelig vis.

### **2.2.14 Grundlovens § 82 (kommunalt selvstyre)**

Grundlovens § 82 har følgende ordlyd:

”Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”

Umiddelbart er bestemmelsen formuleret som en ret for to offentlige myndigheder: Kommunerne, hvis eksistens forudsættes og for så vidt garanteres, sikres en ret til at ”selvstændigt at styre deres anliggender”. Staten sikres en ret og pligt til at føre tilsyn med det kommunale selvstyre samt til at lovregulere dens nærmere indhold. Statens opgaver i forhold til kommunale selvstyre er for Grønlands vedkommende overdraget til Selvstyret.

Hensynet bag ved § 82 er dog i mindre grad ønsket om at sikre offentlige myndigheder bestemte rettigheder, men snarere ønsket om at sikre borgerne en vis grad af lokal selvbestemmelse (nærdemokrati) gennem garantien for et kommunalt selvstyre. Grundlovens principper for den demokratiske styreform gælder som udgangspunkt også for kommunernes organisation, og grundloven forudsætter bl.a. i § 86, der sker almindelig valg til kommunale råd.

Ved reguleringen af indholdet af den kommunale selvstyreret tilkommer lovgiveren ret vide rammer, både med hensyn til, hvilke sagsområderne kommunerne skal kunne varetage som egne anliggender, og med hensyn til de beføjelser, kommunerne skal tildeles for at kunne administrere områderne. Navnlig kan der uanset formuleringen i § 82 ikke udpeges bestemte ”umistelige” kommunale sagsområder, som Grønlands Selvstyre på forhånd skulle være forhindret i at detailregulere eller overføre til central administration. Det antages imidlertid, at lovgiveren skal indrømme kommunerne tilstrækkelig handlefrihed, så lokalpolitiske opfattelser og prioriteringer kan komme til udtryk.

Herudover er det kommunale selvstyre undergivet en række begrænsninger. Hertil hører, at borgerne over for kommunen kan påberåbe sig samme grundlovssikrede frihedsrettigheder som overfor staten, hhv. selvstyremyndighederne. I territorielt henseende kan lovgiveren ikke overlade det til en kommune at træffe beslutning om en anden kommunes forhold. I forhold til staten, hhv. selvstyremyndighederne, skal kompetencefordelingen ifølge grundloven og selvstyreloven respekteres, således at det f.eks. ikke kan overlades kommunerne at slå egen mønt eller føre udenrigspolitik.

I forbindelse med lovudarbejdelsen kræver retten til kommunalt selvstyre iagttagelsen af et vist armlængdeprincip, således at en direkte indblanding af centrale myndigheder i den kommunale sagsbehandling, ansættelsesbeslutninger m.v. undgås. Selvstyremyndighederne er i stedet henvist til at udøve deres kontrolfunktioner ved f.eks. at modtage indberetninger, behandle klager, samt udføre inspektioner og anden tilsynsvirksomhed.

## 2.3 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Andre retlige grænser for lovgivningsmagten følger af Grønlands internationale forpligtelser, herunder traktater og konventioner, som riget har tiltrådt med virkning for Grønland, f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er ved kongelig anordning gjort til en del af grønlandsk ret. Da lovgiveren anses for at være bundet af gældende folkeretlige forpligtelser, skal ny lovgivning respektere bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som derfor i praksis finder anvendelse på lige fod med grundloven og selvstyreloven.



De artikler i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som har størst relevans for det praktiske lovgivningsarbejde, er navnlig:

- 1) artikel 5 (retten til frihed og personlig sikkerhed, herunder frihedsberøvelse)
- 2) artikel 6 (forbud mod selvinkriminering - relevant ved oplysningspligt)
- 3) artikel 7 (forbud mod kriminalisering med tilbagevirkende kraft)
- 4) artikel 8 (privatlivets fred m.v.)
- 5) artikel 9 (tankefrihed, samvittighedsfrihed og religionsfrihed)
- 6) artikel 10 (retten til menings- og ytringsfrihed)
- 7) artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed)
- 8) artikel 14 (forbud mod forskelsbehandling pga. afstamning, nationalitet m.v.)

I oplæg til Naalakkersuisut, som vedrører menneskerettigheder, skal Lovafdelingen høres inden selve fremlæggelsen for Naalakkersuisut.

### **2.3.1 EMRK artikel 5 (personlig frihed og sikkerhed)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 5 har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

- a) lovlig frihedsberøvelse af en person efter domfældelse af en kompetent domstol;
- b) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;
- c) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt for at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan;
- d) frihedsberøvelse af en mindreårig ifølge lovlig afgørelse med det formål at føre tilsyn med hans opdragelse eller lovlig frihedsberøvelse for at stille ham for den kompetente retlige myndighed;
- e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder;
- f) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.

Stk. 2. Enhver, der anholdes, skal snarest muligt og på et sprog, som han forstår, underrettes om grundene til anholdelsen og om enhver sigtelse mod ham.

Stk. 3. Enhver, der anholdes eller frihedsberøves i henhold til bestemmelserne i denne artikels stk. 1, litra c, skal ufortøvet stilles for en dommer eller anden øvrighedsperson, der ved lov er bemyndiget til at udøve domsmyndighed, og skal være berettiget til at få sin sag pådømt inden for en rimelig frist, eller til at blive løsladt i afventning af rettergangen. Løsladelsen kan gøres betinget af sikkerhed for, at den pågældende giver møde under rettergangen.

Stk. 4. Enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse, har ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

Stk. 5. Enhver, der har været anholdt eller frihedsberøvet i strid med bestemmelserne i denne artikel, skal have ret til erstatning.”

Reglerne i artikel 5 vedrører frihedsberøvelse i og uden for kriminalretsplejen, herunder reglerne om adgang til en domstolsprøvelse.

Formålet er at beskytte den personlige frihed og sikkerhed mod vilkårlige indgreb fra myndighedernes side.

Den personlige frihed angår navnlig spørgsmålet om bevægelsesfrihed (lokalfrihed). Den personlige sikkerhed vedrører især spørgsmålet om beskyttelse af den fysiske integritet.

Bestemmelsen opregner i stk. 1, litra a-f, udtømmende de lovlige grunde til frihedsberøvelse. Enhver frihedsberøvelse skal være lovlig, jf. den udtrykkelige betingelse herom i litra a-f. Herudover fremgår det af stk. 1, at ethvert indgreb skal ske i overensstemmelse med den ved inatsisartutlov foreskrevne fremgangsmåde. Dette er en processuel betingelse. Umiddelbart stilles der ikke krav til fremgangsmåden, men Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at der bl.a. skal indføres garantier for en retfærdig og betryggende proces i de omhandlede sager. De krav, der vil blive stillet til procesgarantierne, vil i vidt omfang svare til de, der er nævnt i artikel 6.

Artikel 5, stk. 2-4, indeholder retsgarantier af fortrinsvis processuel karakter, og stk. 5 giver ret til erstatning for konventionsstridig frihedsberøvelse.

Der henvises i øvrigt til grundlovens § 71 om frihedsberøvelse.

### **2.3.2 EMRK artikel 6 (retfærdig rettergang)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6 har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Dommen skal afsiges i et offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvist fra retsforhandlingerne af

hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensyn til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

Stk. 2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

Stk. 3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal mindst have ret til følgende:

- a) at blive underrettet snarest muligt, udførligt og på et sprog, som han forstår, om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham;
- b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar;
- c) at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer, som han selv har valgt, og hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale juridisk bistand, at modtage den uden betaling, når dette kræves i retfærdighedens interesse;
- d) at afhøre eller lade afhøre imod ham førte vidner og at få vidner for ham tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner, der føres imod ham;
- e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten.”

Bestemmelsen angiver i stk. 1 en række generelle retsgarantier, som yder borgerne retsbeskyttelse, herunder bl.a. et krav om retfærdig rettergang ("fair trial") og beskyttelse mod langvarig sagsbehandling.

Bestemmelsen i stk. 1 forpligter bl.a. lovgiver til at give mulighed for, at afgørelsen af civile retstvister og til at sikre, at kriminalsager kan indbringes for domstolsorganer, der opfylder kravene i artikel 6, stk. 1.

Stk. 2 og 3 vedrører alene kriminalretsplejen.

En udtrykkelig angivelse af nogle centrale elementer i begrebet "retfærdig rettergang/fair trial" er for kriminalsagernes vedkommende indeholdt i artikel 6, stk. 2 og 3. Reguleringen er dog ikke udtømmende.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder ikke et udtrykkeligt forbud mod selvinkriminering. Ved selvinkrimineringsforbud forstås, at ingen bliver tvunget til at vidne mod sig selv eller erkende sig skyldig.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid indfortolket et forbud mod selvinkriminering i artikel 6, stk. 1 og 2. Forbuddet finder anvendelse i sager, der anses for kriminalsager i konventionens forstand. Borgerne har krav på beskyttelse fra det tidspunkt, hvor der er rejst sigtelse, eller hvor der er grundlag for at rejse sigtelse.

Opmærksomheden skal være henledt på, at myndighederne som følge heraf er afskåret fra at håndhæve en oplysningspligt, hvis de har mistanke om, at den pågældende har begået en kriminalretlig overtrædelse, og oplysningerne vil kunne være af betydning for den nærmere vurdering heraf.

Selvinkrimineringsforbuddet er imidlertid ikke til hinder for, at der i en inatsisartutlov indsættes kriminalretligt sanktionerede bestemmelser om oplysningspligt for borgerne som led i almindelig kontrol eller tilsyn fra myndighedernes side.

Lovgiveren skal være opmærksom på artikel 6, hvis der påtænkes udarbejdet regler om begrænsning i adgangen til en domstolsprøvelse af civile sager og kriminalsager, herunder navnlig på områder, hvor et ressortområde foreslår en afkriminalisering, der indebærer en administrativ behandling af sager, der tidligere har været behandlet som kriminalsager.

Det skal bemærkes, at der ifølge kriminallovens udformning ikke idømmes "straffe" i Grønland, hvor begrebet "kriminalretlig sanktion", henholdsvis "kriminalretlig foranstaltning" benyttes i stedet. I tilslutning hertil anvendes heller ikke begrebet "fængsel", idet fuldbyrdelsen af en idømt frihedsberøvelse sker i en "anstalt" under Kriminalforsorgen.

### 2.3.3 EMRK artikel 7 (kriminalisering)

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 7 har følgende ordlyd:

"Stk. 1. Ingen kan kendes skyldig i strafbart forhold på grund af en handling, eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovertrædelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper."

Kriminallovgivning med tilbagevirkende kraft strider mod artikel 7. Kriminalretlige bestemmelser kan derfor ikke have virkning for handlinger begået før inatsisartutlovens ikrafttræden, ligesom skærpelser af kriminalretlige bestemmelser kun har virkning for handlinger begået efter inatsisartutlovens ikrafttræden.

Artikel 7 sætter således også grænser for, hvor vage og upræcise sanktionsbestemmelser kan være. Der skal på gerningstidspunktet være klar foranstaltningshjemmel. En bestemmelse, der definerer en forbrydelse, skal således være tilstrækkelig klar og præcis, så det med rimelig grad af sikkerhed kan forudses, hvilke handlinger og undladelser der vil kunne medføre kriminalretligt ansvar.

Det er derfor ved udarbejdelsen af kriminalretligt sanktionerede regler meget væsentligt at være præcis i beskrivelsen af gerningsindholdet.

Efter artikel 7, stk. 2, udelukker bestemmelsen i stk. 1 ikke, at der kan foranstaltes for handlinger, der på tidspunktet for deres begåelse, var forbrydelser "ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper".

Stk. 2 er en accept af, at klar lovhjemmel i national ret som forudsætning for kriminalretlig forfølgning ikke er menneskeretligt nødvendigt i relation til visse meget alvorlige, internationale forbrydelser.

Det skal bemærkes, at der ifølge kriminallovens udformning ikke idømmes "straffe" i Grønland, hvor begrebet "kriminalretlig sanktion", henholdsvis "kriminalretlig foranstaltning" benyttes i stedet. I tilslutning hertil anvendes heller ikke begrebet "fængsel", idet fuldbyrdelsen af en idømt frihedsberøvelse sker i en "anstalt" under Kriminalforsorgen.

### **2.3.4 EMRK artikel 8 (privatlivets fred m.v.)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 har følgende ordlyd:

"Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."

Beskyttelsen i artikel 8 retter sig mod privatlivet. Bestemmelsen er bredt formuleret.

Kernen i begrebet "privatliv" er retten til en sfære, inden for hvilken den enkelte uforstyrret kan udfolde og udvikle sin personlighed. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tilkendegivet, at beskyttelsen af privatlivet går endnu videre ved i et vist omfang at sikre individet en ret til at etablere og udvikle forbindelse med andre mennesker.

Artikel 8 beskytter hovedsagelig mod myndigheders indblanding i familielivet. Kravet om "respekt" kan f.eks. forpligte staten til at indføre beskyttende foranstaltninger, også i relation til enkeltpersoner.

En foranstaltning, der retter sig mod privatlivet, skal imidlertid have en vis intensitet, før man kan tale om et indgreb.

Da bestemmelsen favner bredt, gives her eksempler på områder, hvor forholdet til artikel 8 bør overvejes nærmere: Foretagelse af abort, begrænsninger på en blind persons dyrehold, en plejemors fortsatte forhold til sit plejebarn efter hjemgivelsen, samvær mellem forældre og børn, registrering, opbevaring og udlevering af personlige oplysninger, ret til aktindsigt i det offentlige registeroplysninger vedrørende én selv, spørgsmål om officiel anerkendelse af et foretaget kønsskifte, tvang til deltagelse i lægeundersøgelser og lægelig behandling, forholdene for homoseksuelle, forurening, herunder støjgener, gentagne ransagninger og beslaglæggelser, brevåbning og aflytning.

Der henvises i øvrigt til grundlovens § 72.

### **2.3.5 EMRK artikel 9 (tanke- og religionsfrihed)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 9 har følgende ordlyd:

"Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med

andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

Bestemmelsens kerne er beskyttelse mod statslig indgriben i tankefriheden, samvittighedsfriheden og religionsfriheden.

Artikel 9, stk. 2, opregner udtømmende mulighederne for at indskrænke retten til at udøve religion.

Enkeltpersoner og sammenslutninger af enkeltpersoner med et religiøst formål, f.eks. kirke eller trossamfund, er klageberettiget. En juridisk person med et kommercielt formål er derimod ikke fundet klageberettiget, jf. retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Der henvises i øvrigt til grundlovens §§ 67-70.

### **2.3.6 EMRK artikel 10 (menings- og ytringsfrihed)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10 har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprede af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.”

Ytringsfriheden hører til de klassiske politiske frihedsrettigheder. Selvom artikel 10 ikke opstiller noget absolut forbud mod censur, følger der vidtgående begrænsninger mod censur og censurlignende foranstaltninger af grundlovens § 77.

Retten til ytringsfrihed gælder enhver, også juridiske personer.

Ytringsbegrebet omfatter ytringer af vidt forskellig karakter, herunder informationer, ideer, kunstneriske udtryk og kommercielle ytringer, så som reklame m.v.

Ytringer om spørgsmål af almen samfundsmæssig interesse, herunder politiske forhold og spørgsmål, nyder særlig beskyttelse. Artikel 10 indeholder dog ikke en generel ret til at få adgang til at give sin mening til kende i f.eks. fjernsyn, radio eller indlæg i dagspressen.

Artikel 10 giver også en ret til at modtage ytringer (informationsfrihed).

Det fremgår af artikel 10, stk. 2, at ytringsfriheden medfører ansvar og pligter. Det fremgår også, at såfremt ytringsfriheden skal reguleres, skal det ske ved inatsisartutlov og være nødvendigt pga. et af de i stk. 2 nævnte hensyn.

Der henvises i øvrigt til grundlovens § 77.

### **2.3.7 EMRK artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 11 har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Stk. 2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker, politiet eller statsadministrationen lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder.”

Artikel 11 beskytter forsamlings- og foreningsfrihed. Retten til at oprette og slutte sig til en fagforening er udtrykkeligt gjort til en del heraf.

Bestemmelsen beskytter den enkeltes mulighed for at deltage i fællesskab med andre og skal ses i nær sammenhæng med den politiske ytrings- og informationsfrihed.

Bestemmelsen har et vist sammenfald med beskyttelsen i artikel 9 og 10.

Både private og offentlige møder er omfattet af forsamlingsfriheden. Et krav om anmeldelse (i modsætning til myndighedsgodkendelse) af planlagte offentlige møder, er ikke i strid med bestemmelsen.

Forsamlingsfriheden indebærer et positivt krav på, at selvstyret i et vist omfang politibeskytter forsamlinger, hvor der fremsættes kontroversielle og uønskede udtalelser. Der kan også i visse tilfælde være pligt til at stille egnede områder til rådighed, regulere trafikken m.v., således at forsamlingen ikke hindres, og der sikres adgang til forsamlingen.

Alle typer foreninger og forsamlinger er omfattet af foreningsfriheden, når der er tale om en frivillig sammenslutning med fælles mål, og når sammenslutningen har en vis struktur.

Kun foreninger, som er uafhængige af det offentlige, er som udgangspunkt omfattet. Foreninger, der varetager offentlige interesser, og som eventuelt er tildelt visse offentligretlige beføjelser, er kun omfattet af bestemmelsen, så længe de er uafhængige af det offentlige.

Retten til at oprette og slutte sig til en fagforening er indeholdt i den almindelige foreningsfrihed, men retten er udtrykkeligt fremhævet særskilt i bestemmelsen. Der skal i denne sammenhæng henvises til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse om eksklusion af

siv aftaler af 11. januar 2006. Sagerne Sørensen v. Denmark og Rasmussen v. Denmark med sagsnumrene 52562/99 og 52620/99 kan findes på: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol medfører Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 11 også retten til ikke at være medlem af en forening (negativ foreningsfrihed). Dog skal der tages hensyn til en sags specifikke karakter.

Det antages, at bestemmelsen både beskytter arbejdsgiverorganisationer og arbejdstagerorganisationer.

Indskrænkninger i de beskyttede rettigheder kan kun ske ved inatsisartutlov og når det er nødvendigt, jf. de i artikel 11, stk. 2, nævnte hensyn. Visse grupper er, som det fremgår af stk. 2, undtaget. De kan pålægges "lovlige begrænsninger". Det kræves nok ikke, at begrænsningerne er "nødvendige i et demokratisk samfund", men indskrænkningen må være rimelig og proportional.

Der henvises i øvrigt til grundlovens §§ 78-79.

### **2.3.8 EMRK artikel 14 (forskelsbehandling)**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 14 har følgende ordlyd:

"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, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold."

Bestemmelsen knytter sig til de andre bestemmelser i konventionen. Bestemmelsen er ikke et generelt forbud mod diskrimination, men gælder kun for de områder, der er omfattet af konventionen inklusiv protokollerne.

Opregningen af diskriminationsgrunde er ikke udtømmende. Bestemmelsen omfatter således i princippet enhver usaglig forskelsbehandling mellem personer eller grupper.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at en forskelsbehandling er lovlig, hvis den varetager et anerkendelsesværdigt formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret. En forskelsbehandling er således diskriminerende, hvis den ikke er objektiv og saglig begrundet.

Fastsættelsen af regler, hvor der f.eks. stilles krav om statsborgerskab, kan give anledning til spørgsmål i forhold til forbud mod diskrimination. Det samme kan regler, hvor der på anden måde gøres forskel mellem persongrupper som betingelse for at udøve et hverv, opnå en økonomisk ydelse, få adgang til boliger eller lignende. I sådanne tilfælde må det overvejes, om den pågældende forskelsbehandling varetager et anerkendelsesværdigt og sagligt formål, og om den er mere indgribende, end formålet nødvendiggør.



## 2.4 Bindende international ret

Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget, jf. selvstyrelovens § 16, stk. 1. Heraf følger, at grønlandske forskrifter ikke må stride mod bindende international ret. Endvidere kan det ifølge bindende international ret påhvile Selvstyret at gennemføre en bestemt lovgivning, f.eks. for at implementere traktater eller sikre en bestemt retstilstand m.v. Departementerne skal følgelig være opmærksomme på de pligter og begrænsninger, som international ret pålægger Selvstyret inden for deres respektive ressortområde.

## 2.5 Uskrevne retsnormer

Ud over de skrevne regler i grundlov, selvstyrelov og EMRK m.fl., skal nye forskrifter iagttage uskrevne, men bindende retlige normer, som måtte have forrang for almindelig inatsisartutlov.

### 2.5.1 Retssædvaner

Retssædvaner kan opstå undtagelsesvist som bindende normer, såfremt en bestemt praksis har været fulgt almindeligt, stadigt og længe samt ud fra en overbevisning om at være retligt forpligtet hertil. Da retssædvaner knytter sig til den eksisterende retsorden, kan de opstå på forskellige niveauer i normhierarkiet.

Af betydning for lovudarbejdelsen er først og fremmest retssædvaner, der gælder over almindelig lovniveau, fordi de knytter sig til f.eks. grundloven eller selvstyreloven. Sådanne "forfatningsretlige retssædvaner" kan i givet fald ikke ændres ved almindelig inatsisartutlov.

Det skal dog bemærkes, at forfatningsretlige sædvaner er sjældne og indtil videre ikke har spillet en væsentlig rolle for det grønlandske lovgivningsarbejde. Dette skyldes bl.a., at selvstyreordningen, den forudgående hjemmestyreordning samt de hertil knyttede forfatningsretlige procedurer er af forholdsvis nyere dato, mens anerkendte retssædvaner typisk stammer fra ældre og mindre regulerede tider.

Danske forfatningsretlige sædvaner, som f.eks. knytter sig til Folketingets finansudvalgsbevillinger, Statsrådsbehandlinger, og regeringens ret til at udstede selvstændige anordninger, kan som udgangspunkt *ikke* påberåbes i en grønlandsk sammenhæng, hvor de øverste samfundsorganer er organiseret på en anden måde.

Folkeretten bygger til en vis grad på uskreven ret i form af internationale retssædvaner. Disse skal respekteres som bindende ret på forfatningsniveau.

Retssædvaner, der gælder på almindelig lovniveau, kan ændres ved almindelig inatsisartutlov. De binder følgelig ikke lovgiveren, men ville være bindende for Naalakkersuisut, f.eks. ved udstedelse af cirkulærer eller andre administrative forskrifter. Også for retssædvaner på lovniveau gælder, at de er sjældne og indtil videre ikke ses at have spillet en væsentlig rolle i Grønland. De kan dog forekomme, bl.a. på hjemtagne sagsområder med lang tradition.

## 2.5.2 Almindelige retsprincipper

De almindelige retsprincipper er generelle regler, som er udviklet af teori eller praksis, f.eks. gennem brede formålsfortolkninger, og som er anerkendt af en del af den gældende ret. De er retligt bindende, da retsprincipperne anvendes af f.eks. domstolene som grundlag for retsafgørelser.

Almindelige retsprincipper knytter sig til den eksisterende retsorden og kan derfor opstå på forskellige niveauer i normhierarkiet. Af betydning for lovudarbejdelsen er især de retsprincipper, der knytter sig til grundloven og anden ret med forfatningsretlig status. Et eksempel herpå er principperne for gyldigheden af lovgivning med tilbagevirkende kraft, som blev udviklet gennem en udfyldende fortolkning af grundloven og senere videreudviklet under indtryk af den internationale retsudvikling og EMRK.

En beskrivelse af de almindelige retsprincipper med særlig betydning for lovudarbejdelsen er så vidt muligt indarbejdet ved passende steder i nærværende retningslinjer.

For så vidt angår almindelige retsprincipper på lovniveau, er disse ikke umiddelbart bindende for lovgiveren. For eksempel hindrer det forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip *ikke*, at lovgiveren kan fastsætte regler om forskelsbehandling inden for forvaltningslovens område, selv om reguleringen kan være i strid med andre retsnormer, f.eks. grundlovens § 70 og retsprincipper knyttet hertil, eller diskriminationsforbuddet i EMRK eller anden bindende international ret.

## 2.5.3 Hjemmelskrav

Som en følge af adskillelsen mellem den lovgivende og den udøvende magt, jf. grundlovens § 3 og selvstyrelovens § 1, kan administrationen som den udøvende magt kun handle i overensstemmelse med lovgiverens bemyndigelser, hvilket normalt vil sige i henhold til en udtrykelig lovhjemmel. Dette almindelige retsprincip om lovmæssig forvaltning, også kaldet legalitetsprincippet, gælder også ved administrativ regeludstedelse.

Lovgiveren kan derimod udstede regler uden udtrykelig hjemmel, da det lovgivende organ handler i henhold til den såkaldte almindelige lovgivningskompetencer, som afledes af bestemmelserne i grundlovens § 3 og selvstyrelovens § 1 om den lovgivende magt.

En inatsisartutlov skal således være i overensstemmelse med højere retsnormer, men kræver ikke en egentlig hjemmel, da selvstyret er bemyndiget til at varetage den almindelige lovgivningskompetence inden for hjemtagne ressortområder. Under den tidligere hjemmestyreordning var kun landstingslove omfattet af den almindelige lovgivningskompetence, mens landstingsforordninger ikke måtte indeholde andre bestemmelser end dem, der var hjemmel til i Folketingets bemyndigelseslov for retsområdet.

### 2.5.3.1 Almindeligt hjemmelskrav

Administrative retsforskrifter, så som en bekendtgørelse, skal ikke alene være i overensstemmelse med grundloven og andre højere retsnormer, men må herudover heller ikke indeholde andre bestemmelser end dem, der er hjemmel til i loven.

Det kan jævnligt give anledning til tvivl, hvorvidt en given lovhjemmel giver tilstrækkelig dækning for en ønsket administrativ forskrift. Sikker hjemmel kan antages at foreligge, hvor bemyndigelsen følger umiddelbart af lovbestemmelsens ordlyd. Er dette ikke tilfældet, kan hjemmelen efter omstændighederne udledes på mere indirekte måder, jf. de almindelige fortolkningsprincipper. Ifølge disse principper kan der ved bedømmelsen af hjemmelsbestemmelsens rækkevidde normalt også indgå overvejelser om bestemmelsens formål, historik og systematik, etc.

Den endelige bedømmelse af almindelige hjemlers rækkevidde vil desuden tage hensyn til sædvanlig praksis samt ombudsmandens og domstolenes tilkendegivelser på området.

Usikre hjemler bør ikke benyttes, før end der er tilvejebragt et præciseret lovgrundlag.

### **2.5.3.2 Skærpet hjemmelskrav**

Som en følge af legalitetsprincippet stiller domstolene i en række tilfælde særligt strenge krav til hjemmelbestemmelsens klarhed, således at gyldigheden af en regel ikke anerkendes, hvis den beror på en usikker lovhjemmel. Dette såkaldte "skærpede hjemmelskrav" beror enten på retssikkerhedsmæssige overvejelser eller på andre forhold, der taler imod at tilkende hjemmelen større rækkevidde end hvad der med sikkerhed har været tilsigtet af lovgiveren.

På områder med skærpet hjemmelskrav tillægges hjemmelsbestemmelsens eksakte ordlyd helt afgørende betydning, mens hjemmelslovens formål og forarbejder tillægges ingen eller meget begrænset vægt.

Følgende reguleringsområder anses normalt for at være undergivet et skærpet hjemmelskrav:

- 1) Kriminalretlige sanktioner, jf. § 1 i Kriminallov for Grønland og artikel 7, stk. 1, i EMRK.
- 2) Pålæggelse af skatter, såvel direkte som indirekte, jf. grundlovens § 43.
- 3) Bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft.
- 4) Fravigelse af almindeligt anerkendte retsgrundsætninger.
- 5) Fravigelse af den almindelige ulovbestemte rekurs.
- 6) Fravigelser af tværgående lovgivning.
- 7) Kontrolbeføjelser, der ikke beror på en tjenestevej (over-/underordningsforhold).
- 8) Tilskud. En kommune kan f.eks. ikke uden lovhjemmel yde tilskud til enkeltpersoner eller virksomheder.

Opregningen skal ikke anses som udtømmende, bl.a. fordi der i praksis ikke er en hel skarp skillelinje mellem almindelig og skærpet hjemmelskrav. F.eks. er hjemmelskravet overfor bebyrdende regler strengest, når de gælder med tilbagevirkende kraft, men herudover kan også bebyrdende regler, der alene skal gælde for fremtiden, være undergivet en skærpet hjemmelsbedømmelse. Erfaringen tilsiger således, at jo mere indgribende en regel er, jo sikrere må hjemmelen udformes. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan derfor

som regel alene udstedes, såfremt hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil.

Inden for området for skærpet hjemmelskrav må usikre hjemler aldrig benyttes, og en ønsket regulering må i påkommende tilfælde afvente, at der tilvejebringes det fornødne lovgrundlag.

### **2.5.3.3 Lempet hjemmelskrav**

På enkelte områder anses administrationen for at være bemyndiget til at handle uden udtrykkelig lovhjemmel, det vil sige der stilles ingen eller dog stærkt lempede krav til forvaltningens retsgrundlag. Disse tilfældegrupper, som kan beskrives under betegnelsen "lempet hjemmelskrav", omfatter især følgende situationer:

Forvaltningsmyndigheders ret til at indgå privatretlige aftaler anses som udgangspunkt begrundet i deres "autonomi" som selvstændige retssubjekter, hhv. i den bemyndigelse, der måtte ligge i finanslovgiverens tildeling af økonomiske midler til bestemte formål.

Finanslovens tekstanmærkninger er, i mangel af en mere sikker hjemmel i en almindelig inatsisartutlov, undertiden blevet påberåbt som bemyndigelsesbestemmelse. Herom skal det bemærkes, at tekstanmærkninger, i det omfang at de har status som bilag til finansloven og formelt er kundgjort for offentligheden i overensstemmelse hermed, kan tilkendes bindende virkning i konkrete tilfælde. Som regel vil der dog på grund af finanslovens atypiske karakter, opbygning og behandling være tale om en svag hjemmel, som ikke kan opfylde et skærpet hjemmelskrav. På områder, der er undergivet et almindeligt hjemmelskrav, vil f.eks. retssikkerhedsmæssige hensyn ikke sjældent tale for, at tekstanmærkninger udgør en usikker eller utilstrækkelig hjemmel. Derfor må det klart frarådes at anvende finanslovens tekstanmærkninger til anden regulering end, hvad de er beregnet til, nemlig en snæver præcisering af finanslovens indtægts- og udgiftshjemler.

Det kræver som regel ikke lovhjemmel, at Naalakkersuisut overlader den adgang, Naalakkersuisut har efter lovgivningen til at træffe konkrete afgørelser eller fastsætte generelle forskrifter til en myndighed, der står i et underordningsforhold til Naalakkersuisut. Man taler i så fald om, at hjemmelen ligger i selve over-/underordningsforholdet.

Tidligere blev det også accepteret, at ledelsen i lukkede anstalter kunne foretage visse bebyrdende indgreb overfor deres klienter med hjemmel i "anstaltsforholdet", f.eks. brevcensur i forhold til indsatte domfældte. På grund af den efterhånden meget tætte lovregulering af anstaltsforhold har synspunktet dog efterhånden mistet betydning, og det må i dag generelt tilrådes at tilvejebringe udtrykkelig lovhjemmel for indgreb overfor anstaltsklienteller.

Endelig har bestemte forfatningsretlige sædvaner været diskuteret under synspunktet "lempet hjemmelskrav", navnlig statsministeriets selvstændige ret til at udstede kongelige anordninger på visse områder. For regeludstedelsen i Grønland er dette synspunkt imidlertid uden praktisk betydning.

### **2.5.4 Borgerens retssikkerhed**

Ved bedømmelsen af, hvorvidt en bestemmelse i lovgivningen gyldigt kan anvendes i praksis, lægges der jævnligt vægt på, om bestemmelsen efter sin udformning eller anvendelse skønnes forsvarlig ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter.

Retssikkerhedsmæssige hensyn indebærer i denne forbindelse først og fremmest, at myndighedsudøvelsen skal være forudsigelig og tålelig for borgeren. Jo mere indgribende, atypisk eller skønsbaseret en regulering er udformet, jo vigtigere er det med en modvægt i form af retssikkerhedsmæssige garantier, så som et effektivt og uafhængigt kontrol- og klagesystem.

Reguleringer, der kun yder borgerne en ringe grad af retssikkerhed, risikerer ikke at kunne få virkning efter hensigten, i det omfang at retsvæsenet m.fl. vælger at anlægge indskrænkende fortolkninger m.v. Endvidere stemmer sådanne reguleringer dårligt med de retsstatlige principper, dvs. de overordnede principper for borgernes retsstilling over for samfundsinstitutioner i en demokratisk stat.

## 3 Generelt om forskrifters form og opstilling

### 3.1 Dokumentlayout

I selvstyrets forskrifter og i kommunale vedtægter, som sendes til lovteknik i Lovafdelingen, gælder følgende regler for dokumentets layout:

- 1) Samtlige **margener** skal være på 2,5 cm.
- 2) **Linjeafstanden** skal være på 1,2.
- 3) Der skal anvendes den linjeafstand, der hedder "**Flere linjer**".
- 4) **Afstand før og efter et afsnit** er "0 pkt."
- 5) Skriftypen skal være "**Times New Roman**".
- 6) **Skriftstørrelsen** skal være "12".
- 7) Forskriftens **titel** skrives med fed skrift uden kursivering.
- 8) **Undertitler** til ændringslove skrives i parentes og med ikke-fed skrift uden kursivering.
- 9) Selve teksten i forskriften skal være **venstrejusteret**, også ved nummeropstillinger m.v.
- 10) Fra margen skal der være et mellemrum på to anslag **før angivelse af hver paragraf og stykke** i en paragraf.
- 11) **Paragraftegn og –nummer** skrives med fed skrift uden kursivering.
- 12) Den indledende betegnelse af et **stykke** ("Stk. x") skrives ikke-fed og kursiveres.
- 13) **Efter at paragraf, stykke eller nummer** i en paragraf er angivet, skal der være et mellemrum på to anslag før selve indholdet (teksten) i bestemmelsen begynder.
- 14) **Paragrafferne skal være fortløbende**, selvom forskriften opdeles i kapitler.

15) Der skal være **én linjes mellemrum** mellem overskrift og paragraf, mellem paragraf og overskrift og mellem hver paragraf.

16) **Kapitelbetegnelser** skrives med "fed skrift" og ikke-kursiv, og **kapitelnummeret** skrives med arabertal. Der sættes ikke punktum efter nummeret ("Kapitel 1").

17) **Kapiteloverskrifter** anbringes på sin egen linje efter kapitelbetegnelsen. Typografien er kursiv og ikke-fed.

18) **Afsnitoverskrifter** skrives som kapiteloverskrifter kursiv og ikke-fed. Hvor et kapitel indeholder flere afsnit skal hvert afsnit have sin egen overskrift og før første afsnitoverskrift anføres en samlet kapiteloverskrift. Kapiteloverskriften og første afsnitoverskrift skal stå på hver sin linje, men uden mellemrum mellem linjerne. Derfra er der en linjes mellemrum før første paragraf.

19) I forslag til inatsisartutlove skal der indsættes **dokumentoplysninger** svarende til, hvad der gælder for omdelingsmateriale i Inatsisartut: I sidehoved indsættes til venstre dato for udkastet, med måneden angivet som tekst og årstallet skrevet med 4 cifre, og til højre angivelse af samling og dagsordensnummer (f.eks. EM "2010/17"). I sidefoden anbringes til venstre en skillelinje, på den følgende linje en angivelse af samling og dagsordensnummer (svarende til sidehovedet) og på den nederste linje angivelse af det ressortansvarlige departement (ved den officielle forkortelse) og sagsnummeret.

20) **Sidenummeret** anbringes centreret i sidens bund. Typografien er ikke-kursiv og ikke-fed.

21) Forskrifter skal starte med **sidenummer "3"** af hensyn til den senere trykning. Bilag fortsætter forskriftens sidenummerering. Bemærkninger starter med sidenummer 1.

22) Der opfordres til at anvende **orddeling** (gerne automatisk orddeling) i såvel forskrifter som bemærkninger m.v.

På de følgende sider gives et eksempel på et lovforslag med kapitelinddeling:

**Forslag til: Inatsisartutlov nr. x af xx. xxx 2010 om sprogpolitik****Kapitel 1***Formål og definition*

§ 1. Formålet med inatsisartutloven er at sikre klare rammer for landets sprogpolitik, herunder om sproglig integration ved at:

- 1) sikre det grønlandske sprog som et komplet og samfundsbærende sprog,
- 2) styrke det grønlandske sprog og udvikling heraf som modersmål og andetsprog,
- 3) imødegå og fjerne de eksisterende sprogbarrierer, så tosprogethed og flersprogethed kan blive en styrke og en rigdom, og
- 4) fremme kontinuitet i sproglig tilegnelse i samfundet for at styrke Grønland som et videnssamfund.

§ 2. Sproglig integration er rettet mod 3 persongrupper:

- 1) De, der har behov for at lære grønlandsk.
- 2) De, der har behov for at lære dansk eller engelsk.
- 3) De, der har behov for indføring i grønlandsk kultur, historie og samfundsforhold.

*Stk. 2.* Ved sproglig integration forstås fjernelse af sprogbarrierer og styrkelse af sprogtilegnelsen for de i stk. 1 nævnte persongrupper med henblik på at forbedre mulighederne for borgernes deltagelse i samfundet og styrkelse af den grønlandske fællesskabsfølelse og identitet.

**Kapitel 2***Sprogpolitik*

§ 3. Det grønlandske sprog er det officielle sprog i Grønland og anvendes i offentlige forhold.

*Stk. 2.* Det grønlandske sprog består af tre hoveddialekter. Det er de dialekter, der tales i Avanersuaq, Tunu og Kitaa.

*Stk. 3.* Det danske sprog kan anvendes i offentlige forhold.

*Stk. 4.* Engelsk og andre fremmedsprog anvendes i det omfang, der er behov herfor.

§ 4. Private virksomheder med mindst 10 ansatte, offentlige virksomheder og myndigheder skal udarbejde en sprogpolitik.

*Stk. 2.* En sprogpolitik kan indeholde:

- 1) en kortlægning af myndighedens eller virksomhedens sproglige kompetencer,
- 2) en synliggørelse af fremmedsproglige og kulturelle kompetencer,

- 3) en synliggørelse af myndighedens eller virksomhedens eksterne sproglige image,
- 4) retningslinjer for intern og ekstern kommunikation, og
- 5) kompetencemål for ansatte.

*Stk. 3.* Det påhviler arbejdsgiveren at foretage en individuel og personlig samtale med medarbejderen om medarbejderens behov for sprogundervisning samt indføring i grønlandsk kultur, historie og samfundsforhold.

### **Kapitel 3**

#### *Sprogtilegnelse*

**§ 5.** Personer med fast bopæl i Grønland har ret til at tilegne sig grønlandsk og dansk samt sprog med international rækkevidde, i tale og skrift, således at de kan deltage i samfundslivet og anvende og udvikle deres modersmål.

*Stk. 2.* Naalakkersuisut kan efter samråd herom med arbejdsmarkedets organisationer og andre relevante parter fastsætte regler om udmøntningen af den i stk. 1 nævnte ret, herunder om kursus- og undervisningstilbud og frihed til deltagelse heri.

### **Kapitel 4**

#### *Tilsyn, sanktioner og klage*

**§ 6.** Naalakkersuisut fører tilsyn med virksomhederne og myndighedernes overholdelse af loven. Naalakkersuisut kan overlade tilsynet til andre myndigheder og institutioner under Grønlands Selvstyre.

*Stk. 2.* De i § 4 nævnte private virksomheder, offentlige myndigheder og institutioner skal efter anmodning herom fra tilsynsmyndigheden fremsende et eksemplar af virksomhedens, myndighedens eller institutionens sprogpolitik og dokumentere afholdelsen af de i § 4, stk. 3, omhandlede samtaler. Tilsynsmyndigheden kan hos de i § 4 nævnte private virksomheder, offentlige myndigheder og institutioner i øvrigt indhente de oplysninger, som er nødvendige for varetagelse af tilsynspligten.

*Stk. 3.* Inatsisartuts institutioner er ikke omfattet af tilsynet.

**§ 7.** For overtrædelse af § 4, stk. 1 og 3, kan der idømmes bøde.

*Stk. 2.* For manglende efterkommelse af de i § 6, stk. 2, nævnte forpligtelser kan der idømmes bøde.

**§ 8.** Klager over manglende udarbejdelse af sprogpolitik, jf. § 4, stk. 1, og manglende afholdelse af den i § 4, stk. 3, nævnte samtale, kan indgives til tilsynsmyndigheden.



## Kapitel 5

### *Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser*

§ 9. Inatsisartutloven træder i kraft 1. juli 2010.

Stk. 2. Sprogpolitikken på de enkelte arbejdspladser, jf. § 4, stk. 1, skal senest være udarbejdet den 1. oktober 2010.

*Grønlands Selvstyre, den xx. xxx 2010*

Kuupik Kleist

## 3.2 Sproglige konventioner

### 3.2.1 Retskrivning og tegnsætning

Ved udarbejdelsen af dansksprogede forskrifter anvendes den retskrivning, der er fastlagt af Dansk Sprognævn i Retskrivningsordbogen.

Ved udarbejdelsen af grønlandsksprogede forskrifter anvendes den retskrivning, der er fastlagt i Landsrådsvedtægt om den nye retskrivning af 14. maj 1973, Nalunaarutit – Grønlandsk lovsamling A, 1973, side 141.

Der anvendes grammatisk komma.

Tankestreg, skråstreg og semikolon anvendes ikke. Er en sætning så kompliceret, at tankestreger er nødvendige for forståelsen, skal sætningen i stedet opløses i flere sætninger.

Parentes skal som udgangspunkt ikke anvendes i forslag. Undtaget herfra er parentesdefinitioner, hvor et begreb først beskrives ved sin definition og herefter anføres i parentes, f.eks. "den dag, da forsikringspolitien blev oprettet (plicedagen)". Undtaget er endvidere angivelse af forkortelser som uddybning af benævnelsen, f.eks. "Sulinermik Inuussutissarsiu-teqartut Kattuffiat (S.I.K.)" eller "millibar (mb)".

### 3.2.2 Sprogstil

Sproget i en forskrift er afgørende for, hvor klar forskriften fremstår.

Der tilstræbes en enkel og kort sprogstil.

Sætninger skal formuleres korte og klare. Grundledet i en sætning anbringes så langt fremme som muligt, f.eks. "Naalakkersuisut ansætter en direktør til at varetage de opgaver,

der er nævnt i § 1." i stedet for "Til varetagelse af de i § 1 nævnte opgaver ansætter Naalakkersuisut en direktør."

Der bør ikke være for lang afstand mellem grundled og udsagnsled og mellem udsagnsled og genstandsled. Lange og indviklede sætninger skal så vidt muligt opdeles i flere korte sætninger.

Der lægges særligt vægt på præcist og velovervejet ordvalg. Flertydige og overflødige ord skal undgås. Meget lange ord skal ligeledes undgås, f.eks. bør "byggemodningsforanstaltninger" omskrives til "foranstaltninger til byggemodning".

Et begreb skal overalt i forskriften betegnes med samme udtryk og i overensstemmelse med den øvrige lovgivnings sædvanlige terminologi. Der må følgelig ikke veksles mellem to udtryk, hvis der menes det samme (f.eks. "godkendelse" og "tilladelse").

Formuleringen "og/eller" må ikke anvendes, da den tillader flere tolkninger. Hvis såvel "og" som "eller" forekommer korrekt, anvendes ordet "eller".

Af hensyn til forskriftens forståelighed bør sprogstilen så vidt muligt tillempes et nutidigt og korrekt dagligdags sprog. Gammeldags formuleringer og kancelliudtryk skal undgås, f.eks. "erholde" (få), "andragende" (ansøgning), "erlægge og udrede" (betale), "omhandlede" (nævnte), "nærværende lov" (loven eller denne lov), "angående", "vedrørende" (om), "vil være at" (skal), "er pligtig at" (skal), "tilstille" (sende til) og "samtlige" (alle).

### **3.2.3 Fremmedord og tekniske udtryk**

Fremmedord og tekniske udtryk skal undgås i videst muligt omfang.

Fremmedord kan som regel erstattes af et dækkende og mere kendt ord af dansk oprindelse, f.eks. bør "uvæsentlig" eller "uden betydning" bruges i stedet for "irrelevant", "tvungen" bør bruges i stedet for "obligatorisk", og "frivillig" eller "valgfri" bør bruges i stedet for "fakultativ".

Tekniske ord og udtryk kan ofte undgås, f.eks. kan "policedag" omskrives til "den dag, da policen blev oprettet" eller "dagen for policens oprettelse". Hvis et teknisk udtryk optræder gentagne gange i forskriften, kan det dog være passende at introducere begrebet, enten i en indledende bestemmelse med definitioner, eller gennem en parentesdefinition ved begrebets første optræden, f.eks. "den dag, da policen blev oprettet (plicedagen)".

### **3.2.4 Kønsneutrale betegnelser**

Det skal tilstræbes at anvende kønsneutrale betegnelser, såfremt dette kan lade sig gøre på en sproglig hensigtsmæssig måde. Det er bedre at skrive "Når en advokat har møderet, kan advokaten..." end "Når en advokat har møderet, kan han...".

Kønsbetegnelser benyttes dog i de situationer, hvor andet ville virke unaturligt, f.eks.: "En tjenestemand har ret til ...", "Formanden kan...", "Afskediges en lønmodtager efter hun har underrettet sin arbejdsgiver om, at hun er gravid...".

Vendingen m/k kan ikke benyttes.

Kravet om kønsneutrale vendinger kan gøre det nødvendigt at anvende andre ord end "han" og "hun". Udtrykkene "pågående" og "vedkommende" bør imidlertid undgås, såfremt der rent sprogligt kan opstå tvivl om, hvem udtrykkene henviser til. Ordene "pågående" og "vedkommende" kan ofte erstattes med et mere præcist ord eller udtryk.

### **3.2.5 Navne, stednavne og betegnelser**

Navne på offentlige og private institutioner, foreninger, organisationer, virksomheder, firmaer m.v. skrives med stort begyndelsesbogstav. F.eks. Inatsisartut, Naalakkersuisut, Departementet for Infrastruktur og Miljø, Royal Greenland A/S og Røde Kors.

En forkortet betegnelse (f.eks. "nævnet", "rådet" m.v.) kan kun komme på tale, hvis der ikke kan opstå tvivl om, hvem der henvises til, og hvis det fulde navn tidligere er gengivet. Kravet om stort begyndelsesbogstav gælder ikke den forkortede betegnelse. F.eks.: "Det Grønlandske Nævn for Arbejdsskadesikring kan se bort fra klagefristens overskridelse, såfremt nævnet skønner, at (...)".

Der er lidt videre rammer for at anvende forkortede betegnelser i bemærkningerne. F.eks. anvendes udtrykket "Grønlands Selvstyre" i lovtekster, mens udtrykket "selvstyret" er udbredt i bemærkninger.

#### **3.2.5.1 Firmanavne**

Firmanavne gengives i fuld overensstemmelse med den officielle betegnelse, jf. f.eks. en virksomheds officielt registrerede navn ifølge selskabsregistret, og med dertil hørende angivelse af selskabsformen, f.eks. "A/S".

#### **3.2.5.2 Myndighedsnavne**

Når en myndighed nævnes i en forskrift, skal det ske meget præcist. Hvis der med "Selvstyret" menes "Inatsisartut" eller "Naalakkersuisut", skal enten "Inatsisartut" eller "Naalakkersuisut" benyttes.

Kommunerne anføres med stort begyndelsesbogstav, f.eks.: "Kommuneqarfik Sermersooq".

Når en kommune tillægges forvaltningskompetence, skal den kompetente myndighed betegnes som "kommunalbestyrelsen" og ikke "kommunen".

Det samme gælder, når kompetencen mellem to myndigheder beskrives. Hvis tilsyn skal føres af såvel Naalakkersuisut som kommunalbestyrelsen, må det nøje overvejes og præciseres, hvem der fører hvilket tilsyn.

Hvor myndigheder tillægges kompetencer, skal det gøres helt tydeligt, hvem der kan udøve kompetencen. I stedet for at skrive "der kan nedsættes et udvalg..." eller "der kan ydes støtte..." skrives f.eks.: "Naalakkersuisut kan nedsætte et udvalg..." og "kommunalbestyrelsen kan yde støtte..."

Når der tillægges selvstyrets administrative myndigheder kompetence, skal myndigheden betegnes forskelligt afhængig af, hvilken forskrift, der er tale om. I inatsisartutlove skal myndigheden altid anføres som "Naalakkersuisut" og ikke som et enkelt medlem af Naalakkersuisut eller departement m.v. I bekendtgørelser, der altid udstedes af Naalakkersuisut, bør

medlemmet af Naalakkersuisut eller det enkelte departement derimod anføres som den kompetente myndighed. Der kan dog i enkelte tilfælde henvises til Naalakkersuisut, hvis det er tilsigtet, at det samlede Naalakkersuisut skal have kompetencen.

Når der ydes lån, er det Grønlands Selvstyre eller kommunen, der yder selve lånet, mens det er Naalakkersuisut eller kommunalbestyrelsen, som foretager den aktive handling, som at sagsbehandle anmodningen, træffe afgørelser eller udbetale selve lånet.

Af hensyn til løbende ressortomlægninger kan der i bekendtgørelser anvendes en forkortet betegnelse for den administrative myndighed, f.eks. kan der i boliglovgivningen skrives "Departementet for Boliger" i stedet for den fuldstændige titel "Departement for Boliger, Infrastruktur og Trafik".

### **3.2.5.3 Stednavne**

Ved benyttelse af stednavne skal nye stednavne benyttes i forskrifter. I tilfælde, hvor dette kan skabe tvivl overfor borgerne, bør gamle stednavne også benyttes i parentesen efter angivelsen af det nye stednavn. Dette kan være tilfældet, hvor f.eks. fjerde eller fjelde mest er kendt under deres gamle stednavn, som væsentligt afviger fra det nye stednavn. By- og bygdenavne angives udelukkende med det nye stednavn.

### **3.2.6 Forkortelser**

Forkortelser skal i videst muligt omfang undgås i forskrifter. Undtagelse gælder for nogle få og velkendte forkortelser, der er optaget i Retskrivningsordbogen, f.eks. "nr.", "jf." og "bl.a.".

I bemærkninger kan navne på organisationer m.v. benyttes i forkortet form, når det officielle navn indledningsvist er fremgået af teksten og forkortelsen efterfølger i parentes, f.eks.: Grønlands Arbejdsgiverforening (GA).

### **3.2.7 Tal**

Tal i en forskrift anføres altid med arabertal (1, 2, 3, 4, osv. i stedet for "én", "to", "tre", "fire" osv.). Denne konvention skyldes en grønlandsk sprogregel og gælder følgelig også for bemærkninger etc.

### **3.2.8 Terminologi**

Efter selvstyrets indførelse er indført en fast terminologi for visse udtryk. Udtrykket "lov" anvendes således ikke, i stedet anvendes "inatsisartutlov". "Lovforslag" hedder "forslag" og "lovbemærkninger" hedder "bemærkninger". Det er forkert at anvende de danske udtryk.

Ligeledes kan "Inatsisartut" og "Naalakkersuisut" ikke stå i ejefald (-s endelser). Udtrykket "Inatsisartuts Formandskab" er således ukorrekt, og hedder rettelig "Formandskabet for Inatsisartut" osv. Det er særligt vigtigt at omskrive sætningerne når Inatsisartut og Naalakkersuisut skal stå i ejefald af hensyn til den grønlandske version af teksten.

## 3.3 Forskrifters tekst

### 3.3.1 Titel

Forskriftens titel indledes altid med ordene: "Inatsisartutlov om...", hhv. "Selvstyrets bekendtgørelse om..." m.v.

Frem til et forslags stadfæstelse skal det endvidere gøres kendelig, at der er tale om et forslag, hvorfor titlen affattes således: "Forslag til: Inatsisartutlov om..." Af hensyn til oversættelsen er det af afgørende betydning, at der altid sættes kolon efter "forslag til". Dette sikrer, at forskriftens titel i den grønlandske version, allerede fra start af er formuleret korrekt.

Forskrifters titel indeholder deres officielle nummer og tilblivelsesdato. Da disse ikke er kendte under forslagets forberedelse, erstattes de pågældende cifre m.v. af "x", f.eks. "Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxx 2010 om Grønlands flag".

Den valgte titel til en forskrift skal være dækkende, men må ikke være for lang. Anvendelsen af ordet "m.v." i titler bør begrænses til særlige tilfælde. Er det ikke muligt at udforme en titel, der er dækkende og samtidig kortfattet, kan hovedindholdet af forskriften anføres med tilføjelsen "m.v.", som en advarsel til læseren om, at forskriften rummer mere end titlen umiddelbart angiver.

En for udbredt anvendelse af tilføjelsen "m.v." medfører imidlertid, at den generelle overskuelighed, som titlen skulle give, ikke opnås. "m.v." bør derfor kun anføres i titlen, hvis forskriften indeholder bestemmelser, der klart falder udenfor det, der omfattes af titlen i øvrigt, og disse bestemmelser er af en vis betydning.

Der gælder særlige regler for ændringsforskrifters titler, jf. afsnit 4.2.3 nedenfor.

### 3.3.2 Indledning

#### 3.3.2.1 Indledning til love og bekendtgørelser

I indledningen til en forskrift angives hjemmelen for forskriften. Hjemmelsbestemmelsen er den bestemmelse, der bemyndiger til udstedelse af bestemmelser på området. Der er forskel på indholdet af en indledning ved de forskellige former for forskrifter.

En inatsisartutlov har ingen indledning.

Samme regel gjaldt tidligere for landstingslove, men ikke for landstingsforordninger, der skulle indledes med en henvisning til bemyndigelsesloven, f.eks.: "I medfør af § 1 i lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland fastsættes:".

En bekendtgørelse indledes med henvisning til hjemmelen i inatsisartutloven, f.eks.:

"I medfør af inatsisartutlov nr. 14 af 7. december 2009 om orlov og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption, § 14, stk. 5, fastsættes:".

### 3.3.2.2 Angivelse af hjemmelsloven

Angivelse af hjemmelsloven skal omfatte lovens nummer, dato, og titel samt de paragraffer og eventuelt stykker, der indeholder hjemmel for bestemmelserne i forskriften. Er hjemmelsloven ændret, angives det kun i det omfang, ændringen har berørt hjemmelsbestemmelsen, f.eks.:

"I medfør af § xx, stk. x, i inatsisartutlov nr. x af 3. december 2010 om ..., som ændret ved inatsisartutlov nr. x af 30. november 2010 fastsættes:". Det forudsættes i dette eksempel, at den anførte lovændring har haft betydning for en anvendt hjemmelsbestemmelse, mens en evt. yderligere lovændring uden betydning for de anvendte hjemmelsbestemmelser ikke er omtalt.

Er hjemmelsbestemmelsen ændret flere gange, er det tilstrækkeligt alene at angive den sidste ændring, f.eks.:

I medfør af § 14, stk. 9, i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, som senest ændret ved inatsisartutlov nr. 17 af 3. december 2009, fastsættes:

Det er væsentligt at huske, at alle hjemmelsbestemmelser med betydning for forskriften angives i indledningen. Hvis forskriften f.eks. indeholder bestemmelser om sanktioner m.v., skal der tillige i indledningen anføres den eller de bestemmelser, der giver hjemmel til at fastsætte sanktionerne.

### 3.3.2.3 Særlige indledninger

Indledningen skal formuleres på en særlig måde, såfremt det i hjemmelsloven fremgår, at der skal føres forhandlinger, indgås aftale med eller ske høring af f.eks. en anden myndighed inden forskriften udstedes:

I medfør af § 5, stk. 2, § 56 og § 64 i landstingslov nr. 10 af 31. oktober 1996 om valg til kommunalbestyrelser, bygdebestyrelser og menighedsrepræsentationer og efter høring af kommunerne samt biskoppen og provstekontorerne fastsættes:

Hvis forskriften er udstedt efter bemyndigelse fra den, der ifølge loven umiddelbart har adgang til at fastsætte regler, bør bemyndigelsen nævnes i indledningen. Er bemyndigelsen givet i henhold til udtrykkelig lovbestemmelse herom, nævnes denne.

Der gælder endvidere særlige regler for ændringsforskrifters indledninger, jf. afsnit 4.2.4.2.

### 3.3.2.4 Præambler m.v.

Indledninger må ikke indeholde andre oplysninger, end hvad der fremgår af disse retningslinjer. I en forskrifts indledning redegøres således ikke for baggrunden for udstedelsen af forskriften eller dennes indhold. Sådanne udførlige indledninger (præambler) kendes bl.a. fra selvstyreloven ("I erkendelse af, at det grønlandske folk ...") og internationale konventioner, men er ikke kutyme for forskrifter vedtaget af Grønlands Selvstyre.

### 3.3.3 Tekstopstilling og nummerering

#### 3.3.3.1 Opdeling i paragraffer og stykker

En forskrift bør opdeles i så mange paragraffer og stykker som muligt. Paragrafferne og stykker bør tilstræbes at være kortfattede.

Indeholder en paragraf mere end 3-4 stykker, bør det overvejes at dele paragraffen op i flere paragraffer.

Endvidere bør det overvejes at opdele en paragraf i flere stykker, hvis den reelt dækker over forskellige indholdsmæssige emner.

#### 3.3.3.2 Nummerering

En opregning af en række betingelser eller tilfældegrupper, bør ske på en overskuelig måde med nummerering. I den nummererede opregning må der ikke medtages betingelser af forskellig karakter, som f.eks. materielle og formelle betingelser.

Nummereringen skal ske med arabertal efterfulgt af en halvparentes for at adskille numrene fra stykkerne:

§ 1. Denne lov finder anvendelse på følgende virksomheder og personer:

- 1) Virksomheder og personer, der erhvervsmæssigt udøver virksomhed med valutaveksling.
- 2) Virksomheder og personer, der erhvervsmæssigt udøver finansiel leasing eller udøver udlånsvirksomhed.
- 3) Ejendomsrådgivere.
- 4) Virksomheder og personer, der i øvrigt erhvervsmæssigt leverer samme ydelser som ejendomsrådgivere.

Halvparentesen medtages ikke, når der i andre bestemmelser henvises til nummeret, f.eks. "jf. § 22, nr. 1".

I henvisningen bruges betegnelsen "nr." og ikke "pkt.", der er den sædvanlige forkortelse for et punktum (en sætning) i et stykke.

Der bør ikke tilføjes nogen tekst efter sidste nummer i en opregning, da det kan give anledning til tvivl, om tilføjes vedrører det sidste nummer eller hele opregningen.

En nummereret opstilling kan enten have form af en sætningskæde eller af en listeopstilling.

En opstilling som sætningskæde er kendetegnet ved, at numrene sammen med indledningen udgør en grammatisk sætning, f.eks.:

§ 22. Enhver har ret til at få tilladelse, hvis den pågældende:

- 1) er fyldt 18 år,
- 2) har bopæl her i landet, og
- 3) ikke er under konkurs

Som eksemplet viser, kan der i indledningen anføres det, der er fælles for numrene i opregningen, selvom man derved begynder på den sætning, der fortsættes i opregningen.

Indledningen skal afsluttes med et kolon, uanset om de almindelige grammatiske regler ville tilsige det. De enkelte numres tekst skal begynde med lille begyndelsesbogstav og adskilles med komma. Efter næstsidste nummer slutes med ordet "og" eller ordet "eller".

Ovenstående opstilling medfører, at der kan henvises præcist til den enkelte betingelse eller tilfældegruppe, der er opregnet.

En opregning, der ikke opbygges som en sætningskæde, skal udformes som en listeopstilling:

§ 22. Nævnet behandler følgende sager:

- 1) Klager, jf. § 7, stk. 2.
- 2) Sager, der ved særlig lovbestemmelse er henlagt til nævnet.
- 3) Sager, som nævnet rejser af egen drift, jf. § 10.

Som eksemplet viser, afsluttes indledningen med et kolon. De enkelte numres tekst skal begynde med stort begyndelsesbogstav og afsluttes med punktum.

### 3.3.3.3 Litrering

I en opregning, der ikke indeholder en sætningskæde, kan der i det enkelte nummer indsættes en selvstændig opregning. I en sådan selvstændig opregning benyttes lille begyndelsesbogstav (et litra) efterfulgt af en halvparentes:

§ 22. Tilladelsen omfatter følgende:

- 1) Ret til at opholde sig på stedet:
  - a) Hvis personen er over 18 år.
  - b) Hvis personen er under 18 år, og værgeren har samtykket.
- 2) Adgang til at købe varer i butikkerne på stedet.

Halvparentesen medtages ikke, når der i andre bestemmelser henvises til nummeret, f.eks. "jf. § 22, stk. 1, litra a".



### **3.3.3.4 Andre former for opregning**

Der er ikke tilladt andre former for opregning end nummerering og litrering. Eksempelvis må opregning ved brug af vandrette streger og linjeopdeling ikke anvendes, da en præcis henvisning hertil er vanskelig.

Skulle der opstå behov for en yderligere opdeling end i numre og litra, vil der være grund til at overveje en anden opbygning af bestemmelsen, f.eks. en opdeling i flere paragraffer.

### **3.3.4 Bilag til forskrifter**

Hvis forskriften skal indeholde materiale, som ikke eller kun vanskeligt kan indpasses i en paragrafinddeling, f.eks. blanketformularer, tekniske specifikationer og omfattende lister, bør dette materiale udskilles til et bilag i forskriften, som der kan henvises til i forskriftens tekst.

Hvert bilag er et selvstændigt dokument og skal være selvstændigt nummereret, startende med side 1. Bilaget vil være en bestanddel af forskriften og kan således kun ændres ved en ny forskrift.

Bilag til forskrifter kundgøres og bliver således umiddelbart bindende ret. Derfor skal bilagene fuldt ud opfylde de krav, der stilles til klarhed og entydighed for bindende retsforskrifter. Ikke alle dokumenter egner sig følgelig som bilag til forskrifter.

### **3.3.5 Bilag til et forslag**

Der skal sondres mellem bilag til selve inatsisartutloven og bilag til forslaget. Bilag til forslag er en del af bemærkningerne og optrykkes efter de specielle bemærkninger. De er følgelig ikke bindende ret, men tjener som en information til de politiske beslutningstagere m.v.

#### **3.3.5.1 Parallelopstillinger ved ændringsforslag**

Er der tale om en mere omfattende ændringslov, kan parallelopstillingen af den gamle og nye lovtekst optages som bilag til lovbemærkningerne i stedet for, som sædvanligt, sidst under de almindelige bemærkninger afsnit 2. Det pågældende sted i de almindelige bemærkninger skal i så fald indeholde en kortfattet henvisning til bilaget med parallelopstillingen.

#### **3.3.5.2 Traktater m.v., der gennemføres ved et forslag**

Er der tale om et forslag til gennemførelse af en folkeretlig traktat m.v., skal traktaten optrykkes som bilag til forslaget, medmindre den er et bilag til selve loven.

#### **3.3.5.3 Andre typer bilag til forslag**

Bilag, der i øvrigt kan have betydning for vurdering hos Inatsisartut af forslaget, kan optages som bilag til forslaget. Der kan f.eks. være tale om statistisk materiale eller en oversigt over administrativ praksis.

Ikke alle dokumenter egner sig som bilag til forskrifter. Hvis et forslag f.eks. skal gennemføre en aftale med kommunerne, kan en optagelse af aftalen som bilag til forslaget rejse fortolk-

ningstivil vedrørende de aftaledele, der ikke måtte være gennemført i inatsisartutlovens tekst.

## **3.4 Indholdets systematik**

Det er vigtigt, at en forskrift har en overskuelig indholdsmæssig systematik for at lette læsers overblik over reglerne i forskriften. Dette formål fremmes ved, at forskriftens bestemmelser opstilles i en bestemt indholdsmæssig rækkefølge (standardopbygning) og endvidere, at forskrifter grupperes i indholdsmæssigt relaterede afsnit og kapitler.

Herudover skal forskrifters indhold opstilles og grupperes i den orden, der må anses som den mest logiske. Indeholder forskriften f.eks. en hovedregel og en række undtagelser, bør hovedreglen beskrives før undtagelserne, og reglerne bør så vidt muligt holdes samlet. Hovedreglen kan f.eks. beskrives i paragraffens stykke 1 og undtagelserne i de efterfølgende stykker. Hvis det er uhensigtsmæssigt at placere undtagelserne umiddelbart efter hovedreglen, bør der i hovedreglen henvises til undtagelserne, f.eks.: ”jf. dog §§ 12 og 13”.

### **3.4.1 Standardopbygning**

Den følgende standardopbygning er ikke bindende, men bør følges i videst muligt omfang, da den er meget udbredt og følgelig forventet af forskriftens læser.

#### **3.4.1.1 Anvendelsesområde**

Såfremt forskriftens anvendelsesområde skal præciseres, bør dette ske i forskriftens § 1, f.eks. således: ”Bekendtgørelsen regulerer tildeling af fiskeri- og jagtlicenser til unge under 18 år.”

Bestemmelser om forskrifters anvendelsesområde kan være meningsfuld som et fortolkningsbidrag til forskrifters øvrige bestemmelser, der følgelig ikke behøver at afgrænse reglerens adressatkreds i hvert enkelt tilfælde. Bestemmelser om anvendelsesområdet bør derimod undlades, hvor de er overflødige, fordi bestemmelsernes adressater m.v. alligevel fremgår tydeligt af de enkelte bestemmelser.

#### **3.4.1.2 Formålsbestemmelser**

Tidligere har det været udbredt med såkaldte formålsbestemmelser, f.eks. ”Denne inatsisartutlov har til formål at fremme befolkningens sundhedstilstand gennem øget forebyggelse, information og egenomsorg.” Sådanne formålsbestemmelser skulle ligeledes tjene som et fortolkningsbidrag til forskriftens øvrige bestemmelser, men havde for det meste kun meget begrænset praktisk værdi, hvorfor denne reguleringsform er blevet forladt i mellemtiden og ikke længere bør anvendes.

#### **3.4.1.3 Definitioner**

Ord og begreber, hvis præcise indhold har væsentlig betydning for forskriftens rette forståelse, skal indledningsvist defineres i lovteksten, især hvis de optræder gentagne gange. En definition kan f.eks. formuleres således:

§ 1. Ved ”svage drikke” forstås i denne Inatsisartutlov alle alkoholholdige drikke med en styrke på mellem 4,10 volumenprocent alkohol og 2,25 volumenprocent alkohol.

Såfremt et begreb kun optræder et enkelt sted i forskriften, kan det være mest hensigtsmæssigt at definere begrebet på dette sted, f.eks. ved en såkaldt parentesdefinition. I sådanne situationer kan det desuden overvejes, om definitionen skønnes undværlig.

Definitioner, der kun står i bemærkningerne til forslaget er ikke bindende og bør derfor undgås.

#### **3.4.1.4 Hovedindhold**

Forskrifters hovedindhold varierer selvsagt meget forskrifterne imellem, men der vil typisk være tale om bestemmelser, som tildeler borgerne, henholdsvis myndigheder m.v. rettigheder og pligter. Der kan endvidere være tale om rene organisatoriske bestemmelser om f.eks. oprettelse af myndigheder, institutioner og organer, sagsbehandling, administration, klageadgang eller finansiering.

Hvis forskriftens hovedindhold er omfangsrigt, er det vigtigt med en logisk gruppering og rækkefølge af de enkelte bestemmelser. F.eks. bør et afsnit om tilsyn og klage placeres efter afsnittet om de rettigheder og pligter, som klageretten/tilsynet angår.

#### **3.4.1.5 Sanktionsbestemmelser**

Sanktionsbestemmelser placeres efter forslagets hovedindhold. Administrative sanktionsmuligheder bør holdes adskilt fra kriminalretlige sanktionsmuligheder.

#### **3.4.1.6 Ikrafttræden, ophævelses- og overgangsbestemmelser**

Bestemmelser om forskriftens ikrafttræden, tidligere forskrifters ophævelse samt om overgang mellem gammel og ny ret, placeres efter sanktionsbestemmelserne.

#### **3.4.1.7 Bestemmelser om konsekvensændringer i anden lovgivning**

Bestemmelser om ændringer i anden lovgivning placeres efter bestemmelser om ikrafttræden, ophævelse og overgang.

#### **3.4.1.8 Bestemmelser om det territoriale gyldighedsområde**

I det omfang, at det skønnes nødvendigt med en beskrivelse af forskriftens territoriale gyldighedsområde, og beskrivelsen ikke fremgår af en bestemmelse om forskriftens anvendelsesområde, optages denne afgrænsning sidst i forskriften. Dette er navnlig kutyme for bestemmelser om forskrifters gyldighed for forsvarsområdet.

### **3.4.2 Kapitler og afsnit**

Indeholder en forskrift mere end 15-20 paragraffer, bør forskriften opdeles i nummererede kapitler, der alle skal have en dækkende overskrift.

Uanset om en forskrift opdeles i kapitler, vil der som regel med fordel kunne ske en inddeling i (ikke-nummererede) afsnit, der skal forsynes med en dækkende overskrift. Hvis en forskrift kun består af ganske få paragraffer, kan en afsnitsinddeling dog undværes.

Et kapitel eller afsnit vil typisk indeholde flere paragraffer, men dette er ikke et krav.

## 3.5 Lovbemærkninger

Det er et helt centralt lovkvalitetskrav, at forslag til inatsisartutlove, herunder ændringsforslag til inatsisartutlove, skal være ledsaget af uddybende bemærkninger. Ændringsforslag til forslag, som fremsættes under behandlingen i Inatsisartut af forslaget, ledsages ligeledes af bemærkninger.

Bemærkninger til forslag har meget væsentlige funktioner. De skal give Naalakkersuisut og Inatsisartut et fyldestgørende grundlag for at vurdere et forslags begrundelse og forventede virkninger. Over for offentligheden giver bemærkninger, bl.a. via pressens omtale, en orientering om forslagets nærmere indhold og baggrund. Efter inatsisartutlovens ikrafttræden fungerer bemærkningerne som fortolkningsbidrag for domstolene, forvaltningen og Ombudsmanden for Inatsisartut m.v., ligesom de anvendes af bl.a. advokater.

De sproglige krav til affattelsen af lovtekster, der er beskrevet under afsnit 3.2, skal så vidt muligt også følges ved formuleringen af bemærkningerne. Dette gælder bl.a. kravet om korte og klare sætninger. Indskudte sætninger, tankestreger, etc. komplicerer sætningerne og besværliggør tolkenes arbejde med at udfærdige en korrekt og letforståelig oversættelse.

Bemærkningerne er altid delt op i et afsnit med "almindelige bemærkninger" og et afsnit med "Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser" også kaldet "de specielle bemærkninger".

### 3.5.1 Forbud mod "lovgivning i bemærkningerne"

Da bemærkninger ikke binder borgeren, og som udgangspunkt end ikke er kendt af denne, kan de ikke som lovteksten løse retsspørgsmål, men har alene karakter af uddybning og præcisering. Der kan således ikke "lovgives i bemærkningerne".

Heraf følger, at bemærkninger alene må præcisere, hvad der kan udledes af de almindelige fortolkningsregler om f.eks. ordlydsfortolkning, lex-specialis-princippet etc. Endvidere kan bemærkningerne uddybe, hvad der følger af bindende retspraksis m.v. om fortolkning af begreber, som videreføres uændret fra tidligere eller anden lovgivning. Endelig kan bemærkningerne sætte reglerne ind i en praktisk sammenhæng, f.eks. ved hjælp af eksempler, så længe disse er retvisende og dækket af den pågældende bestemmelses ordlyd.

Hvis der kan være tvivl om, hvorvidt en bemærkning har dækning i lovteksten, må det anbefales med en præcisering i selve lovteksten for at undgå senere problemer med inatsisartutlovens håndhævelse.

### 3.5.2 De almindelige bemærkninger

De almindelige bemærkninger til forslaget er en skematisk opbygget beskrivelse af forslagets overordnede formål, baggrund og virkninger.

Den skematiske opbygning, som uddybes i det følgende, kan ikke fraviges. Hvis et forslag f.eks. ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet, kan det pågældende afsnit i de almindelige bemærkninger ikke undlades, men skal medtages med følgende indhold: "Forslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet." Det skal understreges, at oplysninger i bemærkninger skal være fuldstændige, retvisende og korrekte, da de i forhold til Inatsisartut afgives under ministeransvar.

#### 3.5.2.1 Indledning

Under overskriften "1. Indledning" redegøres for

1) den *overordnede baggrund* for forslaget, f.eks. en inatsisartutbeslutning om fremsættelse af forslaget, ændrede tekniske eller samfundsmæssige rammer, indhøstede erfaringer med de hidtidige regler, etc.

2) *hovedlinjerne i lovforberedelsen*, f.eks. hvis der har været nedsat en lovforberedende udvalg eller en arbejdsgruppe med eksterne deltagere (kommuner, organisationer, fagpersoner m.v.). Denne redegørelse bortfalder, hvis forslaget har været forberedt rent internt i departementet og heller ikke i øvrigt giver anledning til bemærkninger. Såfremt forslaget er affødt af den offentlige debat eller private organisationer, bør der ligeledes redegøres for de synspunkter, der har været anført i den forbindelse.

3) *forslagets indhold i helt generelle træk*. Dette afsnit skal holdes så kort som muligt for at undgå overlapning med afsnittet "Hovedpunkter i forslaget". Hensigten er alene at give læseren et indledende indtryk af, hvilke reguleringsområder der bliver berørt, om forskriften medfører væsentlige lempelser, skærpelser eller f.eks. blot indeholder mindre justeringer m.v.

Ved ændringslov, ophævelseslov samt genfremsættelse af et forslag bør indledningen så vidt muligt henvise til tidligere behandlinger i Inatsisartut med angivelse af samling, dagsordennummer og forslagets titel. Ved genfremsættelse bør der redegøres for eventuelle afvigelser i forhold til tidligere forslag.

#### 3.5.2.2 Hovedpunkter i forslaget

Under overskriften "2. Hovedpunkter i forslaget" redegøres på systematisk vis for de enkelte hovedpunkter i forslaget. Redegørelsen opdeles efter emne og er for så vidt ikke bundet af den kronologiske rækkefølge, i hvilken forslaget regulerer emnerne. En hensigtsmæssig rækkefølge kan for eksempel bestå i at rangordne forslagets emner efter deres betydning, startende med de mest vidtrækkende bestemmelser/reguleringsemner.

Omtalen af hvert punkt bør indledes med en redegørelse for gældende ret på det pågældende område, både for så vidt angår lovgivning og praksis. Omtalen kan være relativ kortfattet, men bør omfatte alle spørgsmål af betydning for forståelsen og vurderingen af forslaget.

Herefter bør der komme en nærmere omtale af de overvejelser, som gældende ret giver anledning til. Har spørgsmålet været overvejet i et lovforberedende udvalg m.v., bør der redegøres for udvalgets overvejelser, herunder også for mindretallets synspunkter.

Redegørelsen for departementets overvejelser skal være objektiv og loyal, bl.a. således at eventuelle væsentlige ulemper eller betænkeligheder ved forslaget lægges åbent frem, dog suppleret af den afvejning, der har ført til valget af det foreslåede resultat.

Giver forslaget anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper, bør der ligeledes redegøres herfor i dette afsnit.

Hvis der ved forslaget gennemføres traktater, konventioner og lignende internationale retsakter, bør det udtrykkeligt fremgå.

Der bør udvises stor omhu og grundighed ved affattelsen af dette afsnit, og det er væsentligt, at redegørelsen er systematisk korrekt, således at de enkelte punkter (gældende ret, overvejelser, den foreslåede ordning m.v.) holdes klart adskilt fra hinanden. Redegørelsen for forslagens hovedpunkter vil ofte være det vigtigste redskab for medlemmerne af Inatsisartut, der ønsker at danne sig en opfattelse af forslagens indhold.

### **3.5.2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

Under afsnittet "3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige" beskrives alle væsentlige konsekvenser, som lovens vedtagelse vil medføre for det offentliges finanser og ressourceforbrug i øvrigt. Som "det offentlige" forstås i denne forbindelse både Grønlands Selvstyre, selvstyrejede institutioner og selskaber samt kommunerne. Evt. konsekvenser for staten kræver derimod ikke en uddybende omtale.

Hvis beskrivelsen er mere omfangsrig, er det almindeligt at opdele afsnittet i to underafsnit, benævnet "3.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige" og "3.2. Administrative konsekvenser for det offentlige"

Beregninger og skøn over de økonomiske konsekvenser bør angives som udgifterne på bevillingslove eller de kommunale budgetter i det finansår, hvor inatsisartutloven skal træde i kraft, og i de efterfølgende år (overslagsårene). Beregninger og skøn bør som minimum leve op til den til enhver tid gældende lovgivning og praksis for udarbejdelse af budgetbidrag til finansloven.

Bemærkninger til forslag til inatsisartutlove skal indeholde beregninger eller som minimum kvalificerede, det vil sige sagkyndige, skøn over de økonomiske konsekvenser for det offentlige. Alternativt oplyses det, at forslaget ikke skønnes at have økonomiske konsekvenser for det offentlige, evt. ledsaget af en uddybende begrundelse for dette skøn.

Afsnittet skal give et overblik over de udgifter, indtægter, besparelser og økonomiske prioriteringer, som forslaget skønnes at ville medføre såvel på lang som på kort sigt.

Økonomiske konsekvenser kan således være udgifter og besparelser i forhold til administration, f.eks. på bygnings- eller personaleområdet, eller i forhold til borgerne, f.eks. pensionsydelse. Udover de direkte udgifter og besparelser bør der også tages stilling til indirekte

samfundsøkonomiske konsekvenser som følge af ændret borgeradfærd, beskatningsgrundlag m.v.

De økonomiske konsekvenser må opdeles efter, hvem der skal bære dem, f.eks. Selvstyret eller kommunerne. Refusionsordninger, konsekvenser for bloktilskudsordninger samt gennemførte eller udestående forhandlinger med f.eks. staten eller kommunerne, skal beskrives i relevant omfang.

Der skal endvidere skelnes mellem løbende udgifter i kommende finansår og startomkostninger/nyinvesteringer.

I beregninger og skøn over økonomiske konsekvenser indgår ofte forudsætninger om f.eks. pris- og lønudvikling. Der bør i den forbindelse anvendes samme forudsætninger, som indgår i de bevillingslove eller kommunale budgetter, hvori de økonomiske konsekvenser er eller vil blive indarbejdet første gang. Forudsætningerne for de anførte beregninger og skøn bør fremgå udtrykkeligt.

Forudsætningerne kan også omfatte andre centrale antagelser for beregningen eller skønnet, eksempelvis et forventet elevtal, antal sengedage, antal sagsekspeditioner eller lignende. Hvis et forslag forudsætter større udgifter til IT-systemer eller ændringer heraf, bør bl.a. omfang og tidsplaner beskrives.

Forslag til inatsisartutlove kan fastsætte eller forudsætte særlige standarder eller normer for de pågældende ydelsers kvalitet. Bemærkningerne bør da beskrive indholdet af disse standarder og normer samt deres forhold til eventuelle hidtidige standarder og normer inden for området eller inden for sammenlignelige områder.

I forslagets bemærkninger angives normalt ikke tekniske beregningsforudsætninger, forstået som de mere detaljerede beregninger og deres metodik. Disse bør dog foreligge i en detaljeret form, regneark m.v., som kan sendes til eksempelvis Økonomi- og Personalestyrelsen eller kommunale parter i forbindelse med høring m.v.

Forudsætningerne bør dog beskrives indgående i de tilfælde, hvor en ydelse, udgift eller lignende fastsættes direkte ved inatsisartutlov, således at der senere er anledning til at optage en lovbunden bevilling på bevillingslovene. I disse tilfælde bestemmes de økonomiske konsekvenser direkte af bestemmelser i den pågældende inatsisartutlov og kan ikke uden lovændring ændres ved de årlige bevillingslove.

Hvis et forslag til inatsisartutlov indeholder bemyndigelser til et medlem af Naalakkersuisut, bør det oplyses, om udnyttelsen af disse bemyndigelser kan forventes at få selvstændige økonomiske konsekvenser.

Beregningerne eller skønnet over de økonomiske konsekvenser kan suppleres med bemærkninger om de samlede udgifter og indtægter på det pågældende område. Dette bør ske ved større omlægninger af lovgivningen, også selvom ændringerne ikke eller kun i begrænset omfang medfører merudgifter for Selvstyret og kommuner.

Ved forslag til inatsisartutlove, der medfører større investeringer, ny offentlig regulering eller væsentlige nye udgifter eller indtægter for landskassen, bør skønnet over de økonomiske konsekvenser suppleres med bemærkninger om forslagets samfundsøkonomiske konsekvenser.

Bemærkninger til forslag til inatsisartutlove skal endvidere indeholde et skøn over de administrative konsekvenser for det offentlige. Hvis forslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, skal det oplyses i bemærkningerne, evt. under angivelse af en uddybende begrundelse for dette skøn.

Ved opgørelsen af de administrative konsekvenser bør der lægges særlig vægt på, om forslaget medfører oprettelse af nye administrative myndigheder eller væsentlige udvidelser af allerede eksisterende myndigheder. I disse tilfælde skal der anføres et skøn over de forventede mer-/mindreudgifter til administration, herunder til personale, IT-systemer og lokaler m.v.

Ved udformningen af ny lovgivning bør det så vidt muligt tilstræbes, at eksisterende administrative enheder og strukturer anvendes. Det skyldes, at det både ud fra udgiftsmæssige og administrationspolitiske hensyn er u hensigtsmæssigt, at den offentlige sektor gøres unødigt kompliceret gennem administrative "knopskydninger". For den enkelte borger kan en sådan udvikling også føre til, at den offentlige sektor opfattes som mere uoverskuelig og mindre tilgængelig.

En række forslag har i øvrigt en sådan karakter, at det ligefrem kan være relevant at overveje egentlige administrative forenklinger, f.eks. ved at flere funktioner samles i én administrativ enhed. Herved kan borgerens vej "gennem systemet" gøres mere enkel.

Hvis det er nødvendigt at oprette nye administrative enheder, bør det sikres, at de økonomiske og administrative ulemper herved så vidt muligt begrænses. Det kan f.eks. ske ved, at personale overflyttes fra den eller de enheder, som afgiver opgaver.

#### **3.5.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet**

Under overskriften "4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet" foretages en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering af forslaget. Hvis ressortdepartementet derimod skønner, at forslaget ikke vil have væsentlige erhvervsøkonomiske eller administrative konsekvenser, skal det oplyses, evt. med angivelse af en uddybende begrundelse for dette skøn.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering vedrører såvel forslag, hvis primære formål er at ændre vilkårene for at drive erhvervs virksomhed, som forslag, der har andre formål, men som ikke desto mindre kan påvirke private virksomheders vilkår.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering viser de vigtigste konsekvenser, som et forslag skønnes at ville medføre for erhvervslivet. Konsekvenserne bør så vidt muligt beskrives med angivelse af beregnede eller skønnede størrelsesordener. Såfremt konsekvenserne varierer over tid eller kun berører bestemte brancher, beskrives dette særskilt.

Konsekvenserne for virksomhederne omfatter tre elementer:

- 1) konsekvenser for virksomhedernes omkostninger (omkostningsmæssige konsekvenser),
- 2) konsekvenser for markedernes struktur og konkurrenceforhold (erhvervsstrukturelle konsekvenser), og
- 3) konsekvenser for virksomhedernes administrative byrder (administrative konsekvenser).



Opgørelsen af de *omkostningsmæssige konsekvenser* kan i mange tilfælde tage udgangspunkt i provenuvirkningen for det offentlige. Eksempelvis kan det forventede provenu af en ny afgift bruges som indikator for omkostningerne for virksomhederne. Konsekvenserne for virksomhederne opgøres før skat og uden hensynstagen til erhvervslivets eventuelle muligheder for at vælte omkostninger over på forbrugere, udenlandsk parter m.v. Hvis det skønnes realistisk, at en sådan overvæltning kan finde sted, oplyses om muligt dennes forventede omfang samt virkninger.

Forslag kan imidlertid også have andre konsekvenser for virksomhedernes omkostninger. F.eks. kan en inatsisartutlov pålægge virksomhederne at indføre en bestemt teknologi eller at opfylde bestemte sikkerhedskrav. I givet fald bør konsekvenserne af sådanne krav så vidt muligt opgøres.

*Erhvervsstrukturelle konsekvenser* vedrører den måde, hvorpå virksomhederne og forbrugerne opfører sig på markedet, f.eks. ændringer i vareudbuddet, prisniveau eller forbrugeradfærd. Opgørelsen af konsekvenserne for markedernes struktur bør tage udgangspunkt i, hvordan forslaget påvirker produktion og beskæftigelse på længere sigt. Den strukturelle konkurrenceevne afhænger bl.a. af uddannelsesniveau, infrastruktur, adgang til viden, adgang til kapital, konkurrencen på markederne m.v. Det kan være vanskeligt at kvantificere, hvordan den strukturelle konkurrenceevne påvirkes. I stedet kan det i bemærkningerne anføres, hvorvidt inatsisartutloven skønnes at forbedre eller forværre den strukturelle konkurrenceevne, om der er tale om en begrænset eller en betydelig effekt, eller inden for hvilken tidsramme effekter kan forventes at gøre sig gældende.

Hvis forslaget har *administrative konsekvenser* for virksomhederne, skal disse opgøres. Der bør tilstræbes et skøn over det større eller mindre tidsforbrug, som virksomhederne vil skulle påregne som følge af den foreslåede ordning. Administrative konsekvenser kan f.eks. følge af ændrede indberetningspligter, formkrav, krav om revisionspligter eller myndighedsgodkendelser, undersøgelses- og dokumentationspligter m.v.

### **3.5.2.5 Konsekvenser for miljø, natur og folkesundhed**

Under overskriften "5. Konsekvenser for miljø, natur og folkesundhed" beskrives kendte, formodede eller mulige virkninger, som forslaget kan medføre for miljø, natur og befolkningens sundhedsforhold, uanset om disse konsekvenser er tilsigtet eller blot kan optræde som en sideeffekt.

Hvis forslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, skal det oplyses i bemærkningerne, evt. ledsaget af en uddybende begrundelse for dette skøn.

Den miljø-, natur- og sundhedsmæssige konsekvensvurdering bør belyse forslagets virkning bredt, f.eks. på

- 1) flora og fauna, så som bestandsstørrelser og arternes udbredelse,
- 2) jordbund og havbund,
- 3) stråling og emissioner i vand eller luft, evt. med oplysning om emissionernes relevans for sundhed og klima,
- 4) landskabsbilledet,

5) ressourceforbruget og affaldsproduktionen,

6) bygninger og kulturarv, eller

7) sundhed, arbejdsmiljø, sundhedsforebyggelse og befolkningens egenomsorg.

Miljøpåvirkninger som støv, larm, lugt eller mikroorganismer er omfattet, både når de optræder indendørs og udendørs.

### **3.5.2.6 Konsekvenser for borgerne**

Under overskriften "6. Konsekvenser for borgerne" beskrives alle positive og negative virkninger, som forslaget har for borgerne. Omfattet er for det første de umiddelbare økonomiske og administrative konsekvenser, svarende til redegørelsen for erhvervsøkonomiske konsekvenser. Herunder hører bl.a. ordensmæssige konsekvenser, som f.eks. oplysningspligter, registreringspligter, gebyrer og krav om tilladelser m.v.

Herudover beskrives væsentlige konsekvenser, som forslaget medfører for borgerens retsstilling og retssikkerhed, så som egentlige indgreb i personers rets- og privatsfære, ændrede muligheder for at klage, etc.

Såfremt forslaget indeholder indgribende bestemmelser, som f.eks. adgang for offentlige myndigheder til at skaffe sig adgang til privat ejendom, skal der i bemærkningerne gives en uddybende begrundelse herfor. Afvejningen af argumenterne for og imod indgrebet bør være synlige, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør anføres. Det bør endvidere fremgå, hvordan indgrebet er søgt begrænset mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor.

For at undgå overlapning med afsnittet "2. Hovedpunkter i forslaget" kan det være tilstrækkeligt at identificere en retssikkerhedsmæssig problemstilling og henvise til en nærmere redegørelse under afsnit 2.

Som relevante konsekvenser for borgerne bør det endelig nævnes, såfremt Naalakkersuisut skønner, at forslaget kan have sociale konsekvenser for befolkningen ud over, hvad der umiddelbart følger af ændrede økonomiske vilkår for den enkelte. Sociale konsekvenser skal her forstås bredt som enhver væsentlig ændring i borgernes levevilkår, så som forventelige ændringer i erhvervsmuligheder, bosætningsmønster, uddannelsesniveau, uddannelses- og erhvervsvalg, familiemønstre, antal boligudsættelser/genhusninger m.v. Angivelser skal så vidt muligt ske som konkrete, fagligt funderede skøn, f.eks. som interval af procentvise ændringer inden for en given tidshorisont.

En synliggørelse af forslagets sociale konsekvenser bør ikke undlades, blot fordi et skøn over konsekvensernes omfang kan være behæftet med usikkerhed. Hvis et forslag f.eks. medfører en væsentlig forbedring eller forringelse af plejefamiliernes vilkår, er det nødvendigt at anslå, hvilke konsekvenser dette må antages at få for antal af plejeanbringelser, hhv. for antallet af alternative anbringelsesmuligheder på institution m.v., samt for ventelistesituationen etc. Forventer Naalakkersuisut ikke mærkbare ændringer desangående, må dette oplyses, efter omstændighederne med en nærmere begrundelse herfor.

### **3.5.2.7 Andre væsentlige konsekvenser**

Under overskriften "7. Andre væsentlige konsekvenser" anføres andre væsentlige konsekvenser af samfundspolitisk betydning, f.eks. regionalpolitiske konsekvenser eller konsekvenser for selvstyret eller forholdet til rigsfællesskabet.

Konsekvenser for selvstyret eller forholdet til rigsfællesskabet vil foreligge, såfremt der sker hjemtagelse af nye sagsområder eller en ændret opgavefordeling i forhold til statslige myndigheder.

### **3.5.2.8 Høring af myndigheder og organisationer m.v.**

Under overskriften "8. Høring af myndigheder og organisationer m.v." angives de myndigheder og organisationer m.v., der er hørt i forbindelse med lovforberedelsen. Hvis høringen har været særlig omfattende, kan en fortegnelse over hørte myndigheder m.v. eventuelt optages som et bilag til forslaget. Bemærkningerne bør i så fald henvise til bilaget. Inatsisartut lægger stor vægt på en grundig redegørelse for høringsprocessen, herunder høringstidspunktet og høringsperiodens længde, og på at relevante høringsbidrag inddrages i bemærkningerne. Afsnittet benyttes efter vedtagelsen af forslaget som et fortolkningsbidrag.

## **3.5.3 De specielle bemærkninger**

Bemærkningerne til forslagets enkelte bestemmelser (de specielle bemærkninger) skal henvise til de enkelte kapitler og paragraffer i lovteksten. Ofte skal der også knyttes bemærkninger til de enkelte stykker, numre og litra inden for paragrafferne.

De specielle bemærkninger har navnlig til formål detaljeret og udførligt at redegøre for indholdet af de enkelte bestemmelser.

De specielle bemærkninger bør begrænses til at uddybe indhold og virkning af den enkelte lovbestemmelse. Oplysninger om indholdet af de hidtil gældende regler, ændringer heri, eller begrundelsen herfor henhører derimod ikke under de specielle bemærkninger, men under de almindelige bemærkninger, afsnit "2. Hovedpunkter i forslaget", hvortil der evt. kan henvises.

Bemærkninger, der alene gengiver eller refererer ordlyden af den foreslåede bestemmelse, bør undgås.

Det forhold, at en bestemmelses ordlyd kan give anledning til vanskelige spørgsmål, må aldrig føre til, at disse spørgsmål forbigås i bemærkningerne, men derimod til, at der gives anvisning på, hvordan de forudsættes håndteret eller løst.

Visse typer af bestemmelser kræver særligt fyldige bemærkninger. Det gælder f.eks. bestemmelser, der indeholder en bemyndigelse til administrationen til at udstede bekendtgørelser. Bemærkningerne bør i så fald beskrive så grundigt som muligt, hvorledes bemyndigelsen påtænkes anvendt, herunder hvilke hensyn der i den forbindelse skal lægges vægt på. Samtidig skal det dog sikres, at bemærkningerne ikke kommer til at indeholde sådanne bindinger, at en tilsigtet fleksibilitet begrænses i for vidt omfang.

Udførlige bemærkninger er endvidere påkrævet, såfremt lovteksten tildeler en myndighed væsentlige skønsmæssige beføjelser. Jo bredere en sådan skønsregel er formuleret, jo vig-

tigere er det, at bemærkningerne angiver de overordnede hensyn, som ifølge lovgiverens forestillinger skal tilgodeses ved skønsudøvelsen.

Som eksempler på andre bestemmelser, der kræver udførlige bemærkninger, kan nævnes bestemmelser af særligt indgribende karakter samt afvigelser fra almindelige retsprincipper eller tværgående lovgivning. For at undgå overlapning med de almindelige bemærkninger, afsnittet ”2. Hovedpunkter i forslaget”, kan det i den forbindelse være tilstrækkeligt at identificere problemstillingen og henvise til en nærmere redegørelse under afsnit 2.

### 3.5.4 Bemærkninger til ændringslove

Bemærkninger til ændringslove udformes i det væsentlige på helt samme måde som bemærkninger til almindelige (hoved-)love. Følgende særlige forhold gør sig dog gældende:

De almindelige bemærkninger bør under afsnit ”1. Indledning” indeholde relevante informationer om den lovgivning, der ændres, herunder om den oprindelige hovedlov og væsentlige ændringer med betydning for den aktuelle lovændring. Hvis det aktuelle reguleringsemne siden sidste lovændring har været genstand for debatter eller beslutninger i Inatsisartut, bør bemærkningerne henvise hertil under angivelse af samling, dagsordenummer og forslagets titel. Indholdet af beslutninger truffet af Inatsisartut skal gengives med angivelse af, hvorvidt forslaget indarbejder dem i inatsisartutloven.

Under de almindelige bemærkninger, afsnittet ”2. Hovedpunkter i forslaget”, skal der redegøres for gældende ret samt de overvejelser, som gældende ret giver anledning til, herunder indholdet af de foreslåede regler.

De almindelige bemærkninger, afsnittet ”2. Hovedpunkter i forslaget”, afsluttes ved ændringslovsforslag altid med en tabellarisk oversigt over de foreslåede ændringer, en såkaldt parallelstilling. En parallelstilling opbygges efter følgende eksempel:

<b>Lovforslaget sammenholdt med gældende lov</b>	
<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	<b>§ 1</b> I landstingslov nr. 18 af 30. oktober 1992 om ind- og udførsel af varer, som senest ændret ved inatsisartutlov nr. 12 af 21. maj 2010, foretages følgende ændringer:
<b>§ 18.</b> Landsstyret kan fastsætte regler om afgiftsfrit salg af varer til proviantering af skibe og fly, der forlader det grønlandske afgiftsområde med dansk, færøsk eller anden udenlandsk havn som destination. <i>Stk. 2.</i> Landsstyret kan fastsætte regler om, at fly ved indrejse i afgiftsområdet kan med-	<b>1.</b> Som <i>ny § 18, stk. 3</i> , indsættes: ” <i>Stk. 3.</i> Naalakkersuisut kan fastsætte regler om afgiftsfrit salg af varer til proviantering af produktionsanlæg, platforme og andre anlæg, herunder rørledninger og hertil knyttede anlæg, skibe samt andet udstyr, der anvendes i forbindelse med forundersøgelse, efterforsk-

bringe afgiftsfrie varer indkøbt i henhold til stk. 1.	ning eller udnyttelse af mineralske råstoffer på søterritoriet samt Grønlands kontinental-sokkelområde.”
	<b>§ 2</b> Inatsisartutloven træder i kraft den 1. maj 2011.

I ovenstående eksempel oplistes alle bestemmelser i ændringsloven i tabellens højre spalte, mens der i venstre spalte optrykkes den gældende formulering af lovbestemmelser, der berøres af forslaget. De relevante bestemmelser bør så vidt muligt opstilles umiddelbart ved siden af hinanden. Bestemmelser, der ophæves uden erstatning samt ændringsbestemmelser, der ikke træder i stedet for en anden bestemmelse, optræder alene i den relevante spalte, mens den anden spalte forbliver tom.

Er der tale om en mere omfattende ændringslov, kan parallelopstillingen af hensyn til overskueligheden optages som bilag til lovbemærkningerne. I slutningen af de almindelige bemærkningers afsnit 2 optages i så fald kun en kortfattet henvisning til bilaget med parallelopstillingen.

## 4 Særlige krav til enkelte forskrifttyper

### 4.1 Inatsisartutlove

Inatsisartutlove følger de generelle regler for forskrifters form og opstilling m.v., jf. afsnit 3.

Som et konkret eksempel på et forslag til inatsisartutlov kan tjene følgende:

**Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxxx 2010 om specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme**

*Anvendelsesområde m.v.*

§ 1. Denne Inatsisartutlov finder anvendelse på virksomheder og personer omfattet af den til enhver tid gældende Inatsisartutlov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme.

§ 2. Det er forbudt uden tilladelse fra Hvidvasksekretariatet at tillade adgang til midler og finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer, der tilhører personer og enheder, der er opført på den i Danmark til enhver tid gældende terrorliste, der lægges til grund i forbindelse med Danmarks gennemførelse af sanktioner i medfør af De Forenede Nationers Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 af 28. september 2001.

*Stk. 2.* Hvis det konstateres, at en transaktion eller henvendelse har eller har haft tilknytning til personer eller enheder, der er opført på de i stk. 1 nævnte lister, skal der omgående ske underretning til Hvidvasksekretariatet.

*Stk. 3.* Hvidvasksekretariatet beslutter hurtigst muligt og senest inden udløbet af den efterfølgende bankdag efter at have modtaget underretning, hvorvidt der kan gives tilladelse efter stk. 1, eller om der skal ske beslaglæggelse.

*Sanktionsbestemmelse*

§ 3. Overtrædelse af § 2, stk. 1 og 2, medfører foranstaltninger i henhold til § 26 i Kriminallov for Grønland.

*Ikrafttræden*

§ 4. Loven træder i kraft den 1. juni 2010.

*Grønlands Selvstyre, den xx. xxx 2010*

Kuupik Kleist

## 4.2 Ændringslove

### 4.2.1 Valget mellem ændringslov og revideret inatsisartutlov

Det første spørgsmål, der må tages stilling til, når der er behov for at ændre i en gældende inatsisartutlov, er, om der skal udarbejdes et ændringsforslag, eller om der i stedet bør udarbejdes en revideret udgave af den eksisterende inatsisartutlov.

En ny (hoved-)lov bør vælges, hvis de foreslåede ændringer bygger på principielle synspunkter, som er nye i forhold til den tidligere lovgivning, og ændringerne berører et større antal af den gældende inatsisartutlovs bestemmelser.

Er der tale om mindre ændringer uden en sådan principiel betydning, udformes der som regel en ændringsforslag.

Opmærksomheden bør imidlertid være henledt på, at et større antal ændringslove kan gøre en inatsisartutlov vanskelig at overskue.

Såfremt der er foretaget så mange ændringer, at forskriften bliver uoverskuelig, bør det overvejes at søge de foreslåede ændringer gennemført ved fremsættelse af et nyt sammenskrevet forslag, således at de gældende regler om det pågældende emne vil blive samlet i én enkelt inatsisartutlov.

Hvis der fremsættes forslag til en helt ny inatsisartutlov, er der erfaringsmæssigt en øget mulighed for, at der under forslagetets behandling på politisk niveau rejses en række spørgsmål, der ligger uden for de bestemmelser, man ønsker ændret. Det vil endvidere ikke sjældent kræve flere ressourcer at udarbejde en revideret inatsisartutlov end en mere begrænset lovændring.

Ulemperne ved en samlet lovrevision skal dog holdes op mod departementernes opgave med at sikre, at den gældende lovgivning fremstår ajourført og som en velfungerende helhed. Endvidere anvendes her i landet ikke officielle sammenskrivninger af hovedlov og ændringslove (lovbekendtgørelser), således at borgere, organisationer og myndigheder i særlig grad har brug for, at ofte ændrede lovgivninger bevares overskuelig ved hjælp af lejlighedsvis revisioner.

### 4.2.2 Valget mellem én eller flere ændringslove

Er der behov for at ændre flere inatsisartutlove, må det overvejes grundigt, om disse ændringer kan gennemføres ved et og samme forslag til ændringslov (et "samleforslag"), eller om der bør udarbejdes et forslag til ændringslov for hver inatsisartutlov, som ønskes ændret.

Et forslag til en ændringslov bør normalt ikke indeholde ændringer af forskellige inatsisartutlove, hvis der ingen indholdsmæssig sammenhæng er mellem disse ændringer. Hvis der er tale om ensartede ændringer i flere forskellige inatsisartutlove, f.eks. ændringer af myndighedsbetegnelser, eller hvis de foreslåede lovændringer har samme indholdsmæssige baggrund, bør sådanne lovændringer dog gennemføres ved samme forslag.

### 4.2.3 Ændringsloves titler og undertitler

Titler til en ændringslov skal anføre den oprindelige forskrifts fulde titel, dog uden nummer og dato, f.eks.: "Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxxx 2010 om ændring af inatsisartutlov om Kirken".

Den ændrede inatsisartutlov citeres herefter med den oprindelige hovedlovs nummer og dato samt tilføjelsen "(med senere ændringer)", f.eks.: "Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken (med senere ændringer)".

I formuleringen "Inatsisartutlov om ændring af ..." anvendes ordet "ændring" i entalsform, selv om der er tale om flere ændringer i inatsisartutloven.

Ved ændring af flere inatsisartutlove er udgangspunktet, at samtlige inatsisartutloves titler bør angives i titlen. Ændres mere end 4-5 inatsisartutlove, nævnes i stedet den eller de vigtigste inatsisartutlove med tilføjelse af "og forskellige andre inatsisartutlove". Såfremt ingen af inatsisartutlovene er vigtigere end andre, må titlen i stedet søge at angive lovændringens emne, f.eks. således: "Forslag til: Inatsisartutlov om ændring af forskellige inatsisartutlove på familieområdet som følge af en strukturreform i den offentlige sektor".

Under ændringslovens titel angives i parentes en undertitel, der så vidt mulig skal være både kort og samtidig give en dækkende angivelse af ændringslovens indhold. Vedrører ændringsloven flere forskellige emner, bør de væsentligste opremses i undertitlen, mens de manglende emner antydes med tilføjelsen "m.v."

Hvis en gældende inatsisartutlov foreslås ophævet i sin helhed, indledes forslaget titel således: "Forslag til: Inatsisartutlov om ophævelse af inatsisartutlov om ..." Hvis der er tale om ophævelse af et stort antal inatsisartutlove, kan overskriften affattes således: "Forslag til: Inatsisartutlov om ophævelse af en række inatsisartutlove under ressortområdet for boliger".

Hvis ændringsforslaget indeholder bestemmelser, der ændrer en gældende inatsisartutlov og bestemmelser om, at en anden inatsisartutlov ophæves, skal titlen på begge inatsisartutlove anføres.

### 4.2.4 Opbygning af ændringslove

#### 4.2.4.1 Systematik

Ændringslove følger ikke den standardopbygning, der gælder for sædvanlige forskrifter, men opbygges i stedet efter følgende systematik:

§ 1 indeholder samtlige ændringer opstillet i numre. Er der tale om en ændringslov, der ændrer flere inatsisartutlove, skal der dog være en selvstændig paragraf for hver inatsisartutlov, der ændres.

Som hovedregel anføres de enkelte ændringer i ændringslovens § 1 i den rækkefølge, som de ændrede bestemmelser har i den oprindelige inatsisartutlov.

Selv om der kun foretages en enkelt ændring i en inatsisartutlov, skal denne ændring alligevel nummereres med "1."



Alle ændringer bør som udgangspunkt have eget nummer. Undtagelse hertil kan dog gøres, når flere ændringer i en paragraf hensigtsmæssigt kan sammenfattes i ét led, f.eks. således: "I § 7 udgår i stk. 2, "efter ansøgning", og stk. 3 ophæves".

§ 2 indeholder bestemmelser om ikrafttræden og eventuelle overgangsregler.

§ 3 indeholder eventuelt fornødne bestemmelser om territorial gyldighed.

Samtlige ændringer anføres under § 1, opstillet i numre. Ændres der i to inatsisartutlove ved samme ændringslov, anføres samtlige ændringer af den ene inatsisartutlov under § 1, opstillet i numre, og samtlige ændringer af den anden inatsisartutlov under § 2, opstillet i numre osv. Nummereringen starter på ny i § 2.

#### 4.2.4.2 Indledning til ændringsbestemmelser

Ændringsloven indeholder som sådan ingen indledning. Derimod angives den oprindelige forskrift i indledningen til ændringsbestemmelsen, f.eks.:

<p><b>§ 1</b></p> <p>I Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om kirken foretages følgende ændringer:</p>
--

Som eksemplet viser, angiver indledningen til § 1 den inatsisartutlov, der skal ændres, med fuldstændig titel, nummer og dato.

Er der tidligere foretaget ændringer af inatsisartutloven, bør der foruden til inatsisartutloven henvises til ændringslovene, f.eks.:

<p><b>§ 1</b></p> <p>I landstingslov nr. 1 af 31. maj 2001 om økonomisk tilskud til politisk arbejde, som ændret ved landstingslov nr. 8 af 1. juni 2006 og Inatsisartutlov nr. 16 af 3. december 2009, foretages følgende ændringer:</p>
---

Det er dog ikke nødvendigt at henviser til ændringslove, der har mistet deres betydning som følge af senere ændringslove.

Er en af de tidligere ændringer indeholdt i en inatsisartutlov, der ikke er udformet som en ændringslov, eller i en inatsisartutlov, der ændrer flere inatsisartutlove, bør den paragraf, hvor ændringen findes, nævnes.

Såfremt der er et større antal mellemliggende ændringslove, kan opregningen af alle disse gøre formuleringen for tung. I stedet kan følgende formulering anvendes: "... som ændret senest ved lov nr. ... af ...(dato)...".

Medfører forslaget ændring af bestemmelser i inatsisartutloven, som i den gældende affattelse hidrører fra en mellemliggende ændringslov, bør denne dog altid nævnes, og følgende

formulering kan da anvendes: "... som ændret ved blandt andet inatsisartutlov nr. ... af ... (dato).. og senest ved inatsisartutlov nr. ... af ... (dato) ...", f.eks.:

## § 1

I landstingslov nr. 3 af 17. maj 1990 om afgift på automatspil, som ændret ved blandt andet landstingslov nr. 15 af 7. november 2003 og senest ved § 7 i landstingslov nr. 14 af 2. november 2006, foretages følgende ændringer:

### 4.2.5 Udformningen af de enkelte ændringer

Der gælder en række faste standarder for den tekniske udformning af ændringslove, så som: Den paragraf samt evt. stykke, punktum og litra, som skal ændres, anføres i kursiv. Nummereringen af de enkelte ændringsbestemmelser fremhæves med fed skrifttype. Der sættes ikke punktum efter et citat, hvis selve citatet afsluttes med et punktum.

Der gælder endvidere faste standarder for den terminologi, der anvendes i ændringslove for at beskrive de ændringer, der skal foretages. I det følgende opregnes nogle af de vigtigste praktisk forekommende konventioner, uden at der tilsigtes fuldstændighed.

#### 4.2.5.1 Ophævelser, sletninger m.v.

Enkelte bestemmelser, så som paragraffer og stykker, *ophæves*. (Forkert er f.eks. "udgår").

Tilsvarende gælder for ophævelse af hele kapitler

Ophævelse af en paragraf eller indsættelse af en ny paragraf medfører ingen ændring i nummereringen af de øvrige paragraffer.

Ophævelse eller indsættelse af stykker, numre eller litra kræver derimod, at de øvrige led i paragraffen m.v. rykkes, således at kontinuiteten opretholdes. Dette sker ikke automatisk, men skal udtrykkeligt bestemmes i ændringsforskriften. Ændringen angives i slutningen af det pågældende nummer i ændringsloven.

Ophævelse af flere paragraffer eller dele af paragraffer foretages under samme nummer, hvis der ikke er ændringer i de mellemstående paragraffer.

Tekst og enkelte ord *udgår*. (Forkert terminologi er f.eks. "ophæves" eller "slettes").

## § 1

I Inatsisartutlov nr. x af xx. xxx 2011 om xxxxx foretages følgende ændringer:

1. I § 4, stk. 1, udgår ”livsarvinger”.

2. § 4, stk. 2, ophæves.

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 2-4.

3. I § 4, stk. 5, nr. 2, som bliver til § 4, stk. 4, nr. 2, udgår ”og deres livsarvinger”.

4. §§ 6-8, § 10 og § 11, stk. 5, ophæves.

5. Kapitel 5 ophæves.

### 4.2.5.2 Tilføjelser

Nye bestemmelser, så som paragraffer, stykker og punktummer, men også f.eks. nye kapitler *indsættes*. (Forkert terminologi er f.eks. ”tilføjes”).

Tilføjes nye stykker i slutningen af en paragraf, anvendes formuleringen ”indsættes som stk. 3:”.

Indføjes derimod et nyt stykke mellem flere eksisterende stykker, anvendes formuleringen ”indsættes som nyt stk. 3:”. Der angives desuden udtrykkeligt, hvordan nummerering af de efterfølgende stykker rykkes.

Tilføjes et nyt punktum i slutningen af en bestemmelse, anvendes formuleringen ”indsættes som 3. pkt.”.

Indføjes derimod et nyt punktum mellem flere eksisterende punktummer, anvendes formuleringen ”indsættes efter 2. pkt.”.

Indføjede paragraffer nummereres med nummer og bogstav, f.eks. ”Efter § 7 indsættes § 7 a”. Er § 7 sidste paragraf i et kapitel, angives det, om den nye bestemmelse indsættes i dette eller det følgende kapitel: ”Efter § 7 indsættes i kapitel 2:”.

## § 1

I Inatsisartutlov nr. x af xx. xxx 2011 om xxxxx foretages følgende ændringer:

1. I § 5, *stk. 4*, indsættes som nyt 2. *pkt.*:

”Klagen skal indgives senest 3 måneder efter at afgørelsen er meddelt.”

2. I § 5 indsættes efter *stk. 4* som nyt stykke:

”*Stk. 5.* Afgørelser efter § 5, *stk. 2*, kan ikke indbringes for en anden administrativ myndighed.”

*Stk. 5* bliver herefter *stk. 6*.

3. Efter § 7 indsættes:

”§ 7 a. Klagenævnet afgiver senest i juni måned en årlig beretning over sit virke til Medlem af Naalakkersuisut for Boliger.”

4. I § 9, *stk. 1*, indsættes som 2. og 3. *pkt.*:

”Ansøgere skal være fyldt 21 år. Naalakkersuisut kan fastsætte regler om, hvilke uddannelseskrav ansøgere skal opfylde.”

5. I § 11, *stk. 2*, og 2 steder i § 12, *stk. 1*, ændres ”børn” til: ”livsarvinger”.

6. Efter § 12 indsættes en ny overskrift:

”*Sanktioner*”

7. Efter den nye overskrift indsættes:

”§ 12 a. For overtrædelse af §§ 2, *stk. 2* og 3, og § 10 kan idømmes bøde.”

### 4.2.5.3 Ændringer

Hvis der foretages ændringer i forskriftens tekst, sker det gennem en anvisning om, hvordan den pågældende bestemmelse (paragraf, stykke, punktum, nummer eller litra m.v.) skal *af-fattes*. (Forkert terminologi er f.eks. ”formuleres således”.)

Tilsvarende gælder, når forskriftens titel skal ændres.

Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på ganske samme måde i flere paragraffer, der i øvrigt ikke får nogen ny affattelse ved ændringsloven, samles ændringerne i et nr. ved den paragraf, hvor ordet først forekommer, selvom der sker ændring af mellemliggende paragraffer.

Hvis det samme ord eller udtryk ændres på samme måde alle steder, hvor det forekommer i inatsisartutloven, kan følgende formulering anvendes: ”Overalt i inatsisartutloven ændres ”rød” til: ”grøn””.

## § 1

I landstingslov nr. x af xx. xxx 2006 om xxxxx foretages følgende ændringer:

1. Forskriftens *titel* affattes således:

”Inatsisartutlov nr. x af xx. xxx 2011 om xxxxx”.

2. § 2 affattes således:

”Ved fraværet er der ret til fri rejse efter de til enhver tid gældende regler for Grønlands Selvstyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland.”

3. Overalt i loven ændres ”Landstinget” til: ”Inatsisartut”, og ”Landsstyret” til: ”Naalakkersuisut”. I § 2, *stk. 2*, ændres ”Grønlands Landsting” til: ”Inatsisartut”.

4. § 10, *stk. 2 nr. 4-7*, ophæves, og i stedet indsættes som *nr. 4*:

”4. Situationer, der ganske må ligestilles med nr. 3.”

*Nr. 8-11* bliver herefter *nr. 5-8*.

### 4.2.5.4 Hensyn til overskueligheden og oversættelsen

Hvor der foretages mere omfattende ændringer i en paragraf, i flere på hinanden følgende paragraffer eller i et helt kapitel, bør ændringsloven normalt gengive hele paragraffen, alle paragrafferne eller hele kapitlet i den nye affattelse.

Af hensyn til oversættelsen er det generelt at foretrække at gengive et helt punktum eller et helt stykke frem for at fastsætte, at enkelte ord indføres, udgår eller ændres.

### 4.2.6 Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser i ændringslove

Regler om ændringslovens ikrafttræden anføres selvstændigt under den sidste paragraf inden evt. territoriale bestemmelser. Det er muligt at sætte forskellige ændrings- og ophævelsesbestemmelser i kraft fra forskellige tidspunkter. Bestemmelser herom bør optages i hver deres stykke.

Regler om overgangsbestemmelser kan medtages under den paragraf, der angår inatsisartutlovens ikrafttræden eller under en selvstændig paragraf i tilslutning til en ikrafttrædelsesbestemmelse.

### 4.2.7 Territoriale bestemmelser i ændringslove

Eventuelle regler om ændringslovens territoriale gyldighed medtages under en selvstændig paragraf.

Det er som regel ikke nødvendigt at medtage særlige regler om ændringslovens territoriale gyldighed, da denne typisk følger den oprindelige inatsisartutlovs gyldighedsområde. I de tilfælde, hvor ændringslovens gyldighedsområde afviger fra den oprindelige inatsisartutlov, vil det i langt de fleste tilfælde være tilrådeligt at indføre eller ændre en regel om territorial gyldighed i den oprindelige inatsisartutlov, snarere end at tildele ændringsloven en anden territorial gyldighed end den oprindelige inatsisartutlov.

#### **4.2.8 Konsekvensrettelser**

Der skal i forslag til ændringslove foretages de konsekvensrettelser i inatsisartutlovens øvrige bestemmelser eller i bestemmelser i anden lovgivning, som de foreslåede ændringer nødvendiggør.

Der må således foretages en grundig vurdering og gennemgang af hele den gældende inatsisartutlov samt beslægtet lovgivning for at undersøge, hvilke yderligere ændringer de foreslåede bestemmelser giver anledning til.

#### **4.2.9 Øvrige forhold**

Særlige forhold ved affattelse af bemærkninger til ændringslove, herunder optagelse af parallelstillinger, er beskrevet under retningslinjerne for affattelse af bemærkninger. Med hensyn til ændringsloves vedtagelse, stadfæstelse, kundgørelse og offentliggørelse svarer fremgangsmåden i enhver henseende til al anden lovgivning.

### **4.3 Bekendtgørelser**

Bekendtgørelser følger helt overvejende de generelle regler for forskrifters form og opstilling m.v., jf. afsnit 3. Titlen indledes med "Selvstyrets bekendtgørelse" og datolinjen inden underskrifterne indledes med "Grønlands Selvstyre, den ...". Endvidere indeholder bekendtgørelser en indledning, som angiver hjemmelsloven og relevante hjemmelsbestemmelser.

Ved ændringer eller ophævelse af enkelte paragraffer i en bekendtgørelse skal hele bekendtgørelsen genfremsættes. En bekendtgørelse kan ikke ændres af en anden bekendtgørelse.

Der kan udstedes bekendtgørelser, der kun gælder for en del af landet, fx en kommune.

Som et konkret eksempel på en bekendtgørelse kan tjene følgende:

## Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 28. januar 2011 om inddeling i præstegæld

I medfør af § 5, stk. 1, i Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken fastsættes:

§ 1. Hver by med tilhørende bygder udgør et præstegæld, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* Palaseqarfik Paamiut omfatter byerne Ivittuut og Paamiut.

§ 2. I områderne udenfor den kommunale inddeling forestås de kirkelige opgaver, herunder kirkebøgernes førelse, afgivelse af indberetninger m.v. af domprovsten, jf. dog stk. 2. Domprovsten kan udpege en eller flere af præsterne i Provsteqarfik Qeqqa Tunulu til at varetage alle eller nogle af disse opgaver.

*Stk. 2.* Provsten for Nordgrønland forestår de kirkelige opgaver, herunder kirkebøgernes førelse, afgivelse af indberetninger m.v. for Pituffik. Provsten for Nordgrønland kan udpege en eller flere af præsterne i Provsteqarfik Avannaa til at varetage alle eller nogle af de kirkelige opgaver.

§ 3. Denne bekendtgørelse træder i kraft den 1. marts 2011.

*Stk. 2.* Samtidig ophæves Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 1 af 9. januar 2009 om inddeling i præstegæld.

*Grønlands Selvstyre, den 28. januar 2011.*

Mimi Karlsen

/

Lise Lennert Olsen

## 4.4 Rigslovgivning og traktater m.v.

I dette afsnit behandles de lovtekniske krav, der stilles til selvstyremyndighederne i forbindelse med ikraftsættelse af rigslovgivning og internationale retsforskrifter m.v. De lovtekniske krav er i stor udstrækning af samme art, uanset om det er en dansk eller en international retsakt, der påtænkes ikraftsat for Grønland.

### 4.4.1 Rigsfællesskab

Grønland udgør et selvstyrende område indenfor det danske rige. Ifølge den opgave- og ansvarsfordeling, som følger af selvstyreordningen, er visse sagsområder som rigsansliggender undergivet rigsmyndighedernes kompetence, herunder rigets lovgivningskompetence.

Den danske Lovtidendelov gælder tillige for Grønland. Rigslovgivning, der gælder for Grønland, skal således kundgøres i Lovtidende ([www.lovtidende.dk](http://www.lovtidende.dk)), og kundgørelse er på samme måde som i Danmark en forudsætning for forskrifternes ikrafttræden for Grønland. Offentliggørelsen sker bl.a. på retsinformationens hjemmeside: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

Rigsmyndighedernes love, anordninger og bekendtgørelser, der gælder for Grønland, findes i [lovtidende.dk](http://lovtidende.dk). De grønlandske udgaver fås ved henvendelse til Rigsombudsmanden.

Statsministeriet opdaterer tillige 4 gang årligt Grønlandsk Lovregister, der indeholder en oversigt over de for Grønland gældende retsforskrifter, dvs. både selvstyrelovgivning og relevant rigslovgivning samt internationale traktater med virkning for Grønland. Lovregistret er dog fuldstændigt for så vidt angår internationale traktater. Lovregistret findes på Statsministeriets hjemmeside: [www.stm.dk](http://www.stm.dk).

Det indgår som et departements opgave at kontrollere, at alle gældende retsforskrifter udstedt af Grønlands Selvstyre på overtagne områder, som hører under departementet, er optaget korrekt i Grønlandsk Lovregister. Konstateres der fejl i Grønlandsk Lovregister kontaktes Lovafdelingen.

## **4.4.2 Forskrifttyper**

### **4.4.2.1 Folketingslove**

Ikke-hjemtagne retsområder administreres som udgangspunkt af danske myndigheder i henhold til Folketingets lovgivning. Om en folketingslov skal have gyldighed for Grønland, fastsættes som regel i lovens ikrafttrædelsesafsnit. Loven kan enten være gyldig eller ikke-gyldig for Grønland, ligesom Grønland kan være omfattet, hhv. ikke omfattet, af enkelte bestemmelser i loven.

Af praktiske årsager vælger den danske lovgiver på ikke-hjemtagne områder ofte den løsning, at loven ikke gælder for Grønland, men senere kan sættes i kraft for Grønland, evt. med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger. Ikraftsættelse for Grønland sker i så fald ved kongelig anordning. Denne fremgangsmåde sikrer, at lovens ikrafttræden i de øvrige rigsdele ikke forsinkes af beslutningsprocessen i forhold til Grønland.

Hvor der er tale om principielle forskelle mellem den grønlandske ordning og ordningen i den øvrige del af riget, må lovgiveren vælge at vedtage en "Lov for Grønland" frem for muligheden med at anordne en dansk lov med afvigelser for Grønland.

Samarbejdsproceduren mellem selvstyremyndighederne og rigsmyndighederne vedrørende ikraftsættelse af folketingslove tager udgangspunkt i selvstyrelovens § 17. Efter denne bestemmelse skal regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, inden fremsættelsen for Folketinget fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse. Regeringen behøver dog kun afvente selvstyrets udtalelse inden fremsættelsen for Folketinget, såfremt forslaget indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

Modsat den tidligere hjemmestyrelov fastsætter selvstyreloven ikke længere en frist for, hvornår selvstyrets udtalelse senest skal foreligge. Loven bemyndiger i stedet regeringen til at fastsætte en sådan frist konkret i de tilfælde, hvor forslaget indeholder bestemmelser, som



udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland. En evt. frist bør normalt udmåles således, at det er muligt at forelægge forslaget for Inatsisartut.

Da en kongelig anordning har karakter af en administrativ forskrift, følger samarbejdsproceduren mellem selvstyremyndighederne og rigsmyndighederne i anordningssager af selvstyrelovens § 18.

Det er Lovafdelingens anbefaling, at det overalt bør tilstræbes, at for danske love, der sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning, bør anordningen gengive lovteksten i sin fulde ordlyd.

#### **4.4.2.2 Bekendtgørelser m.v.**

Danske administrative regler, der efter sit indhold tilsigter at regulere forhold i Grønland, kan kun udstedes på ikke-hjemtagne retsområder og i henhold til en dansk lov, der finder anvendelse i Grønland.

Når der er sket en reguleringsmæssig adskillelse af forhold, der er undergivet rigsmyndighedernes kompetence, bør denne adskillelse også respekteres ved senere udarbejdelse af administrative forskrifter. Det får den betydning, at administrative forskrifter for Grønland udstedes med hjemmel i den gældende anordning, og administrative forskrifter for Danmark udstedes med hjemmel i den for Danmark gældende lov. Der bør ikke søges udarbejdet en fælles bekendtgørelse gældende for både Grønland og Danmark med hjemmel (dobbelt hjemmel) i henholdsvis anordningen og loven.

Administrative regler, udstedt i medfør af en lov for Grønland, finder ikke anvendelse i Danmark, ligesom administrative regler, udstedt i medfør af en lov, der alene gælder i Danmark, ikke finder anvendelse i Grønland.

Samarbejdsproceduren mellem selvstyremyndighederne og rigsmyndighederne vedrørende ikraftsættelse af bekendtgørelser og andre administrative forskrifter, herunder kongelig anordning af folketingslove, tager udgangspunkt i selvstyrelovens § 18. Efter denne bestemmelse skal regeringens udkast til administrative forskrifter, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, inden udstedelsen fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse. Regeringen behøver dog kun afvente selvstyrets udtalelse inden ikraftsættelsen, såfremt forskriften indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

Selvstyreloven fastsætter ikke længere en frist for, hvornår selvstyrets udtalelse senest skal foreligge. Loven bemyndiger i stedet regeringen til at fastsætte en sådan frist konkret i de tilfælde, hvor udkastet indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

#### **4.4.2.3 Konventioner, traktater og andre internationale retsforskrifter**

Opgavefordelingen mellem selvstyret og rigsmyndighederne på det udenrigspolitiske område er reguleret i selvstyrelovens kapitel 4 om udenrigsanliggender.

Ifølge selvstyrelovens § 12 kan Naalakkersuisut med fremmede stater og internationale organisationer forhandle, indgå og opsigte folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og som fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Naalakkersuisut kan i den forbindelse evt. vælge at handle i forening med Færøernes landsstyre. Aftaler, der berører det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, kan dog ikke indgås i medfør af § 12.

§ 12 indeholder nærmere bestemmelser om formkrav og samarbejdsproceduren med rigsmyndighederne.

Uden for § 12's område ligger den udenrigspolitiske kompetence hovedsagelig hos regeringen, jf. selvstyrelovens § 13. Ifølge denne bestemmelse skal regeringen forelægge folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, for Naalakkersuisut til udtalelse, inden disse indgås eller opsiges.

Selvstyreloven fastsætter ingen frist for, hvornår selvstyrets udtalelse senest skal foreligge. Regeringen har dog pligt til at underrette Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland.

Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland. Det danske ressortministerium forventes efterfølgende at indhente en udtalelse fra Grønlands Selvstyre om eventuel ophævelse af forbeholdet og gennemførelse af traktaten m.v. i Grønland.

Ændringer i Grønlands traktatretlige forpligtelser skal forelægges Inatsisartut til udtalelse, og ikke kun Naalakkersuisut. Der henvises til Landstingets lovudvalgs betænkning FM 1998/58 og Landsstyrets svar herpå.

#### **4.4.3 Forelæggelse af rigslovgivning m.v. for Grønlands Selvstyre**

Rigsmyndighederne forelægger udkast til love, administrative forskrifter, traktater m.v. for det grønlandske selvstyre, for så vidt de vil få gyldighed for Grønland. Samarbejds- og høringsproceduren følger selvstyrelovens bestemmelser desangående, jf. især § 13, stk. 4, (folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland), § 17 (folketingslove, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland) og § 18 (danske administrative forskrifter, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland).

De nærmere detaljer om samarbejds- og høringsproceduren er ikke reguleret, men beror på praksis. Samarbejdsproceduren var tidligere beskrevet i statsministeriets vejledning nr. 143 af 3. juli 2001 om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinjer for ministeriers og styrelses forhold til Grønland. Af denne nu ophævede vejledning fremgik bl.a., at forslag, love, anordninger, bekendtgørelser, traktater m.v., der forelægges til udtalelse, ved sagens forelæggelse for det daværende Grønlands Hjemmestyre burde være ledsaget af et resumé for at lette og fremskynde Grønlands Hjemmestyres stillingtagen hertil. Resumeet skulle foreligge på grønlandsk og dansk, En tilsvarende praksis anses fortsat for at være gældende. **Fejl! Hyperlinkreferencen er ugyldig.**

#### **4.4.4 Lovteknik, høring og vurdering vedrørende rigslovgivning m.v.**

##### **4.4.4.1 Lovtekniske opgaver**

Departementerne må foretage en vis lovteknisk gennemgang af den lovgivning, rigsmyndighederne forelægger for Grønlands Selvstyre.

Det er ikke påkrævet med en detaljeret lovteknisk vurdering, idet rigsforskrifter udformes i overensstemmelse med statens lovtekniske retningslinjer, der som udgangspunkt er selvstyret uvedkommende. Rigsmyndighederne har imidlertid ofte et begrænset erfaringsgrundlag ved udstedelse af forskrifter med virkning vedrørende Grønland, og bl.a. heraf følger en mulighed for fejltagelser. Det er selvstyremyndighedernes medansvar i forbindelse med høringen at sikre forskriftens korrekte udformning i enhver henseende.

Det påhviler i den forbindelse Grønlands Selvstyre særligt at være opmærksom på, at:

- 1) den forelagte lovgivning har den rette udformning,
- 2) den forelagte lovgivning er tilstrækkeligt tilpasset de særlige grønlandske forhold, der måtte gøre sig gældende på det konkrete retsområde,
- 3) der anvendes korrekt og fuldstændig hjemmel,
- 4) der ikke ikraftsættes enkelte bestemmelser fra en dansk lov, der ikke gælder for Grønland,
- 5) forholdet til kriminalloven og retsplejeloven for Grønland er afklaret, herunder at danske straffebestemmelser m.v. omformuleres til grønlandsk terminologi.

Hvis en forelagt lovgivning rejser mere principielle problemstillinger, kan departementet overveje at inddrage Lovafdelingen i vurderingen.

##### **4.4.4.2 Undersøgelles- og høringspligt**

Når rigsmyndigheden forelægger spørgsmålet om en lovs eller anden retsakts eventuelle ikraftsættelse for Grønland, og i den forbindelse anmoder Grønlands Selvstyre om en udtalelse, er det af betydning, at departementet foretager de nødvendige høringer og undersøgelser m.v. med henblik på en vurdering af, hvorvidt departementet kan anbefale en ikraftsættelse af retsakten for Grønland. Blandt andet gør overvejelser vedrørende reguleringsbehovet og alternative styringsmuligheder, sig også gældende ved selvstyrets stillingtagen til rigslovgivning og traktater med virkning for Grønland.

Høringsproceduren er en væsentlig del af kvalitetssikringen af nye retsforskrifter, også i forhold til rigslovgivning og internationale traktater. Høringsrunder i Danmark kan som regel ikke erstatte inddragelsen af borgerne og institutionerne her i landet.

For så vidt angår de offentlige og private høringsparter i Grønland, påhviler det derfor ressortdepartementet at påse, at alle relevante høringsparter har været inddraget, og om fornødent indhente manglende høringer, inden der tages endelig stilling til forslagetets indhold. Hvem der er relevant høringspart, bestemmes på samme måde, som hvis der var tale om en ren grønlandsk retsforskrift.

Efter omstændighederne kan rigsmyndighedernes høring ligge længere tid tilbage, undertiden endda flere år. Denne situation vil være aktuel, hvor lovgivningen i første omgang kun blev ikraftsat for andre rigsdele end Grønland. Ressortdepartementet må i sådanne situationer overveje, hvorvidt en fornyet høring af tidligere hørte parter kan være på sin plads, dog kun for så vidt at disse har særlig relevans for forskriftens ikraftsættelse her i landet.

Høringsmaterialet omfatter foruden høringsskrivelsen både lovforslaget m.v. og rigsmyndighedernes notat/resumé i begge sprogversioner.

Undersøgelsens, herunder høringens, resultater beskrives i selvstyrets resumé, eller evt. i form af et selvstændigt høringssvarnotat til brug for den videre beslutningsproces i Naalakkersuisut og Inatsisartut.

#### **4.4.4.3 Resumé**

Det danske ressortministerium fremlægger regeringsforslag som regel sammen med et notat eller resumé, der gengiver regeringens opfattelse af forslagets indhold, relevans og konsekvenser for Grønland.

Rigsmyndighedernes resuméer var tidligere reguleret i statsministeriets vejledning nr. 143 af 3. juli 2001 om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinjer for ministeriers og styrelses forhold til Grønland. Af vejledningen fremgik, at lovforslag, love, anordninger, bekendtgørelser, traktater m.v., der forelægges Grønlands Hjemmestyre til udtalelse, bør være ledsaget af et resumé for at lette og fremskynde Grønlands Hjemmestyles stillingtagen hertil. Det fremgik også, at resuméet for traktaters vedkommende bør indeholde en beskrivelse af den betydning, traktatgennemførelsen forudses at få for dansk lovgivning, og at ressortministeriet i øvrigt, hvis der fremsættes ønske herom, bør bistå hjemmestyret f.eks. med udarbejdelse af redegørelser, deltagelse i møder og lignende.

I det omfang, rigsmyndighederne fortsat måtte udarbejder resuméer, forelægges disse altid for Naalakkersuisut og Inatsisartut som en del af Selvstyrets beslutningsgrundlag.

Regeringens resumé kan imidlertid aldrig erstatte Naalakkersuisuts selvstændige vurdering og stillingtagen til et forslags indhold, nødvendighed og konsekvenser for Grønland. Disse forhold bør, sammen med resultatet af den grønlandske høring, som regel beskrives i et selvstændigt notat eller resumé fra det ressortansvarlige departement. Selvstyrets resumé behøver som udgangspunkt ikke gentage beskrivelser fra rigsmyndighedernes resumé, men kan henvise til dette i det omfang, at beskrivelserne anses for retvisende og fyldestgørende.

Selvstyrets resumé til lovforslag eller forslag til internationale retsakter bør efter sit indhold omtrent svare til de almindelige bemærkninger til inatsisartutlove og anbefales opbygget efter samme skema. Resuméet skal følgelig bl.a. foretage en grundig belysning af retsaktens økonomiske og administrative konsekvenser for Grønland, foruden eventuelle miljømæssige og andre konsekvenser af vidtrækkende samfundsmæssig betydning.

#### **4.4.5 Forelæggelse for Naalakkersuisut og Inatsisartut**

Såfremt departementet efter den relevante sagsbehandling kan anbefale ikraftsættelse, udfærdiges oplæg til Naalakkersuisut med henblik på forelæggelse for det samlede Inatsisartut, der har kompetencen til at godkende ikraftsættelse af dansk rigslovgivning og internationale

retsakter for Grønland. Udkast til administrative forskrifter forelægges dog kun Inatsisartut, hvis der er tale om en kongelig anordning.

Såfremt departementet efter den relevante sagsbehandling ikke kan anbefale ikraftsættelsen af rigslovgivningen for Grønland, udfærdiges oplæg til Naalakkersuisut med indstilling om, at departementet meddeler rigsmyndigheden, at man ikke på nuværende tidspunkt ønsker loven sat i kraft for Grønland.

En ændring af en retlig tilstand i Grønland skal således forelægges det samlede Inatsisartut, hvorimod en opretholdelse af den gældende retstilstand ikke skal forelægges det samlede Inatsisartut, da det blot er en opretholdelse af den retstilstand, som Inatsisartut én gang har accepteret. Det vil være unødigt bebyrdende, om Inatsisartut også skulle behandle sager, hvor fagområderne ikke kan anbefale en ændring af den gældende retstilstand.

Forelæggelse for Inatsisartut sker i form af et beslutningsforslag. Et beslutningsforslag skal udformes som et forelæggelsesnotat, og skal være begrundet, affattet i beslutningsform og forsynet med en titel. Forskriften, rigsmyndighedernes notat/resumé og styremyndighedernes resumé inkl. et evt. selvstændigt høringsssvarnotat vedlægges som bilag til beslutningsforslaget.

Da arbejds sproget i Inatsisartut er grønlandsk, kan Inatsisartut ikke behandle sager, der ikke foreligger på grønlandsk. Endvidere er den grønlandske oversættelse af rigsforskrifter og internationale retsakter en forudsætning for, at forslaget som et led i forberedelsen kan sendes i høring og debatteres offentligt. Endelig er oversættelsen en forudsætning for, at borgerne kan gøre sig bekendt med og respektere retstilstande, og at myndighederne fra begyndelsen kan anvende reglerne korrekt samt oplyse og vejlede befolkningen om dem.

Som den alt overvejende hovedregel skal forelæggelse af alt materiale derfor ske i begge sprogversioner.

I praksis forekommer det imidlertid, at en konvention, protokol eller lignende alene foreligger på engelsk eller har et omfang og en karakter, der ikke gør det muligt for statsministeriet at oversætte til grønlandsk.

I forhold til internationale retsakter har Inatsisartut på denne baggrund accepteret forelæggelse af engelsksprogede konventionstekster m.v., hvor konventionen alene foreligger på engelsk. Denne praksis må ikke bruges som undskyldning for ikke at søge det oversat, som kan oversættes.

Rigsmyndighedernes og selvstyremyndighedernes resuméer skal altid foreligge på både grønlandsk og dansk.

Materiale, der sendes i høring, bør som udgangspunkt allerede på dettes tidspunkt foreligge på både grønlandsk og dansk.

Det påhviler det ressortansvarlige selvstyredepartement at holde sig underrettet om de til enhver tid værende forhandlinger, som rigsmyndigheder måtte føre vedrørende internationale retsakter m.v. Efter indgåelse af konventioner, traktater og lignende, der berører et grønlandsk selvstyreanliggende eller et rigsanliggende af betydning for Grønland, skal det pågældende selvstyredepartement give det danske ressortministerium, typisk igennem Rigsombudsmanden for Grønland meddelelse, såfremt selvstyret ønsker at være omfattet af

konventioner, traktaten eller lignende. Endvidere skal statsministeriet og Formandens Departement, Lovafdelingen, have besked herom. Dette skal ske for at sikre en samlet viden om, hvilke konventioner, traktater m.v., der til enhver tid er gældende for Grønland.

## 5 Krav til forskrifters funktionalitet

Den lovtekniske funktion påser i et vist omfang, at forskrifter har den præcision og udformning, som erfaringsmæssigt er påkrævet for at bestemmelserne kan komme til at virke på en forudsat og hensigtsmæssig måde. Der har således, bl.a. under indvirkning af ombudsmandens og domstolenes praksis, udviklet sig en række standarder med betydning for lovgivningens kvalitet og funktionalitet.

En beskrivelse af disse standarder kan i sagens natur ikke være udtømmende, men må begrænses til tilfældegrupper, der erfaringsmæssigt har særlig praktisk relevans.

### 5.1 Udformning af enkelte bestemmelser

#### 5.1.1 Klarhed og præcision

Det er et generelt krav til bestemmelser i inatsisartutlove og bekendtgørelser, at de såvel i sprog som opbygning fremtræder klare og præcise.

Det skal stedse holdes for øje, at lovgivningens centrale funktion er at definere rettigheder og pligter. Bestemmelser, der ikke går ud på at definere rettigheder eller pligter, evt. indirekte ved at bestemme nødvendige begrebsdefinitioner, anvendelsesområder eller organisatoriske forudsætninger, må som udgangspunkt udgå, da der ikke vil være tale om lovstof.

#### 5.1.2 Bør-bestemmelser

"Bør-bestemmelser" er ikke tilladt i bindende retsforskrifter, da sådanne bestemmelsers juridiske relevans ville give anledning til betydelig usikkerhed. Som bør-bestemmelser forstås i denne sammenhæng regler, der indeholder retligt ikke-bindende henstillinger til borgerne m.v.

Der kan følgelig ikke formuleres adfærdsnormer som f.eks. "Alle borgere, der finder affald i naturen, bør samle det op" eller "På offentlige område bør forbipasserende efter bedste evne yde hjælp til personer, som er kommet til skade eller som er ude af stand til at tage vare på sig selv". Det må i stedet overvejes, om den ønskede adfærdsnorm kan og bør omskrives til en retsnorm med veldefinerede handle- eller undladelsespligter med nogle hertil knyttede håndhævelsesmuligheder.

Hvis det i den konkrete situation ikke skønnes muligt eller hensigtsmæssigt med sådanne retsnormer, må adfærdsnormen fremmes gennem alternative tiltag, f.eks. folkeoplysende eller holdningsbearbejdende kampagner m.v.

Der er ikke noget til hinder for, at ikke-bindende forskrifter, f.eks. vejledninger, indeholder bør-bestemmelser. Samme mulighed består ved tjenestebefalinger, så som cirkulærer, og er også kendt inden for international ret ("De høje kontraherende parter tilstræber ..." etc.).

### 5.1.3 Formålsbestemmelser

Ældre lovgivning indeholder ofte formålsbestemmelser, der skulle tjene som et fortolkningsbidrag ved inatsisartutlovens anvendelse. Denne praksis er imidlertid forladt, da sådanne bestemmelseres retlige relevans har været meget usikker i praksis. Formålsbestemmelser betragtes derfor i dag som overflødig lovstof og skal undgås. Oplysninger om formålet med en konkret lovgivning optages i stedet i de almindelige bemærkninger.

### 5.1.4 Detaljeregulering

Regulering af uvæsentlige detaljer og teknikaliteter kan medføre, at en lovgivning bliver uoverskuelig og administrativt tung. Ved regeludarbejdelsen er det derfor værd at overveje, om detaljeregulering kan undværes eller overlades til Naalakkersuisuts nærmere bestemmelse ved bekendtgørelser m.v. F.eks. vil reguleringen af et klagenævn skulle foretages i inatsisartutlov i det omfang, bestemmelserne har væsentlig betydning for nævnets sammensætning, uafhængighed og borgerens retssikkerhed, mens mindre væsentlige detaljer kan reguleres i en bekendtgørelse eller i nævnets forretningsorden. Tilsvarende bør en regulering af tekniske normer ikke blive for detaljeret, idet normernes nærmere indhold i stedet kan optages som et bilag til inatsisartutloven eller eventuelt fastsættes i en bekendtgørelse m.v.

### 5.1.5 Gentagne og overlappende bestemmelser

Der er som regel tale om overflødig lovstof, hvis en bestemmelse allerede er beskrevet i andre forskrifter. Hvis det er meget vigtigt at få bestemmelsen fastslået i en ny sammenhæng, kan bestemmelsen dog undtagelsesvis gentages. Gentagelsen skal i så fald være ordret og med henvisning til den relevante retsregel for at undgå retsusikkerhed.

Overlappende bestemmelser, der kun delvist svarer til en allerede eksisterende bestemmelse, giver i praksis en række problemer, bl.a. ved citeringer, og bør i vidst muligt omfang undgås. I praksis opstår problemet bl.a. ved uklare, overlappende bemyndigelsesbestemmelser, der kan nødvendiggøre en omfattende og uoverskuelig hjemmelsangivelse ved en efterfølgende udstedelse af bekendtgørelser.

### 5.1.6 Henvisningsbestemmelser

Henvisninger til en bestemmelse i samme lovgivning skal udformes så præcis som muligt, det vil sige med angivelse af paragraf og stykke samt evt. punktum, nummer eller litra.

Henvisninger til anden lovgivning bør så vidt muligt undgås, idet forskrifter bør udformes således, at de kan stå alene og ikke kræver opslag i anden lovgivning. I praksis må dette synspunkt undertiden afvejes over for hensynet til at undgå en gentagelse af eksisterende bestemmelser. Inden for et specialområde kan det således være hensigtsmæssigt at henvise til

kendte generelle regler i stedet for at gengive disse regler i fuld tekst. Henvisningen sker i så fald i almindelighed alene til inatsisartutlovens titel (ikke nummer og dato) samt den relevante bestemmelse, hhv. kapitlet, i inatsisartutloven.

I enkelte tilfælde er det dog en nødvendighed, at der henvises til anden lovgivning. Dette gælder således for foranstaltningsbestemmelser, hvor der skal henvises til kriminalloven i den pågældende bestemmelse.

Grønlandsk lovgivning kan normalt ikke indeholde henvisninger til dansk eller udenlandsk lovgivning. Dette skyldes, at fremmed ret ikke kundgøres her i landet, hvilket sammen med den manglende oversættelse forhindrer, at fremmed ret kan blive bindende for borgere her i landet. Der ville endvidere opstå andre retssikkerhedsmæssige og parlamentariske problemstillinger, bl.a. når den fremmede ret undergives senere ændringer.

Af de nævnte årsager kan grønlandsk lovgivning under ingen omstændigheder indeholde en bestemmelse om, at nuværende eller fremtidige administrative regler, der er udstedt med hjemmel i en dansk eller udenlandsk parallellov, også skal være gældende i Grønland. En sådan bestemmelse ville bl.a. være uforenelig med selvstyrelovens forudsætninger om varetagelsen af den lovgivende magt i Grønland.

Dansk eller udenlandsk lovgivning kan derfor alene anvendes som inspirationsgrundlag for den grønlandske regeludarbejdelse, i yderste fald ved at lovgivningen skrives af alene med nødvendige tilpasninger (f.eks. i forbindelse med kriminalretlige bestemmelser).

På bestemte områder, f.eks. inden for erhvervs- og selskabsretten, kan det være en egentlig fordel at udforme lovgivning tæt op ad en regulering, der kendes fra andre lande. På denne baggrund har f.eks. de nordiske lande tidligere haft et tæt internationalt lovsamarbejde, som i dag overvejende er afløst af andre samarbejdsformer, herunder inden for EU. Derimod kan det ikke anbefales at kopiere danske eller udenlandske regler, alene for at opnå en ressourcibesparelse ved det lovforberedende arbejde, da denne fremgangsmåde alt andet lige vil resultere i en lovgivning, der kun i ringe grad er tilpasset forholdene her i landet.

### **5.1.7 Bestemmelser om oplysningspligter og formkrav**

Ved udarbejdelsen af en inatsisartutlov, der forudsætter bestemte indberetningspligter for borgerne eller virksomheder m.v., bør det fra starten overvejes, om oplysningerne ønskes modtaget i en helt bestemt form, f.eks. gennem elektronisk indberetning eller i form af særlige papirblanketter, ansøgningskemaer etc. I bekræftende fald er det tilrådeligt at medtage en bestemmelse herom i inatsisartutlov, evt. i form af en bemyndigelse til Naalakkersuisut om at fastsætte nærmere regler. Konsekvensen af en manglende overholdelse af formkravene skal være beskrevet på lov- eller evt. bekendtgørelsesniveau..

Baggrunden herfor er, at en myndighed som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan kræve, at parten udfylder særlige ansøgningskemaer eller andre blanketter i forbindelse med sagsoplysningen, hvis blot parten meddeler de relevante oplysninger. Uden en lovregulering kan det derfor være tvivlsomt, om en manglede overholdelse af et ikke-lovhjemlet formkrav kan begrunde, at oplysninger må anses for ikke at være modtaget (processuel skadevirkning).



### 5.1.8 Delegation af forvaltningsmyndighed

Vedrørende bestemmelser, der delegerer Naalakkersuisuts forvaltningsmyndighed, må der skelnes mellem delegation inden for centraladministrationen (intern delegation), delegation til eksterne eller uafhængige myndigheder (ekstern delegation) samt delegation til private virksomheder og organisationer.

Intern delegation inden for selvstyrets almindelige tjenestegrene, dvs. hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold, kræver ikke lovhjemmel og betragtes følgelig som overflødig lovstof, der skal udgås. Da centraladministrationen udadtil optræder som én samlet forvaltningsmyndighed under navnet Naalakkersuisut, er der også praktiske problemer med at lovfæste en intern delegation, idet lovfæstelsen bryder med princippet om en enhedsforvaltning og kan dermed rejse tvivl om tjenestegrenens retlige stilling. Vedrørende intern delegation henvises i øvrigt til cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til inatsisartut m.v., § 21 m.fl.

Ekstern delegation har størst betydning ved overdragelse af forvaltningsmyndighed til kommunale myndigheder eller uafhængige råd og nævn. En sådan delegation kræver hjemmel i inatsisartutlov.

Delegation af afgørelseskompetence eller andre væsentlige myndighedsbeføjelser fra det offentlige til private virksomheder eller organisationer bør som en helt overvejende hovedregel undgås, da fremgangsmåden kan rejse betydelige retssikkerhedsmæssige og forvaltningsretlige problemstillinger. Hvis det på grund af særegne forhold alligevel måtte skønnes nødvendigt at anvende denne delegationsform, må bemærkningerne redegøre grundigt for løsningens forvaltningsretlige og principielle aspekter.

Vedrørende delegation til private henvises i øvrigt til den forvaltningsretlige litteratur samt relevant ombudsmandspraksis, f.eks. Landstingets Ombudsmands Beretning for 2003, s. 321, og FOB nr. 2005.499.

### 5.1.9 Delegation af regeludstedende myndighed

Lovgiveren kan delegere regeludstedende myndighed til Naalakkersuisut ved at bemyndige Naalakkersuisut til at fastsætte nærmere regler inden for et bestemt forvaltningsområde. En sådan hjemmel udnyttes ved Naalakkersuisuts udstedelse af en bekendtgørelse.

Lovgiveren har endvidere adgang til en tilsvarende delegation til kommunalbestyrelser, og sådanne hjemler udnyttes ved at udstede kommunale vedtægter.

I det omfang, der gives bemyndigelser til administrationen, bør selve bemyndigelsesbestemelsen være formuleret så præcist som muligt, ligesom forslaget skal indeholde fyldestgørende bemærkninger om hjemmelens rækkevidde og evt. påtænkte anvendelse.

Der er i Grønland ikke kutyme for, at regeludstedende myndighed kan videredelegeres af Naalakkersuisut, sådan som det kendes fra Danmark, hvor bekendtgørelser kan udstedes af styrelser efter bemyndigelse fra ministeren. En tilsvarende praksis ville i Grønland være i strid med princippet om en enhedsforvaltning, og forretningsgangene for møder i Naalakker-

suisut åbner følgelig ikke for denne mulighed. Dette hindrer dog ikke, at det praktiske arbejde omkring lovforberedelsen kan varetages af en styrelse, eller eksempelvis ved at delegere arbejdsopgaver til et uafhængigt nævnsekretariat, et advokatkontor eller en konsulentvirksomhed m.v.

Hvor det er hensigten at medtage en bemyndigelsesbestemmelse i en inatsisartutlov, må kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og forvaltningen afvejes nøje. Der skal således tages stilling til, hvilke regler der bør medtages i lovtæksten, og hvilke der bør overlades til administrativt fastsatte forskrifter.

Fordelen ved at delegere dele af regelfastsættelsen til administrationen består især i en fleksibel reguleringsadgang, fordi der herved sikres mulighed for en hurtig og smidig tilpasning af retstilstanden, når der efterfølgende skal foretages løbende ændringer og justeringer. Endvidere tilsiger praktiske hensyn, at Inatsisartut friholdes fra mindre væsentlige reguleringsopgaver, så lovgivningsmagten kan koncentrere sig om en grundig behandling af de centrale spørgsmål og overlade detaljspørgsmål uden principiell karakter til forvaltningen.

Delegationsadgangen er dog begrænset i den forstand, at de overordnede og principielle retningslinjer inden for et givet retsområde skal fastlægges af lovgivningsmagten. Denne indskrænkning beror på grænsedragningen mellem den lovgivende og den udøvende magt, som følger af magtadskillelsesprincippet i grundlovens § 3 og selvstyrelovens § 1. Meget brede og ubestemte bemyndigelsesbestemmelser risikerer således at være i strid med disse retsnormer og kan desuden vise sig uden stor praktisk værdi, for så vidt at de ikke opfylder kriteriet for en sikker reguleringshjælp.

Afvejningen mellem disse to modstående hensyn bør ske efter en omhyggelig overvejelse af reglernes principielle betydning og rækkevidde. Jo mere indgribende eller vidtrækkende en regulering der er behov for, jo vigtigere er det, at reguleringens kerne fremgår af selve lovtæksten. Således bør borgerens centrale rettigheder og pligter fremgå direkte af lovtæksten, og det må endvidere være forbeholdt lovgiveren at foretage de centrale samfundspolitiske afvejninger og prioriteringer inden for alle ressortområder.

### **5.1.10 Regulering af råd og nævn**

Centraladministrationen omfatter forvaltningsområder under Naalakkersuisuts umiddelbare myndighed, herunder departementer og styrelser. På en række forvaltningsområder er der ved inatsisartutlov oprettet "råd" og "nævn" samt stående "kommissioner" eller "udvalg", der virker som en fast, det vil sige en tidsubegrænset, del af centraladministrationen.

I det følgende betegnes instanser af denne art som "nævn".

Beslutning om etablering af et nævn på et forvaltningsområde kan have årsag i, at der skal inddrages særlig sagkyndig viden, eller at særligt berørte interesseorganisationer skal deltage i en beslutningsproces. Det kan også skyldes, at man ønsker, at visse typer af tvister mellem borgere og det offentlige skal afgøres i et uafhængigt forum.

Forinden oprettelsen af et nævn, bør det nøje overvejes, hvorvidt opgaverne lige så hensigtsmæssigt kan løses inden for de allerede eksisterende forvaltningsorganer, herunder om

der er økonomisk proportionalitet i oprettelsen. Det bør sikres, at sagsgangen ikke bliver unødigt "tung", og at der ikke indføres unødvendige procedurer.

Nævn, der alene har en rådgivende funktion, kræver det ikke lovgivning herom. Naalakkersuisut har altid mulighed for at oprette et nævn "ad hoc" til at rådgive sig i generelle eller konkrete spørgsmål. Sådanne rådgivende fora bør så vidt muligt betegnes som "råd" eller "udvalg".

Nævn, der skal træffe afgørelser og lignende, skal oprettes ved inatsisartutlov. Det samme kan være tilrådeligt, hvis et rådgivende forum undtagelsesvist skal sikres formel uafhængighed eller hvis dets medlemmer skal modtage en særskilt vederlæggelse for deres deltagelse, selv om en bevillingshjemmel som regel vil være tilstrækkelig herfor. Er der ikke taget stilling til honorering, benyttes de generelle regler i landstingsloven om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v.

Hvis der ved inatsisartutlov oprettes et nævn, skal nævnets formelle beføjelser fremgå af inatsisartutlovens tekst. Et eksempel på en sådan beføjelse er retten til at indhente oplysninger hos virksomheder, private organisationer eller kommuner, hvis det er hensigten, at disse har oplysnings-/svarpligt. Også retten til selvstændigt at disponere over et budget, f.eks. til rejser eller offentlighedsarbejder, er en beføjelse, der bør tildeles ved lov.

Et nævn er ikke per definition "uafhængigt". Spørgsmålet om nævnets uafhængighed skal derimod overvejes nøje og reguleres i fornødent omfang. Graden af nævnets uafhængighed bestemmes af forskellige forhold så som:

- 1) hvem der indstiller eller udpeger medlemmerne,
- 2) om udpegningen er tidsbegrænset og hvor længe,
- 3) om der kan ske genudpegning,
- 4) om og under hvilke betingelser medlemmerne kan afsættes (i utide),
- 5) omfanget af en eventuel vederlæggelse,
- 6) medlemmernes øvrige ansættelsesforhold (bl.a. som embedsmænd, ledere, dommere),
- 7) om nævnet er sikret organisatorisk adskillelse fra centraladministrationen (spørgsmål om sekretariatets betjening m.v.),
- 8) om nævnet selv udpeger sin formand og fastsætter sin forretningsorden, og
- 9) om nævnet i inatsisartutloven udtrykkeligt er betegnet som "uafhængigt".

Hvor lovgivningen omtaler høringen af et nævn, bør der tages stilling til, om høringen er pligtmæssig, om der er svarpligt, og hvorvidt der måtte være en pligt til at følge nævnets anbefalinger. Spørgsmålet om, med hvilken vægt eventuelle udtalelser fra nævnet skal indgå i Naalakkersuisuts beslutningsgrundlag, er som regel ikke velegnet til en detaljeret regulering, men kan dog ofte indikeres ved en passende formulering, ligesom spørgsmålet efter omstændighederne kan uddybes nærmere i bemærkningerne.

Er det ønskeligt at indrømme et nævn er formel indflydelse på f.eks. Naalakkersuisuts beslutningstagning, kan dette eksempelvis tilkendegives ved gennem en egnet formulering af lovteksten så som at "Naalakkersuisut beslutter efter høring", "efter indstilling", "i samråd", "efter konsultation", "efter forhandling", "efter aftale" etc. Fremgangsmåden er ofte kun relevant ved visse politisk prægede beslutninger og forudsætter som regel en svarpligt m.v. for nævnet.

Der skal tillige tages stilling til muligheden for delegation til nævnets sekretariat eller formand af visse sagstyper, såfremt nævnet har kompetence til at træffe afgørelser. Dette kan lette behandlingen af ikke-principielle sager, herunder forkert eller for sent indgivne sager, visse genoptagelsesbegæringer, m.v.

Hvis der er tale om et klagenævn, bør der tages stilling til, hvorvidt klagenævnet kan efterprøve underinstansens skønsmæssige eller faglige vurderinger, samt hvad klagenævnets bedømmelsesgrundlag og reaktionsmuligheder er. Der bør tillige tages stilling til, om klagen til nævnet har eller kan tillægges opsættende virkning, samt om den kan indbringes for en højere administrativ instans, evt. under iagttagelse af en særlig frist.

### **5.1.11 Dispensationsbestemmelser**

Hvis det er hensigten, at en administrativ myndighed skal kunne dispensere fra en bestemmelse i lovgivningen, indføres en udtrykkelig hjemmel hertil.

Det må generelt anbefales, at der udvises tilbageholdenhed med at medtage dispensationshjemler, da de kan være svære at administrere på en gennemskuelig og korrekt måde. Således finder forvaltningsrettens lighedsgrundsætning anvendelse på en myndigheds dispensationspraksis med den følge, at myndigheden skal dispensere fra den pågældende bestemmelse i ethvert tilsvarende tilfælde. Dette indebærer, at en forvaltningsmyndighed til enhver tid skal have fuldt overblik over sin dispensationspraksis, herunder de kriterier, som lægges til grund for dispensationer på det pågældende område. Denne forudsætning kan i påkommende tilfælde være værd at fremhæve i bemærkningerne.

En omfattende dispensationspraksis, som antager karakter af en fast praksis, bør efterhånden indarbejdes i den generelle regulering, så borgerne får mulighed for at orientere sig om gældende ret. Også i dette lys er det tilrådeligt at undgå eller i det mindste konkretisere dispensationsbestemmelser mest muligt.

Brede, skønsprægede dispensationsbestemmelser bør alene anvendes helt undtagelsesvist og i situationer, hvor ganske særlige forhold gør det umuligt at forudse dispensationsbehovet på tidspunktet for udarbejdelsen af lovgivningen. Bemærkningerne må i så fald redegøre for eller give eksempler på situationer, hvor dispensationshjemlen kan komme i anvendelse.

Kravet om udtrykkelig dispensationshjemmel gælder som udgangspunkt også, selv om dispensationsadgangen skal tildeles samme myndighed, som har udstedt reguleringen, f.eks. hvor Naalakkersuisut ønsker at forbeholde sig selv en adgang til at dispensere fra sin egen bekendtgørelse.

Dette gælder, selv om en administrativ myndighed, der har udstedt en forskrift, i almindelighed antages at kunne dispensere fra bestemmelserne heri, selvom forskriften ikke indehol-

der bestemmelser herom, således at man kan argumentere, at dispensationsbestemmelser i bekendtgørelser strengt taget er overflødige. Dette synspunkt tager imidlertid ikke højde for, at det ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn er problematisk med en ureguleret dispensationspraksis, da borgerne ikke har mulighed for at gøre sig bekendt med dispensationsmuligheden.

Såfremt der måtte opstå et uforudset behov for dispensation, er Naalakkersuisut imidlertid ikke forhindret i at meddele dispensation fra en bekendtgørelse, der ikke indeholder en udtrykkelig dispensationsadgang. En dispensation skal i så fald bl.a. ligge inden for den myndigelse i inatsisartutloven, der giver hjemmel for udstedelse af bekendtgørelsen. Meddelelse af en ureguleret dispensation bør desuden give anledning til at overveje, hvorvidt bekendtgørelsen snarest må suppleres med den manglende dispensationshjemmel. Der henvises i øvrigt til § 21, stk. 5 og 6, i cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1, spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v.

## **5.2 Tværgående lovgivning m.v.**

### **5.2.1 Forrang for tværgående lovgivning**

Der skal udvises tilbageholdenhed med at fravige inatsisartutlove, der har en generel og tværgående karakter (tværgående lovgivning). Eksempler på sådanne lovgivninger er sagsbehandlingsloven, offentlighedsloven, registerlovene, kriminalloven, retsplejeloven, skatteforvaltningsloven, aftaleloven, forsikringsaftaleloven og erstatningsansvarsloven.

De nævnte regelsæt er udtryk for de generelle principper og retspolitiske afvejninger, der ligger til grund for de pågældende retsområder. Inatsisartutlovene bygger på indgående forarbejder og er i vidt omfang indarbejdet i myndighedernes og domstolenes praksis samt i befolkningens retsbevidsthed.

Der vil også kun sjældent være et væsentligt behov for fravigelser fra den tværgående lovgivning, og en afvejning af hensynene for og imod en fravigelse vil som regel føre til, at den tværgående lovgivning må foretrækkes frem for en særregulering. Det spiller i den forbindelse bl.a. en rolle, at rækkevidden af en fravigelse ofte er vanskelig at overskue, og at den generelle, tværgående regulering svækkes, når den gennem undtagelser bliver opløst i enkeltregler uden indbyrdes sammenhæng.

Såfremt der på et konkret område alligevel skønnes at være et væsentligt behov for specialregulering af et generelt spørgsmål, må forslagets bemærkninger give en udførlig begrundelse herfor.

### **5.2.2 Ulovregulerede retsområder**

Grønlandsk ret er præget af lovmæssig regulering. Alligevel er der på en række centrale retsområder fastsat ingen eller kun en begrænset lovgivning. Her er gældende ret i stedet bestemt af andre retskilder, f.eks. retspraksis, almindelige retsgrundsætninger og sædvane-

ret m.v. Den almindelige forvaltningsret, formueretten, erstatningsretten vedrørende tingskader (culpareglen) og den almindelige kommunalret er eksempler på delvis ulovregulerede retsområder.

Lovgivningsmagten bør udvise betydelig tilbageholdenhed med at gribe ind på de områder, hvor f.eks. domstolene for tiden træffer deres konkrete afgørelser på grundlag af sædvaneret eller judiciel praksis eller efter "forholdets natur". Den hidtil undladte lovregulering beror på disse områder på et bevidst valg for at bevare velfungerende retlige traditioner eller f.eks. et passende kommunalpolitisk handlerum eller på et ønske om at indrømme domstolene en bred skønsmargen inden for deres kerneområder, herunder afgørelsen af civilretlige tvister.

En lovfæstelse af de ulovregulerede retsområder indebærer risiko for, at en tidligere nuancering går tabt, ligesom det kan være forbundet med store vanskeligheder at give den ønskede retsstilling en sådan sproglig formulering, at den er egnet til at blive fastsat ved inatsisartutlov.

## 5.3 Retshåndhævelse

Når man udarbejder en forskrift, må det nøje overvejes, hvorledes forskriften skal håndhæves, det vil sige hvordan det skal sikres, at lovgivningen bliver fulgt i praksis. En lovgivning, der er kendetegnet ved ineffektive håndhævelsesmuligheder, kan meget vel blive til en politisk og administrativ belastning for selvstyremyndighederne, når de rettigheder og pligter, lovgivningen fastsætter, viser sig at være uden ægte værdi.

En effektiv retshåndhævelse forudsætter ud over præcis beskrevne handle- og undladelsespligter et velfungerende tilsyns- og kontrolsystem samt fastsættelsen af egnede håndhævelses- og sanktionsmuligheder ved lovovertrædelser.

### 5.3.1 Tilsyns- og kontrolbestemmelser

#### 5.3.1.1 Tilsynspligten

Ressortområderne under de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut har en generel pligt til at holde sig underrettet om deres forvaltningsområde og påse overholdelsen af gældende lovgivning. Denne almindelige tilsynspligt følger af ressortansvaret og kræver ikke udtrykkelig lovgivning. Hvor Naalakkersuisut måtte finde, at den mangler væsentlige tilsyns- og kontrolmuligheder på et givet område, må den henlede lovgiverens opmærksomhed herpå og evt. fremsætte et forslag der kan afhjælpe situationen. I modsat fald kan Naalakkersuisut have svært ved at løfte sine opgaver som den udøvende magt samt efterkomme sine generelle informationspligter overfor Inatsisartut.

Hvor intet andet er fastsat i lovgivningen, er Naalakkersuisuts muligheder for at holde sig orienteret om forholdene og følge op på dem begrænset til de beføjelser, der følger af et over-/underordningsforhold inden for centraladministrationen. Denne mulighed er som regel ikke tilstrækkelig for at sikre Naalakkersuisut fornøden underretning om lovgivningens effekter i samfundet. Lovgivningen må råde bod på denne situation ved at medtage passende

tilsyns- og kontrolbestemmelser, evt. ved at henføre inatsisartutloven under allerede eksisterende tilsynsmekanismer.

Tilsynsopgaven kan i denne forbindelse efter omstændighederne delegeres til en særlig myndighed ved inatsisartutlov. Det pågældende ressortområde bevarer imidlertid altid en vis overordnet tilsynsforpligtelse som følger af ressortansvaret.

### **5.3.1.2 Tilsynsmyndigheden**

En regulering af tilsynsmyndigheden er nødvendig, hvor administrative opgaver er delegeret til myndigheder, der er eksterne eller uafhængige i forhold til selvstyrets centraladministration. Da alle myndigheder, der deltager i en administration, er undergivet visse kontrolpligter, herunder pligten til egenkontrol, kan tilsynsmyndigheden altid siges at være niveauopdelt. Lovgivningen bør derfor gøre det tydeligt, hvilke tilsynsopgaver den udførende myndighed har i forhold til borgere og virksomheder, samt hvilke tilsynsbeføjelser en overordnet myndighed har i forhold til en underordnet myndighed.

Grene inden for centraladministrationen, der er undergivet sædvanlig over-/underordningsforhold, behandles i den forbindelse normalt som én samlet myndighed under betegnelsen "Naalakkersuisut".

I forhold til kommunale myndigheder består der ifølge de almindelige kommunalretlige regler enten et generelt kommunalt tilsyn eller et sektortilsyn. Mens det generelle tilsyn følger af kommunallovten som en tværgående lovgivning, og derfor ikke kræver nærmere regulering, kan sektortilsynet alene varetages effektivt, hvis der er skabt nærmere lovgivningsmæssige forudsætninger herfor. En egnet fremgangsmåde kan være at regulere tilsynssystemet samlet for en given sektor, således som det f.eks. er sket inden for familieområdet.

### **5.3.1.3 Informationsgrundlaget for tilsynsarbejdet**

En lovgivning vil ikke sjældent frembringe et naturligt informationsgrundlag for tilsynsmyndighedens arbejde. Tilsynsrelevante informationer opstår f.eks. i forbindelse med ansøgninger, klager og borgerhenvendelser, samt gennem henvendelser fra andre myndigheder, herunder politiet.

Ved udarbejdelsen af ny lovgivning er det relevant at overveje, om der til brug for et effektivt tilsynsarbejde vil være behov for supplerende oplysninger fra borgere, virksomheder, organisationer og eksterne myndigheder eller for inspektioner og andre kontrolforanstaltninger. Informationsgrundlaget må herefter reguleres i fornødent omfang og efter behørig afvejning af hensynet til at undgå nye administrative byrder for borgere, virksomheder og myndighederne.

Der bør som regel ikke hjemles indsamling af oplysninger hos borgeren, hvor oplysningerne i forvejen er tilgængelige eller kan gøres tilgængelige på anden måde, f.eks. ved at hjemle adgang til eksisterende registre.

Hvor der kan være behov for fysiske inspektioner eller undersøgelser, bør det overvejes, hvordan disse kan gennemføres på den mindst belastende måde og dermed i bedst overensstemmelse med borgerens eller virksomhedens ret til privatsfære, jf. grundlovens § 72 og EMRK artikel 8. F.eks. vil der ikke være grund til at hjemle uanmeldte kontrolforanstaltninger,

hvor anmeldte foranstaltninger normalt er tilstrækkelige for at sikre informationerne, jf. i den forbindelse også kriteriet i grundlovens § 72 om "en særegen undtagelse".

Muligheden for kontrol på stedet ophører, såfremt der er en konkret mistanke om, at der er begået et kriminalretligt forhold. Da må tilsynsmyndigheden lade politiet efterforske sagen efter retsplejelovens regler. Det kan være en fordel, at de specielle bemærkninger omtaler denne begrænsning, som bl.a. følger af forbuddet mod selvinkriminering i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

#### **5.3.1.4 Rapportering og offentliggørelse**

Indsamlede informationer vil som regel kræve efterbehandling i form af systematisering, validering og statistisk behandling.

Samfundet vil ofte have gavn af, at tilsynsmyndighedernes oplysningsgrundlag gøres tilgængelig for offentligheden i det omfang, som er forenelig med berettigede hensyn til hemmeligholdelse. Det kan derfor være tilrådeligt at fastlægge regler for myndighedernes offentliggørelse af oplysninger og statistikker i årsberetninger eller på hjemmesider m.v., specielt hvis forvaltningsområdet nyder særlig bevågenhed fra offentlig eller politisk side.

I forhold til eksterne eller uafhængige myndigheder, så som kommuner eller uafhængige råd og nævn, kan det være af afgørende betydning, at lovgivningen sikrer et passende informationsgrundlag for ressortdepartementets overordnede tilsynsvirksomhed.

#### **5.3.1.5 Klagebestemmelser**

Klageregler fungerer som et retssikkerhedsværn for borgerne, der herigennem har en forholdsvis lettilgængelig mulighed for at få forvaltningens afgørelser og øvrige adfærd efterprøvet samt evt. omgjort eller rettet op.

I reguleringsmæssig sammenhæng anskues klagebestemmelser imidlertid bedst som en del af forvaltningens tilsyns- og kontrolsystem. Alle klagesager indeholder som udgangspunkt værdifuld information om en lovgivnings funktion i praksis. Klager giver således anledning til at kontrollere, om inatsisartutloven administreres korrekt og om arbejdsgange er hensigtsmæssige og velfungerende. Selv klager, der er ubegrundede efter deres indhold, giver et fingerpeg om borgerens forventninger til lovgivning og administration, herunder om risiko for misforståelser og udækkede informationsbehov, der evt. kan imødegås ved egnet informationsmateriale etc.

Uden en særlig regulering gælder en ulovbestemt klageadgang, som følger af de almindelige forvaltningsretlige principper. Denne klageadgang indebærer, at en afgørelse kan indbringes for højere myndighed, medmindre andet er bestemt ved inatsisartutlov.

I selvstyret gælder princippet om en enhedsforvaltning, der betyder, at der ikke er et over-/underordningsforhold mellem departement og styrelse. Som følge heraf, kan en styrelses afgørelser ikke påklages til departementet.

Kommunale myndigheder er som udgangspunkt ikke underlagt en højere myndighed, således at kommunale afgørelser kun kan påklages i medfør af en lovregulering.

Ud over klagemuligheden har borgeren også adgang til at anmode en myndighed om at re-vurdere, hhv. genoptage, en truffet afgørelse i samme instans.



Ved regeludarbejdelsen vil der være anledning til at overveje, om der er et behov for at tydeliggøre eller justere borgerens klageret. En indskrænkning af den ulovbestemte klageadgang vil, hvor den ikke erstattes relevante nye klageregler, rejse retlige betænkeligheder, især hvis det bagvedliggende hensyn må antages at være et ønske om ressourcebesparelser på bekostning af borgerens retssikkerhed.

I praksis er hensigten med en lovbestemt klageordning som oftest at sikre borgeren en uafhængig eller på anden måde betryggende adgang til at indbringe en forvaltningsafgørelse for højere instans. Lovgiveren tilgodeser hermed samtidig behovet for, at en regulering samlet lever op til rimelige retssikkerhedshensyn, især på områder med vidtrækkende betydning for borgeren. Ordningen kan endvidere sikre en passende opfølgning af klager i tilsynsøjemed, ligesom formkrav, sagsbehandlingsregler og evt. regler om en rimelig brugerbetaling kan være med til at sikre en smidig og effektiv administration af området.

Kravene til klagesagsbehandlingens kvalitet, hurtighed og uafhængighed stiger, jo mere indgribende forhold klageordningen vedrører. For de mest indgribende afgørelser så som indgreb i næringsretten eller væsentlige tvangsgreb mod udsatte persongrupper kan det være på sin plads at overveje en lempet og omkostningsfri kontroladgang hos domstolene.

I bestemmelser om, at afgørelser kan indbringes for en højere administrativ myndighed, skal udtrykket "klage" benyttes, frem for ordet "anke", der primært anvendes ved domstolene. Det bør endvidere fremgå af bestemmelsen, hvem der kan klages til, om der skal gælde formkrav eller en tidsfrist for at klage, om klagen har eller kan tillægges opsættende virkning m.v. Forventede sagsbehandlingstider bør, hvor hensynet til retssikkerheden kræver det, fastsættes i lovgivningen, og kan i andre tilfælde tilkendes i bemærkninger, vejledninger eller et klagenævns vedtægter m.v.

### **5.3.2 Forvaltningsretlig håndhævelse**

Opgaven med at håndhæve reglerne i en lovgivning tillægges som regel primært den forvaltningsmyndighed, der skal varetage inatsisartutlovens daglige administration, samt evt. andre myndigheder, der varetager tilsyns- og kontrolfunktioner. Retshåndhævelse gennem justitsmyndighederne (politi og domstole) anvendes derfor som regel kun som en sekundær mulighed, hvor forvaltningsretlige midler undtagelsesvist ikke skønnes tilstrækkelige.

Denne fortrinsstilling for de forvaltningsretlige håndhævelsesmuligheder skyldes, at disse som regel er langt mindre tids- og ressourcekrævende at gennemføre, da der typisk stilles færre retssikkerhedsmæssige krav til en forvaltningsretlig end til en judiciel proces.

Et velkonciperet forvaltningsretligt håndhævelsessystem har på denne baggrund stor betydning for, at en lovgivning kan sikres virkning i praksis under anvendelse af overkommelige ressourcer. For at et håndhævelsessystem kan siges at være velkonciperet kræves det, at der er oprettet sammenhængende og effektive værn mod alle situationer, hvor inatsisartutlovens virkning risikerer at blive svækket af bevidst overtrædelse eller uagtsom efterladenhed hos dem, der er adressater for lovgivningens bestemmelser.

### 5.3.2.1 Henstilling

Henstillinger er blandt de mildeste håndhævelsesmidler og anvendes især, hvor der er behov for, at den ansvarlige retter op på mindre alvorlige forhold.

En henstilling er en mundtlig eller skriftlig anmodning fra forvaltningen til den ansvarlige om at bringe utilfredsstillende forhold i orden, typisk inden for en nærmere angiven frist.

Henstillinger kan gives mundtligt, f.eks. under et tilsynsbesøg. Såfremt forholdet ikke kan bringes i orden på stedet, bør henstillingen af hensyn til dokumentationen følges op skriftligt, medmindre den kan frafalde. Hvis den ansvarlige har erklæret sig enig i henstillingen, kan den skriftlige opfølgning konstatere denne enighed, hensigtserklæring eller aftale m.v. Har den ansvarlige været afvisende eller forbeholden over for henstillingen, vil opfølgningen typisk ske i form af et skriftligt påbud eller forbud.

I modsætning til et påbud eller forbud er en henstilling ikke i sig selv retligt bindende, uanset om henstillingen er bekræftet af en uformel "aftale" mellem den ansvarlige og tilsynsmyndigheden. Tilsidesættelse af en henstilling kan derfor ikke sanktioneres. Henstillingen har dog typisk betydning for evt. senere håndhævelsesskridt, idet adressaten bevisligt gøres bekendt med en problemstilling samt hvad myndigheden forventninger i denne anledning m.v.

Utilfredsstillende forhold bør kun påtales én gang. Gentagne henstillinger om det samme forhold ville svække forvaltningsmyndighedens stilling under senere håndhævelsesskridt, idet gentagelsen dels kunne tages som udtryk for manglende konsekvens hos myndigheden, dels kunne opfattes, som om det påtalte forhold er af mindre væsentlig betydning.

Da en henstilling ikke har karakter af en forvaltningsretlig afgørelse, kræver den ikke hjemmel i inatsisartutloven. Muligheden for henstillinger bør dog overvejes som en del af et samlet håndhævelsessystem og kan i denne forbindelse omtales i lovtæksten eller i bemærkningerne.

### 5.3.2.2 Påbud eller forbud

Påbud og forbud er forvaltningsafgørelser, som konstaterer en lovovertrædelse og som på retligt bindende måde fastsætter en handlepligt (påbud) eller undladelsespligt (forbud), som typisk skal opfyldes indenfor en fastsat frist eller evt. omgående. Såfremt adressaten på trods af seriøse anstrengelser ikke formår at overholde fristen, kan der evt. bevilges en fristforlængelse, hvilket regel kun bør ske en enkelt gang for ikke at svække myndighedens retlige stilling i forhold til senere håndhævelsesskridt.

Overtrædelse af påbud eller forbud er som regel sanktioneret med strengere håndhævelsesskridt, så som bøde eller tilbagekaldelse af en tilladelse m.v.

Såfremt der er tvivl om, hvorvidt et forhold indebærer en lovovertrædelse, kan der evt. overvejes en henstilling som en mindre alvorlig reaktion.

Da påbud og forbud har karakter af forvaltningsretlige afgørelser, kræver de normalt hjemmel i inatsisartutloven. Et vilkår om fristfastsættelse, herunder en afgørelse om fristforlængelse, kræver normalt ikke udtrykkelig hjemmel, men muligheden kan evt. omtales i lovtæksten eller i bemærkningerne.

### 5.3.2.3 Indskærpelse

Indskærper meddeles som en påmindelse om tidligere meddelte vilkår, påbud eller forbud, som ikke er fulgt fuld ud. Indskærperen kan evt. meddele eller præcisere, hvilke yderligere håndhævelsesmidler forvaltningsmyndigheden vil tage i brug, såfremt forholdene ikke lovliggøres inden for en bestemt frist m.v. Indskærper bør kun meddeles én gang.

Muligheden for at meddele en indskærpelse kræver ikke udtrykkelig hjemmel, såfremt den kan anses som værende indeholdt i en hjemmel til at fastsætte vilkår, hhv. meddele påbud eller forbud. Muligheden kan dog evt. omtales i lovteksten eller i bemærkningerne.

### 5.3.2.4 Processuel skadevirkning

Forvaltningsmyndigheder kan i sager, hvor der er ansøgt om en ydelse, ofte håndhæve ansøgerens oplysnings- og medvirkningspligter ved at tillægge en manglende opfyldelse processuel skadevirkning. Heri ligger, at afgørelse efter forgæves rykning m.v. kan træffes på det foreliggende grundlag, og at det i denne forbindelse kan komme ansøgeren til skader, at der mangler oplysninger, som ansøgeren burde have hjulpet med at tilvejebringe.

Da processuel skadevirkning som regel er fuldt ud tilstrækkelig for at motivere en ansøger til at opfylde sine medvirkningspligter, og da et afslag på den ønskede ydelse typisk alene er til ulempe for ansøgeren, er der ofte ikke behov for yderligere håndhævelsesmuligheder i disse situationer. Lovbestemmelser om strengere håndhævelsesmidler vil endda efter omstændighederne være formålsløse, da deres anvendelse kan være på kant med det forvaltningsretlige mindste middels princip.

Muligheden for at anvende processuel skadevirkning kræver ikke udtrykkelig hjemmel, såfremt den kan anses som værende indeholdt i en pligt for ansøger til at bidrage til tilvejebringelse af oplysninger. Muligheden kan dog evt. omtales i lovteksten eller i bemærkningerne.

### 5.3.2.5 Selvhjælpshandlinger (fysisk lovliggørelse)

Selvhjælpshandlinger foreligger, hvor forvaltningsmyndigheden efter forgæves påbud eller forbud eller i særligt hastende situationer iværksætter handlinger, der er nødvendige for at lovliggøre forhold, som ifølge lovgivningen skulle være lovliggjort af en anden. Udtrykket selvhjælpshandlinger anvendes i forbindelse med fysisk lovliggørelse, f.eks. fjernelse af ulovligt materiale eller gennemførelse af fysiske sikringsforanstaltninger etc.

Selvhjælpsforanstaltninger indebærer typisk et indgreb i beskyttede rettigheder, så som den private ejendomsret eller boligens ukrænkelighed m.v., og kræver derfor lov hjemmel. Efter omstændighederne kan der desuden være behov for yderligere retssikkerhedsgarantier, så som forudgående dom/retskendelse.

Hvis omkostningerne til en selvhjælpshandling skal bæres af, hhv. kunne pålægges, den part, der har forsømt sin pligt til lovliggørelse, skal dette udtrykkeligt fremgå af lovgivningen.

### 5.3.2.6 Rettighedsfrakendelse

Hvis en lovgivning skal kunne håndhæves ved, at en pligtig part kan miste bestemte rettigheder, må dette som regel udtrykkeligt anføres i inatsisartutloven.

Jo mere indgribende følger rettighedsfrakendelsen har for den berørte part, jo større behov vil der være for, at ordningen udformes, så den tilgodeser retssikkerhedsmæssige hensyn, f.eks. gennem særlige kontrolprocedurer eller prøvelsesmuligheder. Som særligt indgribende anses i den forbindelse bl.a. væsentlige indgreb i formuesfæren og i erhvervs- eller næringsrettigheder, f.eks. frakendelse/tilbagekendelse af erhvervsautorisationer.

I det omfang, at rettighedsfrakendelse ifølge kriminalloven kan ske som led i en domfældelse, vil det som udgangspunkt ikke være nødvendigt med en udtrykkelig lovregulering. Det vil i stedet være tilstrækkeligt at bemærkningerne omtaler muligheden for at nedlægge en tilsvarende påstand i forbindelse med kriminalsager.

Kriminallovens regler om rettighedsfrakendelse fremgår af inatsisartutlovens kapitel 36 og omfatter udelukkelse af virksomhed efter offentlig autorisation eller godkendelse (§ 164, stk. 2 og 3, og § 165, stk. 1), udelukkelse fra anden virksomhed (§165, stk. 2, 1. pkt.), samt forbud mod at stifte eller lede selskaber, fonde eller visse foreninger (§165, stk. 2, 2. pkt.).

Kriminallovens regler vedrører kun rettighedsfortabelse og nægtelse som følge af kriminalretlige forhold, der begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet.

Såfremt det undtagelsesvis skønnes påkrævet, at meget indgribende rettighedsfrakendelser skal kunne beslattes af forvaltningen, f.eks. i hastende tilfælde, må proceduren herfor fastsættes under hensyntagen til indgrebets mulige alvor for den pågældende. Efter omstændighederne kan retssikkerheden typisk tilgodeses ved, at pågældende, eventuelt inden en bestemt frist, gives adgang til at forlange spørgsmålet indbragt for domstolene ved den administrative myndigheds foranstaltning. Begæringen bør almindeligvis tillægges opsættende virkning, medmindre retten bestemmer andet.

Fastsættes der sådanne særlige regler om tilbagekaldelse eller nægtelse af autorisation, tilladelse eller godkendelse m.v., må der ved reglens administration tages hensyn til almindelige principper om proportionalitet. Der er tale om et væsentlig indgreb hos den pågældende, og det skal sikres, at fratagelsen ikke er uforholdsmæssig i forhold til den forseelse, som den pågældende har begået.

Opmærksomheden skal være henledt på, at frakendelse af autorisation/tilladelse på grund af et kriminalretligt forhold bør ske samtidig med kriminalsagen, således at foranstaltningen ikke kommer til at virke dobbelt ved en efterfølgende frakendelse.

### **5.3.2.7 Administrativt bødeforelæg**

En lovhjemmel til idømmelse af bøder skal som udgangspunkt håndhæves af justitsmyndighederne, dvs. gennem idømmelse af en bøde hos en domstol, eller, hvor retsplejeloven giver mulighed for det, ved et bødeforelæg fra politiet, som lovovertræderen vælger at acceptere.

Lovgivningen kan herudover gennem en udtrykkelig bestemmelse give adgang til, at bødeforelæg udstedes af en forvaltningsmyndighed.

Der bør udvises varsomhed med at udstede regler om administrative bødeforelæg, som kan være vanskelige at administrere korrekt og derfor normalt kun egner sig til myndigheder med en høj juridisk sagkundskab og en vis rutine omkring retshåndhævelsesopgaver. På grund af retssikkerhedsmæssige hensyn, må administrative bødeforelæg kun anvendes, hvor overtrædelserne er ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Det bør endvidere

fremgå af hjemmelen til at udstede sådanne bødeforelæg, at retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke har pligt til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Hvis pågældende ikke kan acceptere bødeforelægget, skal sagen indbringes for justitsmyndighederne på sædvanlig vis, typisk gennem en politianmeldelse.

### **5.3.2.8 Administrativ konfiskation**

Konfiskationsbestemmelser i forskrifter er overflødige i det omfang, de alene gentager eller henviser til kriminallovens bestemmelser om konfiskation, der også gælder, når der er tale om overtrædelser af særlovgivning.

Kriminallovens regler om konfiskation fremgår af lovens kapitel 37, som hjemler helt eller delvis konfiskation af udbyttet ved en forbrydelse eller et hertil svarende beløb (§ 166, stk. 1), konfiskation af genstande, der har været brugt eller bestemt til brug ved en forbrydelse, er frembragt ved en forbrydelse, eller på bestemte andre måder er relateret til en forbrydelse, henholdsvis et hertil svarende beløb, (§ 166, stk. 2 og 4), konfiskation af aktiver, der tilhører opløste foreninger (§166, stk. 6), helt eller delvis konfiskation af lovertræderens formue, (§ 168, stk. 1), herunder evt. formuegoder overdraget til visse nærstående eller selskaber m.v. (§ 168, stk. 2 og 3), samt konfiskation af genstande, som på grund af deres beskaffenhed og de foreliggende omstændigheder må befrygtes at ville blive brugt ved en forbrydelse (§ 170).

Det vil kun helt undtagelsesvist være påkrævet eller hensigtsmæssig med særlige konfiskationsbestemmelser, der bemyndiger en forvaltningsmyndighed til at foretage konfiskationer. Da konfiskationsbestemmelser kan være vanskelige at administrere korrekt, egner de sig normalt kun til myndigheder med en høj juridisk sagkundskab og en vis rutine omkring retshåndhævelsesopgaver.

I påkommende tilfælde må reglernes udformning tage de fornødne retssikkerhedsmæssige hensyn, bl.a. ved at gøre særskilt opmærksom på kriminallovens § 166, stk. 3, hvorefter genstande, der er af væsentlig betydning for gerningsmandens udøvelse af lovligt erhverv ikke må konfiskeres, medmindre ganske særlige omstændigheder taler derfor.

Konfiskation efter kriminalloven sker til fordel for statskassen. Såfremt konfiskation skal ske til fordel for landskassen, skal der foreligge udtrykkelig hjemmel hertil.

### **5.3.2.9 Øvrige forvaltningsretlige håndhævelsesmuligheder**

De forvaltningsretlige håndhævelsesmuligheder er i princippet ikke begrænset i deres art eller antal. Alle afgørelses- eller beslutningsbeføjelser, der giver forvaltningen mulighed for at motivere inatsisartutlovens adressater til at overholde forskrifterne, kan henregnes til lovgivningens håndhævelsessystem. Håndhævelse kan derfor også ske ved at overtrædelser "sanktioneres" med f.eks. en tidsbegrænset udelukkelse fra bestemte ydelser / suspension af rettigheder, offentliggørelse af tilsynsresultater, skærpet tilsyn, ekstra sagsbehandlingsgebyrer, krav om ekstra uddannelse eller gentagelse af prøver m.v., for blot at nævne enkelte eksempler.

Ved regeludarbejdelsen bør der lægges vægt på at udnytte de særlige håndhævelsesmuligheder, som forvaltningsområdet byder på, da disse ikke sjældent vil vise sig særligt effektive

i praksis. Håndhævelsesreglerne skal udformes under passende hensyntagen til retssikkerheden hos den, håndhævelsesskridtet retter sig imod.

### **5.3.3 Kriminalretlige sanktioner**

#### **5.3.3.1 Behovet for kriminalretlige sanktioner**

Langt de fleste sager i forbindelse med tilsyn og håndhævelse bør og kan klares ad administrativ vej. Tilsynsmyndigheden bør således altid overveje, om administrative midler er tilstrækkelige til at standse et ulovligt forhold.

Politianmeldelse kommer ind i billedet, når administrative midler ikke har vist sig tilstrækkelige til at standse en ulovlighed, eller når der er tale om grove eller gentagne overtrædelser. Da de fleste inatsisartutlove kan tilsidesættes groft eller gentagne gange, kan kriminalretlige sanktionsmuligheder som regel ikke undværes som en del af et effektivt håndhævelsessystem. Der bør følgelig foretages en nøje prøvelse af hver enkelt bestemmelse i et forslag m.v. med henblik på at vurdere, om det er nødvendigt at sanktionere overtrædelser kriminalretligt.

#### **5.3.3.2 Mild sanktionshjemmel (bødehjemmel)**

Som kriminalretlig sanktionsmulighed vil det ofte være tilstrækkeligt med en bødehjemmel som supplement til lovgivningens evt. administrative håndhævelsesmuligheder. En sådan mild kriminalretlig sanktionshjemmel (bødehjemmel) affattes f.eks. således: "For overtrædelse af § 2 kan der idømmes bøde." Idømmelse af bøder sker i givet fald efter kriminallovens kapitel 26, men der vil også være mulighed for at anvende mindre indgribende sanktioner, så som en advarsel i henhold til lovens kapitel 25.

Ifølge kriminallovens § 127, stk. 4, tilfalder bøder statskassen, med mindre andet er bestemt i den øvrige lovgivning. Derfor medtages der i inatsisartutlove som regel en bestemmelse med følgende ordlyd: "Bøder, der idømmes efter denne inatsisartutlov, tilfalder landskassen".

#### **5.3.3.3 Streng sanktionshjemmel**

Undertiden kan lovovertrædelser medføre farer for menneskers liv eller sundhed eller for ganske væsentlige formue- eller samfundsværdier i øvrigt. I så fald kan det være på sin plads med en sanktionsbestemmelse, der åbner for mere alvorlige bestemmelser end bøder, så som anstaltsanbringelse. En sådan streng kriminalretlig sanktionshjemmel affattes f.eks. således: "For overtrædelse af § 2 kan idømmes foranstaltninger efter Kriminallov for Grønland".

Den strenge sanktionshjemmel giver adgang for at idømme alle kriminalretlige foranstaltninger som omhandlet i kriminallovens afsnit II.

#### **5.3.3.4 Kriminalrettens almindelige bestemmelser**

De almindelige bestemmelser i kriminallovens første del om uagtsomhed, forsøg og medvirken, ung alder og foranstaltningerne m.v. finder også anvendelse ved overtrædelse af særlovgivning, med mindre andet er fastsat. Der vil som regel hverken være påkrævet eller hensigtsmæssigt med bestemmelser, der fraviger eller supplerer kriminallovens almindelige del.

Særlovgivningens sanktionsbestemmelser omfatter både forsætlige og uagtsomme overtrædelser. Således bestemmer kriminallovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at uagtsomme overtrædelser af særlove kan pådømmes, medmindre det modsatte har særlig hjemmel. Det må derfor overvejes for hver bestemmelse, der ønskes sanktioneret, om ansvaret rimeligvis bør begrænses til forsætlige eller eventuelt forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser.

### 5.3.3.5 Præcisionskrav ved kriminalretlige bestemmelser

Kriminalretlige bestemmelser er undergivet et skærpet hjemmelskrav, hvorfor det i en forskrift nøje skal præciseres, hvilke bestemmelser der skal være overtrådt, for at foranstaltninger kan idømmes, ligesom gerningsindholdet skal være klart og entydigt beskrevet, jf. artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette betyder i praksis, at bestemmelser, der sanktioneres kriminalretligt, skal affattes helt entydige med hensyn til, hvilke handle- eller undtagelsespligter de indebærer, samt hvem pligten påhviler.

Det kan endvidere være tilrådeligt, at flere pligtbestemmelser holdes adskilt i hver deres paragraf, stykke, punktum eller nummer m.v., og at sanktionsbestemmelsen foretager tilstrækkeligt præcise henvisninger til de bestemmelser, der skal være sanktioneret.

Selvstyret tilstræber at anvende følgende standardsanktionsbestemmelse:

**§ xx.** Overtrædelse af § 3, 3. pkt., § 16, stk. 3, og §§ 31-32, kan medføre foranstaltninger i form af bøde efter reglerne i Kriminallov for Grønland.”

*Stk. 2.* For forskrifter udstedt i medfør af § xx, § xx og § xx kan der fastsættes foranstaltninger i form af bøde efter reglerne i Kriminallov for Grønland.

*Stk. 3.* Hvor inatsisartutloven eller forskrifter udstedt i medfør af inatsisartutloven hjemler fastsættelse af bøde, kan bøden pålægges en juridisk person efter reglerne i Kriminallov for Grønland.

*Stk. 4.* Sager efter stk. 1-3 anlægges ved Retten i Grønland som 1. instans.

*Stk. 5.* Bøder, der fastsættes efter stk. 1-3 tilfalder Landskassen.

### 5.3.3.6 Sanktionsbestemmelser for juridiske personer

Kriminalloven indeholder siden 1. januar 2010 bestemmelser om kriminalretligt ansvar for juridiske personer, så som selskaber, foreninger, offentlige myndigheder etc., jf. kriminallovens kapitel 5.

Når der er behov for at kunne sanktionere overtrædelser, der begås af juridiske personer, er det imidlertid nødvendigt at indsættes en udtrykkelig hjemmel hertil i forskriften, jf. kriminallovens § 17, 2. pkt. Der anvendes i givet fald en fast formulering med ordlyden anført ovenfor.:

Kriminalretligt ansvar kan herefter gøres gældende i forhold til enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner, selvstyremyndigheder og statslige myndigheder samt endvidere i forhold til visse enkeltmandsvirksomheder, jf. kriminallovens § 18.

Kriminalretligt ansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske persons knyttede personer eller den juridiske person sådan jf. kriminallovens § 19, stk. 1. Kriminalretligt ansvar for statslige myndigheder, selvstyremyndigheder og kommuner forudsætter desuden, at overtrædelsen begås ved udøvelsen af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. kriminallovens § 19, stk. 2.

I bemærkningerne til sanktionsbestemmelsen vil det som regel være på sin plads med nærmere beskrivelse af bestemmelsens indhold. Det kan f.eks. være relevant at præcisere, om en overtrædelse kan bestå i en undladelse, såfremt dette ikke måtte fremgå entydigt af selve lovteksten.

I forhold til bødebestemmelser kan det desuden være relevant at indikere bødernes forventede størrelse, navnlig hvor overtrædelser begås af juridiske personer, og hvor der endnu ikke har dannet sig en fast retspraksis om bødestørrelser, eller hvor den hidtidige praksis ønskes lempet eller skærpet. Det bør i den forbindelse tillige fremgå, om bøden forventes fastsat under hensyntagen til selskabers omsætning eller lignende objektive kriterier.

#### **5.3.3.7 Kriminalretlige sanktioner i administrative forskrifter**

Kriminalretlige sanktioner kan med udtrykkelig lovhjemmel fastsættes i administrative forskrifter, der er bindende for borgere, så som bekendtgørelser og kommunale vedtægter, men derimod ikke i cirkulærer etc.

Bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af bekendtgørelser m.v. optages ikke i selve inatsisartutloven. I stedet indsættes der i inatsisartutloven en bestemmelse, hvorefter der i forskrifter, som udstedes i medfør af inatsisartutloven, kan fastsættes sanktioner for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne. Sanktionen kan eventuelt specificeres i inatsisartutloven til kun at være bøde. Indeholder den pågældende inatsisartutlov også i øvrigt sanktionsbestemmelser, bør bemyndigelsesbestemmelsen indsættes i sammenhæng med disse bestemmelser.

### **5.3.4 Overgangen fra forvaltningsretlig til kriminalretlig retshåndhævelse**

Hvis en inatsisartutlov indeholder både forvaltningsretlige og kriminalretlige sanktionsmuligheder, bør tilsynsmyndigheden allerede på et tidligt tidspunkt overveje, om en overtrædelse på grund af sin grove karakter eller gentagelsestilfælde m.v. er af så alvorlig karakter, at den giver anledning til en politianmeldelse. I bekræftende fald vil det ofte være tilrådeligt at berostille den forvaltningsretlige håndhævelse indtil justitsmyndighederne har undersøgt og afgjort sagen efter de kriminalretlige regler. Hermed sikres det bl.a., at den mistænkte nyder beskyttelse af de retssikkerhedsgarantier, der er forbundet med kriminalsager, så som retten til ikke at udtale sig/belaste sig selv, eller retten til at få stillet retlig bistand til rådighed m.v.

Hvis forvaltningsmyndigheden ikke overdrager sagen til justitsmyndighederne i rette tid, kan konsekvensen være, at muligheden for at pådømme en kriminalretlig overtrædelse forspildes helt eller delvist, fordi nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier er blevet tilsidesat under forvaltningsmyndighedens indledende undersøgelser m.v.



Der kan på denne baggrund være anledning til at præcisere i de specielle bemærkninger til tilsynsregler m.v., hvornår sager i påkommende tilfælde senest bør overdrages til politiet.

## 5.4 Territorial gyldighed

### 5.4.1 Generelt

I territorielt henseende finder lovgivningen anvendelse inden for et afgrænset geografisk område, hvis udstrækning må bestemmes i overensstemmelse med den bemyndigelseslov, som selvstyrets regeludstedende myndighed hviler på.

I de fleste situationer kræver forskriftens territoriale gyldighed ikke en nærmere præcisering, da det er underforstået, at reglerne skal gælde indenfor de grønlandske land- og kystområder, samt evt. om bord på grønlandsk indregistrerede fartøjer. I sådanne ikke tvivlsomme situationer kan en angivelse af forskriftens territoriale gyldighedsområde med fordel undlades. Endvidere vil en bekendtgørelses gyldighedsområde næsten altid følge hjemmelslovens gyldighedsområde, og angives derfor normalt ikke i bekendtgørelsen.

Det bør dog ved regeludarbejdelsen rutinemæssigt overvejes, om forskriftens gyldighedsområde på grund af konkrete forhold kan give anledning til tvivl. I bekræftende fald kan det være nødvendigt med en præciserende bestemmelse om inatsisartutlovens territoriale gyldighed. Tvivlen kan alt efter inatsisartutlovens indhold angå gyldighedsområdet udstrækning til vands, på havbunden, i luftrummet, på grønlandske fartøjer eller institutioner uden for Grønlands territorium, samt på danske og udenlandske fartøjer eller institutioner inden for Grønlands territorium.

En bestemmelse om forskriftens territoriale gyldighedsområde bør som hovedregel fastlægges i nøje overensstemmelse med bemyndigelseslovens regler og forudsætninger, jf. bl.a. folkeretlige regler og aftaler. En mere vidtgående afgrænsning, end hvad bemyndigelsen og folkeretten giver dækning for, ville indebære en overtrædelse af selvstyremyndighedernes kompetencer. En for snæver afgrænsning rejser derimod tvivl om, hvilken retstilstand der skal gælde på det grønlandske territorium, der ikke er omfattet af det angivne territoriale gyldighedsområde.

### 5.4.2 Forsvarsområdet

Forsvarsområdet er Pituffik (Thule Airbase). Dette område er omfattet af en forsvarsaftale, som er indgået mellem regeringerne i Danmark og USA.

Inatsisartuts lovgivningskompetence omfatter forsvarsområdet på de sagsområder, som Selvstyret har overtaget:

- 1) Såfremt forsvarsområdet skal være undtaget fra lovgivning, skal det udtrykkeligt angives i forskriften.
- 2) Såfremt forsvarsområdet ikke skal undtages, skal det påses, at forskriften er i overensstemmelse med forsvarsaftalen og andre aftaler, som har hjemmel i forsvarsaftalen.

## 5.5 Ikrafttræden, ophævelse og regelovergang

Det må i forbindelse med enhver ny regeludstedelse overvejes og evt. reguleres, hvornår de nye regler skal træde i kraft og hvorvidt tidligere regler skal ophæves ved samme lejlighed. Der må endvidere tages stilling til, hvorvidt der kan opstå uklarheder eller uhensigtsmæssigheder i forbindelse med overgangen fra gammel til ny retstilstand, og hvordan sådanne situationer skal håndteres.

### 5.5.1 Ikrafttræden

#### 5.5.1.1 Lovgivningens ikrafttrædelses- og virkningstidspunkt

Der skal angives en dato som ikrafttrædelsestidspunktet for en forskrift, medmindre ganske særlige omstændigheder kan begrunde, at denne regel fraviges. For eksempel kan en inatsisartutlov om udskrivelse af nyvalg på en bestemt dato undvære en særlig ikrafttrædelsesbestemmelse, såfremt dette ikke skønnes at være til hinder for, at myndighederne kan påbegynde valgforberedelserne i rette tid. Også i andre situationer kan ikrafttrædelsestidspunktet fremgå umiddelbart af forskriftens eget indhold, f.eks. ved en bekendtgørelse om, at en inatsisartutlov træder i kraft på en bestemt dato, eller en bekendtgørelse, der blot ophæver en ældre bekendtgørelse med virkning fra en bestemt dato.

For så vidt at en inatsisartutlov eller en bekendtgørelse undtagelsesvist ikke måtte indeholde en udtrykkelig ikrafttrædelsesbestemmelse, bestemmes ikrafttrædelsestidspunktet af § 31, stk. 1, i inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Ikrafttrædelsestidspunktet fastsættes således, at forskriften kan nå at blive kundgjort inden ikrafttrædelsestidspunktet. Der skal som udgangspunkt påregnes ca. en måned til kundgørelsen regnet fra tidspunktet for ved forskriftens stadfæstelse, hvilket ved inatsisartutlove normalt vi sige tidspunktet umiddelbart efter inatsisartutsamlingens afslutning. Ved et påtrængende behov for en kortere ikrafttrædelsesfrist kan Lovafdelingen høres om mulighederne herfor, idet der evt. kan arrangeres en hurtigere gennemførelse af stadfæstelses- og kundgørelsesproceduren.

§ 31, stk. 1 i inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut er ikke til hinder for, at en særligt hastende inatsisartutlov for sit eget vedkommende kan bestemme en særlig kundgørelsesform, så som udbredelse via landsdækkende elektroniske medier, navnlig for at muliggøre forskriftens omgående ikrafttræden. En sådan fremgangsmåde bør imidlertid kun anvendes, når helt særlige omstændigheder taler herfor.

Ikrafttrædelsestidspunktet er afgørende for, fra hvornår en lovgivning kan håndhæves, og lovgivningens regler vil normalt først få virkning fra dette tidspunkt. Inatsisartutlovens virkninger kan dog efter omstændighederne også ligge før eller efter ikrafttrædelsestidspunktet. For eksempel kan en bekendtgørelse, der angiver at træde i kraft pr. 1. juli, angå en skoleundervisning, der først påbegyndes senere på året efter sommerferiens afslutning. Omvendt kan en inatsisartutlov, der angiver at træde i kraft pr. 1. juli, ophæve en afgift, der er eller skulle være opkrævet for hele året, og for så vidt få virkning for tiden forud for ikrafttrædelsesdagen.

### 5.5.1.2 Lovgivning med tilbagevirkende kraft

En lovgivning siges at have tilbagevirkende kraft, når dens ikrafttrædelsestidspunkt ligger forud for kundgørelsestidspunktet eller når dens virkningstidspunkt ligger forud for ikrafttrædelsestidspunktet, enten for hele lovgivningens eller for enkelte bestemmelsers vedkommende.

Der findes ikke et generelt forbud mod inatsisartutlove med tilbagevirkende kraft. En inatsisartutlov kan således som udgangspunkt også regulere forhold, der ligger endog før dens vedtagelse m.v. Ved lovændringer, der udelukkende er begunstigende for borgerne, vil det ud fra en retlig bedømmelse være ubetænkeligt at begunstigheden har tilbagevirkende kraft.

Der skal imidlertid udvises varsomhed med at give bebyrdende lovgivning tilbagevirkende kraft, da dette kan rejse væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Kriminalretlige bestemmelser må i praksis ikke tillægges tilbagevirkende kraft, jf. artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Undtagelser fra denne regel accepteres kun i helt særlige situationer, f.eks. i forbindelse med retsopgør efter forbrydelser mod menneskeheden.

Menneskerettighederne kan også i uden for kriminalrettens område hindre, at bebyrdende lovgivning må tillægges tilbagevirkende kraft, For eksempel antages det, at beskyttelsen af den private ejendomsret også indebærer en vis beskyttelse mod formueindgreb med tilbagevirkende kraft, jf. grundlovens § 73 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 1. Tillægsprotokol, artikel 1.

Selv hvor en bebyrdende lovgivning med tilbagevirkende kraft ikke måtte være forhindret ud fra en snæver retlig bedømmelse, tilsiger retssikkerhedsmæssige hensyn som regel, at denne fremgangsmåde må fravælges.

Inden for afgrænsede områder er det imidlertid anerkendt, at de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved bebyrdende lovgivning med tilbagevirkende kraft kan vige for tungtvejende modstående hensyn. Eksempelvis kan afgifter efter omstændighederne pålægges med virkning allerede fra tidspunktet for et forslags fremsættelse for herved at undgå hamstring af de afgiftspligtige varer.

## 5.5.2 Ophævelse

### 5.5.2.1 Ophævelse af hidtidige grønlandske regler

I bestemmelser om ophævelse anføres den oprindelige forskrift med nummer, dato og titel.

Hvis kun enkelte bestemmelser i en ældre forskrift ophæves, skal disse udtrykkeligt angives i forskriften. Tillige anføres de ændringsforskrifter, der vedrører de bestemmelser, der ophæves.

Ophæves hele forskriften, skal senere ændringer til forskriften ikke anføres.

En forskrift kan kun ophæves via én anden forskrift. To forskrifter kan derfor ikke begge indeholde en ophævelsesbestemmelse vedrørende den samme forskrift.

### 5.5.2.2 Ophævelse af grønlandske hjemmelslove

Ophæves den inatsisartutlov, som danner hjemmel for en bekendtgørelse, bortfalder bekendtgørelsen, medmindre den ophævede inatsisartutlov afløses af en ny inatsisartutlov, som i det væsentlige har samme indhold. Der kan i konkrete situationer opstå tvivl om, hvorvidt en tidligere lovhjemmel er afløst af en ny, tilsvarende lovhjemmel, og dermed også tvivl om, hvorvidt en bekendtgørelse er bortfaldet.

For at undgå en sådan tvivl, indsættes i den nye inatsisartutlov en bestemmelse om, hvorvidt bekendtgørelser med hjemmel i den tidligere, nu ophævede inatsisartutlov fortsat skal have gyldighed.

Når en bekendtgørelse skal opretholdes, selv om hjemmelsloven (A) ophæves, skrives i ophævelsesloven (B) f.eks.: "Regler, der er fastsat med hjemmel eller opretholdt i inatsisartutlov (A), forbliver i kraft, indtil de afløses af eller ophæves ved regler fastsat med hjemmel i denne (B) eller andre inatsisartutlove".

Såfremt en ny inatsisartutlov (C), ophæver ophævelsesloven (B), må følgende formulering anvendes, for at sikre at tidligere bekendtgørelser, udstedt i medfør af den første inatsisartutlov (A) opretholdes: "Regler, der er fastsat eller opretholdt med hjemmel i inatsisartutlov (B), forbliver i kraft, indtil de afløses af eller ophæves ved regler fastsat med hjemmel i denne (C) eller andre inatsisartutlove".

En bekendtgørelse bør imidlertid ikke opretholdes, hvis den indeholder regler, som savner overensstemmelse med den nye hovedlov. Der bør i stedet udstedes en ny bekendtgørelse med ikrafttræden samtidig med den nye hovedlovs ikrafttræden.

### 5.5.2.3 Ophævelse af hidtidige danske regler

Når selvstyret har overtaget lovgivningskompetencen på et sagsområde, medfølger naturligt også kompetencen til at ophæve den gældende rigslovgivning på området. Ophævelse af en dansk lov vil således kunne ske ved inatsisartutlov.

Ophævelse af en dansk bekendtgørelse vil kunne ske ved en bekendtgørelse udstedt af Naalakkersuisut. Naalakkersuisut kan dog ikke udstede en ny bekendtgørelse på sagsområdet med hjemmel i en fortsat gældende dansk lov. I praksis kan Naalakkersuisut derfor først ophæve en dansk bekendtgørelse i forbindelse med, at området reguleres ved inatsisartutlov.

Ønskes en dansk bekendtgørelse opretholdt, når den hidtidige danske lov afløses af en inatsisartutlov, kan dette ske ved at indsætte en overgangsbestemmelse, der opretholder administrative forskrifter, der har været udstedt med hjemmel i den danske lov. Uden en sådan bestemmelse vil der være en formodning imod, at de hidtidige danske bekendtgørelser kan anses som opretholdt, og det er uvist, om en domstol vil anerkende et ønske om opretholdelse, som alene fremgår af bemærkningerne, men ikke af selve lovteksten.

Danske administrative forskrifter kan selvsagt kun opretholdes i det omfang, de inden hjemtagelsen er blevet del af grønlandsk ret. Tilsvarende er det for retstilstanden herhjemme uden betydning, hvorvidt rigsmyndighederne efter en hjemtagelse måtte ændre eller ophæve en bekendtgørelse, der var blevet ikraftsat for Grønland inden hjemtagelsen. En sådan ændring m.v. får alene virkning for så vidt angår Danmark, mens bekendtgørelsen fortsat forbli-

ver gyldig i Grønland i sin oprindelige form, indtil grønlandsk lovgivning måtte bestemme andet.

En inatsisartutlov, der ophæver en dansk lov gældende for Grønland, kan ikke samtidigt indeholde en bestemmelse om at opretholde enkelte af den danske lovs bestemmelser.

### 5.5.3 Overgang til nye regler

Det må overvejes opmærksomt, om gennemførelsen af nye regler kan indebære overgangsproblemer, der gør det relevant at udfærdige overgangsbestemmelser.

Overgangsproblemer er typisk knyttet til tvivlen om, hvorvidt nye regler finder anvendelse på igangværende retsforhold, så som løbende kontrakter, igangværende ansættelses- eller uddannelsesforhold, påbegyndte investeringer/anlægsarbejder, klager eller ansøgninger, der ved de nye reglers ikrafttræden måtte være indgivet i medfør af gamle regler, varer, der måtte være bestilt inden et forbud træder i kraft, eller tilsvarende situationer.

Overgangsproblemer af denne art kan kun opdages ved at overveje effekten af hver enkelt lovbestemmelse ud fra perspektivet af de borgere, virksomheder og myndigheder m.v., der måtte have disponeret i tillid til de hidtil gældende regler.

En overgangsregel kan f.eks. bestemme, at et nyoprettet klageorgan kun skal behandle klager, der indgives efter inatsisartutlovens ikrafttrædelse, mens den hidtidige klagemyndighed færdigbehandler klager indgivet forud for dette tidspunkt. Den modsatte løsning, hvorefter allerede indgivne klager færdigbehandles af det nyoprettede klageorgan kan ligeledes være en hensigtsmæssig løsning, hvorimod en manglende regulering af overgangsproblemet kan medføre betydelig retlig tvivl.

Eventuelle overgangsproblemer må adresseres under rimelig hensyntagen til de allerede truffne dispositioner og deres betydning for de berørte parter. Hvis overgangen til nye regler virker indgribende overfor de personer m.v., der har disponeret i forhold til de hidtil gældende regler, bør overgangsreglerne således ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn forsøge at kompensere herfor.

En acceptabel løsning kan ofte bestå i, at de nye, bebyrdende regler ikke skal finde anvendelse på eksisterende forhold, f.eks.: "Reglerne i kapitel 5 om bygningers varmeisolering finder kun anvendelse på nybyggeri, der påbegyndes efter inatsisartutlovens ikrafttræden.". Bemærkningerne bør i eksemplet præcisere, hvornår et byggeri skal anses for at være påbegyndt, f.eks. når fundamentarbejderne er påbegyndt eller afsluttet.

Et andet egnet tiltag kan være at udsætte ikrafttrædelsestidspunktet væsentligt for de belastende reglers vedkommende, (f.eks.: "Personbiler, der er indregistreret inden inatsisartutlovens ikrafttræden, skal opfylde kravene i § 8, stk. 2 og 3, senest den dd.mm.åå").

Det kan også være relevant at løse overgangsproblemer ved hjælp af en dispensationsadgang, der giver forvaltningsmyndigheden mulighed for at foretage en individuel vurdering. Denne løsning er imidlertid administrativt ganske bebyrdende og bør derfor kun vælges, hvor der vil blive tale om et overkommeligt antal afgørelser med væsentlig betydning, f.eks. fordi bestemte industrivirksomheder skønnes at have meget forskellige forudsætninger for at kunne leve op til skærpede miljøkrav m.v.

## 5.6 Opfølgning på lovgivning

Det er en central opgave for de enkelte departementer at føre tilsyn med den virkning, som departementernes lovgivning har i praksis, og herunder efter omstændighederne at fremsætte forslag om nødvendige ændringer.

Departementerne skal påse:

- 1) at det er den rigtige tekst, der er blevet det færdige produkt,
- 2) at departementets retsregler i praksis lever op til deres formål,
- 3) at de forudsætninger, som retsreglerne hviler på, holder,
- 4) at retsreglernes målsætninger og virkemidler fortsat er aktuelle og relevante, og
- 5) om retsreglerne giver anledning til spørgsmål i relation til lov kvalitet, f.eks. om retsreglerne i praksis giver anledning til væsentlige tvivlsspørgsmål som følge af uklarheder i lovtæst eller bemærkninger, eller om der mangler konsekvensændringer i anden lovgivning.

Departementets viden om lovgivningens virkninger vil ofte stamme fra retspraksis eller fra oplysninger fra underordnede myndigheder, debat i pressen i forbindelse med konkrete sager, henvendelser fra borgere og interesse- og erhvervsorganisationer eller faglige artikler.

Der kan endvidere være udarbejdet materiale i forbindelse med spørgsmål fra Inatsisartut til det pågældende medlem af Naalakkersuisut.

Departementet kan også selv have iværksat en form for vurdering eller analyse af eller statistik for udviklingen på et område.

I det omfang, at nye lovgivningsinitiativer er resultat af Naalakkersuisuts opfølgning på eksisterende regler, bør dette angives i de almindelige bemærkninger til forslaget.

Det kan endvidere være på sin plads, at forventningerne til Naalakkersuisuts opfølgning på ny lovgivning præciseres i bemærkningerne, herunder i de specielle bemærkninger til tilsynsbestemmelserne.

# Stikordfortegnelse

---

## A

abort · 61  
administrativ frihedsberøvelse · *Se* frihedsberøvelse  
administrativt bødeforelæg · 124  
afgifter · 41  
aflytning · 61  
afsnitsoverskrifter · 70  
afstamning · 44;45;46  
afstand, afsnit · 69  
aftalestyring · *Se* kontraktstyring  
aktindsigt · 61  
almenvellet · 48;49;50  
alternativer til lovregulering · 10  
andenbehandling · 36  
anklageskrift · 125  
anstaltsanbringelse · 126  
anstaltsforhold · 68  
anvendelsesområde, forskrifter · 82  
arbejds miljø · 90  
autorisation · 49;124

---

## B

bekendtgørelser · 14;16;21;38;102;113;128;130;132  
bekendtgørelser, danske · 105  
beslaglæggelse · 24;47;48;61  
betegnelser, myndighed · 75;95  
bevilling · 62;86;87;115  
bevillingsmæssig hjemmel · 10  
bevismæssig tvivl · 124  
bilag, forskrifter · 81  
bilag, forslag · 81  
bilag, sidenummerering · 70  
blanketter · 81;112  
bloktilskud · 13;87  
boligens ukrænkelighed · 40;47;123  
brancheorganisationer · 10;54  
brevcensur · *Se* brevåbning  
brevåbning · 47;61  
brugerbetaling · *Se* gebyrer  
budget · *Se* finanslov  
Bureauet for Inatsisartut · 21;23;25;30;31;32;36  
bødehjemmel · 126  
bør-bestemmelser · 110;111

---

## C

censur · 52;53;62

cirkulære af 1. juni 2010 om møder i Naalakkersuisut · 17;22;27;28;30;32;113;117  
cirkulærer · 14;15;16;21;26;37;38;65;128  
cirkulæreskrivelser · *Se* cirkulærer  
civilretlige tvister · 118  
corporate social responsibility · *Se* virksomheders samfundsansvar  
CSR · *Se* virksomheders samfundsansvar

---

## D

definitioner · 74;82  
delegation · 41;113;116  
demonstrationer · 55  
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) · 56  
den formelle lovs princip · *Se* legalitetsprincippet  
den lovgivende magt · *Se* lovgivningsmagten  
departementet for finanser · 28  
detaljeregulering · 111  
diskrimination · *Se* forskelsbehandling  
dispensation · 36;116;117;133  
dobbel hjemmel · 105  
dokumentlayout · 69  
dokumentoplysninger · 28;32;70  
domstolsprøvelse · 40;42;43;47;58;60  
dømmende magt · 40;41

---

## E

egenkontrol · 11;119  
ejendomsret · 48;49;123;131  
eksklusivaftaler · 64  
ekspropriation · 40;48;49;50;131  
elevbetaling · 51  
endelighedsbestemmelser · 43  
erstatningspligt · 49  
etiske regnskaber · 11

---

## F

fair trial · *Se* retfærdig rettergang  
fartøjer · 129  
finanslov · 28;68;86  
folkehøringer · 26  
Folkekirken · 44  
folkeret · 29;30;39;65;81;106;129  
folkeskole · 42;50;51  
folkesundhed · 89  
folketingslove · 14;104

forbud · 122  
forelæggelsesnotat · 21;109  
foreningsfrihed · 40;53;54;63;64  
foreningstvang · *Se foreningsfrihed*  
forholdets natur · 118  
forkortelser · 76  
formalitetskontrol · 28  
formueindgreb · *Se ekspropriation*  
formålsbestemmelser · 82;111  
forretningslokaler · 47;90  
Forretningsorden for Inatsisartut · 17  
forretningspapirer · 48  
forsamlingsfrihed · 40;55;63  
forskelsbehandling · 40;44;45;46;57;64;66  
forsvarsaftalen · 129  
forsvarsområdet · 129  
fremmedord · 74  
frihedsberøvelse · 40;45;46;47;57;58;60;61  
friskoler · 41;51  
frivillige aftaler · *Se kontraktstyring*  
funktionskontrol · 29  
fysisk lovliggørelse · *Se selvhjælpshandlinger*  
Færøernes landsstyre · 106  
førstebehandling · 33

---

## G

gebyrer · 41;42;90;125  
genfremstilling · 85  
genoptryk · 32;33;38  
gratisprincippet for folkeskolen · 42;51  
Grundloven · 39  
Grønlands Forbrugerråd · 25  
Grønlands Landsret · 24  
Grønlandsk Lovregister · 104

---

## H

hastelovgivning · 19  
havbunden · 129  
hensigtserklæring · 10;122  
henstillinger · 122  
henvisningsbestemmelser · 111  
hjemmelskontrol · 29  
hjemmestyreløven · 13;104  
hjemmestyreordningen · 13  
hjemmeundervisning · 51  
hovedlov · 33;34  
husundersøgelser · *Se ransagning*  
hævd · 10  
høring · 16;20;22;23;24;25;26;30;31;91;107;115  
høring, rigslovgivning · 107  
høringsbrev · 25

høringsfrist · 25  
høringsliste · 25  
høringsparter · 23  
høringsportal · 20;21;26  
høringssvarnotat · 26;27;108;109  
håndhævelse · *Se retshåndhævelse*

---

## I

ikke-bindende aftale · *Se hensigtserklæring*  
ikraftsættelse for Grønland · 104  
ikrafttrædelsestidspunktet · 38;130;131;133  
ikrafttræden · 60;83;97;101;104;130;133  
inatsisartutforordning · 14  
Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut · 13;37;38;130  
inatsisartutlove · 12;16;19;76;93;95  
incitament · 12  
indberetningspligter · 89;112  
inddeling, kapitler og afsnit · 83  
inddeling, paragraffer og stykker · 79  
indgribende foranstaltninger · 24  
indledning, forskrifter · 77;78  
indledning, ændringsbestemmelser · 97  
indskærpelser · 123  
informationsfrihed · 52;53;63  
inspektioner · 56;119  
interesseorganisationer · 11;23;24;25;114  
international ret · 60;65;66;111  
internationale forpligtelser · 19;29;56  
internationale organisationer · 25;105  
internationale retsakter · 86;103;105;108;109  
internationale retsforskrifter · *Se internationale retsakter*

---

## J

justitsministeriet · 24

---

## K

kancelliudtryk · 74  
KANUKOKA · 18;24;26  
KANUNUPE · 24;25  
kapitelbetegnelse · 70  
kapitelinddeling · 70  
kapitelnummer · 70  
kapiteloverskrifter · 70  
kirken · *Se Folkekirken*  
kirkeskat · 40;44  
klagebestemmelser · 120  
klagenævn · 111;116;121;133  
KNAPK · 25



kommasætning · 73  
kommunale vedtægter · 15;37;38;69;113;128  
kommunalt selvstyre · 9;15;40;55;56  
kommunenavne · 75  
kommuner · 15;25;49;56;86;87;120;128  
Kommunernes Landsforening · Se KANUKOKA  
konfiskation · 24;125  
konsekvensrettelser · 83;102  
kontraktstyring · 10  
konventioner · Se traktater, internationale retsakter  
Kriminalforsorgen · 60;61  
kriminalretlige sanktioner · Se sanktioner  
kristendomsundervisning · Se religionsundervisning  
kulturarv · 90  
kundgørelse · 36;38;130;131  
kundgørelsesfrist · 17  
kønsneutrale betegnelser · 74  
kønsskifte · 61

---

## L

landstingsforordning · 13;14;66;77  
landstingslov · 13;66;77  
landstingslov om offentlighed i forvaltningen · Se  
offentlighedsloven  
landstingslov om sagsbehandling i den offentlige  
forvaltning · Se sagsbehandlingsloven  
langvarig sagsbehandling · 59  
legalitetsprincippet · 13;66;67  
legitimationspapirer · 48  
lempet hjemmelskrav · 68  
lex-specialis-princippet · 84  
ligebehandlingsprincippet · 43;66  
linjeafstand · 69  
lov for Grønland · 104  
Lov om Grønlands Hjemmestyre · Se hjemmestyreloven  
Lov om Grønlands Selvstyre · Se selvstyreloven  
lovbekendtgørelser · Se lovsammenskrivning  
lovbemærkninger · 84  
lovbemærkninger, almindelige · 85;92  
lovbemærkninger, sidenummerering · 70  
lovbemærkninger, specielle · 91  
lovbemærkninger, ændringslove · 92  
love, danske · Se folketingslove  
love, grønlandske · Se inatsisartutlove  
lovforberedelse · 19;85  
lovforberedende udvalg · 20;85;86  
lovforslag · 19  
lovgivning i bemærkningerne · 84  
lovgivningskompetence · 12  
lovgivningsmagten ·  
12;13;31;39;40;41;48;53;55;66;112;118  
lovkvalitet · 16;30;84;134  
lovregistret · Se Grønlandsk Lovregister

lovrevision · 95  
lovsammenskrivning · 16;95  
lovteknisk notat · 29  
Lovtidende · 104  
lovudkast · 19  
luftrummet · 129

---

## M

magtadskillelsesprincippet · 13;31;114  
magtfordelingsprincippet · Se magtadskillelsesprincippet  
magtmidler · Se retshåndhævelse  
margener · 69  
materiel kontrol · 29  
meddelelshemmeligheden · 48  
medlemspligt · 11  
mellemrum · 69;70  
miljø og natur · 89  
mindste middels princip · 123  
moralske normer · 10

---

## N

Nalunaarutit · 38;39  
navne · 75  
nærdemokrati · 56  
næringsret · 49

---

## O

offentliggørelse · 36;38;104  
offentlighedsloven · 117  
Ombudsmanden for Inatsisartut · 25;29;67;84;110  
opfølgning, lovgivning · 134  
ophavsret · 49  
ophævelse · 83;85;96;98;130;131;132  
ophævelse, danske regler · 132  
oplysning og information · 10  
opregning, litreret · 80  
opregning, nummereret · 79  
opsættende virkning · 116;121;124  
orddeling · 70  
over-/underordningsforholdet · Se  
underordningsforhold  
overenskomstområdet · 11  
overgangsbestemmelser · 73;83;101;133  
overtrædelser · Se retshåndhævelse

---

## P

parallelstillinger · 81;92;93;102

parentesdefinitioner · 73;74;76;83  
partier · *Se* politiske foreninger  
pension · 49  
Pilersuiffik · 38  
Pituffik · *Se* forsvarsområdet  
politianmeldelse · 125;126;128;129  
Politimesteren for Grønland · 24  
politiske foreninger · 54  
post-, telegraf- og telefonhemmeligheden · 47;48  
princippet om en enhedsforvaltning · 113;120  
private boliger · 90  
privatlivets fred · 40;47;48;61  
privatsfære · 10;47;48;90;119  
procesregulering · 11;12  
processuel skadevirkning · 112;123  
proportionalitet · 48;64;115;124  
proportionalitetsprincippet · 43  
præambler · 78  
påbud · 57;122;123

---

## R

rammelovgivning · 10  
ransagning · 24;47;48;61  
regelhierarkiet · 15  
regelovergang · *Se* overgangsbestemmelser  
registre · 54;61;117;119  
regnskaber · 48  
regulativer · 37  
reklame · 62  
rekurs · 43;67  
religionsfrihed · 40;43;44;52;61  
religionsundervisning · 52  
religiøse foreninger · *Se* trossamfund  
resumé · 26;106;108;109  
retfærdig rettergang · 58;59  
retshåndhævelse · 9;118;121;122;125;126;128;130  
retskendelse · 47;48;123  
retskilder · 39  
retskrivning · 73  
retsprincipper · 13;16;20;29;39;60;66;86;92  
retssikkerhed ·  
29;38;43;49;67;68;90;111;113;120;121;123;124;128;131;133  
retssædvaner · 65  
rettelsesblade · 32  
Retten i Grønland · 24;127  
rettighedsfortabelse · *Se* rettighedsfrakendelse  
rettighedsfrakendelse · 123;124  
rigsfællesskab · 8;24;39;91;103  
rigslovgivning · 103;104  
Rigsombudsmanden · 24;104;109  
råd og nævn · 42;113;114;120

---

## S

sagsbehandlingsgebyrer · *Se* gebyrer  
sagsbehandlingsloven · 52;117  
sagsbehandlingstider · 59;121  
samleforslag · 95  
sanktioner · 60;61;67;83;126;127;128  
sanktionsbestemmelser · *Se* sanktioner  
sektortilsyn · 119  
selvhjælpshandlinger · 123  
selvinkriminering · 57;59;120  
selvstyreloven · 12;39;56;112  
sidenummer · 70  
SIK · 25  
sikringsforanstaltninger · 123  
singulær lovgivning · 41  
skatter · 12;41  
skolefrihed · 51  
skriftstørrelse · 69  
skrifttype · 69  
skærpet hjemmelskrav · 13;67  
skønsudøvelse · 43;92  
smitsomme sygdomme · 47;57  
soft law · 11  
sprog · 73  
sproglig kontrol · 28  
stadfæstelse · 36;37;130  
standardopbygning, forskrifter · 82  
statslån · 41  
statsministeriets vejledning nr. 143 af 3. juli 2001 ·  
106;108  
stednavne · 75;76  
styringsredskaber · 8;9;12  
systematik, forskrifter · 82  
sædvaneret · 39;118  
særlige grønlandske forhold · 104;107

---

## T

tal · 76  
tavshedspligt · 52;53  
tegnsætning · 73  
tekniske specifikationer · 81  
tekniske standarder · 11  
tekniske udtryk · 74  
tekstanmærkninger · 28;68  
tekstjustering · 69  
territorial gyldighed · 83;97;101;102;129  
Thule Airbase · *Se* forsvarsområdet  
tidsplanlægning · 16;17  
tilbagevirkende kraft · 57;60;66;67;131  
tillægsbevillingslov · 28  
tilskudsordninger · 12  
tilsyn · 9;11;46;51;56;57;60;75;83;119;125;126;134

tilsynsmyndighed · 119  
tilsynspligt · 118  
titel, bekendtgørelser · 102  
titel, forskrifter · 69;77  
titel, ændringslove · 96  
tjenestebefalinger · 14;111  
tolkefunktionen · 18;19;30  
traditioner · 10;51;118  
traktater · 39;56;65;81;86;103;104;105;106;107;108;109  
tredjebehandling · 36  
trossamfund · 43;44;62  
tvangsansvendelse · Se tvangsindgreb  
tvangsindgreb · 24;48  
tvangsindlæggelse · Se tvangstilbageholdelse  
tvangsisolering · Se tvangstilbageholdelse  
tvangstilbageholdelse · 46;47  
tværgående lovgivning · 29;67;92;117;119

---

## U

uagtsomhed · 9;126  
udenlandsk lovgivning · 112  
udenrigspolitik · 56  
udlændinge · 46;49  
ulovbestemt klageadgang · 120  
ulovregulerede retsområder · 117;118  
underordningsforhold · 15;67;68;118;120  
undertitler, ændringslove · 69  
uskrevne retsnormer · 65

---

## V

varetægtsfængsel · 45  
vejledninger · 11;14;15;16;21;111;121

virkningstidspunkt · 130;131  
virksomheder ·  
10;11;12;23;24;67;75;88;112;113;115;119;133  
virksomheders samfundsansvar · 11  
voldgift · 11  
VSB-redegørelse · 26  
VVM-redegørelse · 26

---

## Y

ytringsfrihed · 40;52;53;62

---

## Æ

ændring, bekendtgørelser · 102  
ændringsbestemmelser · 93  
ændringsforslag · 33;34;35;37;84  
ændringslove · 33;35;85;95;96;97;98  
ændringslove, terminologi · 98

---

## Ø

Økonomi- og Personalestyrelsen · 20;21;24;87  
økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige · 86  
økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet · 88

---

## Å

årsberetninger · 120