

Redegørelse om Landstingets beslutningskompetence vedrørende udstedelse af bekendtgørelser

Landstingets Formandskab har på sit møde den 25. april 2007 anmodet om en retlig vurdering af spørgsmålet, hvorvidt Landstinget kan pålægge Landsstyret at ændre i udstedte bekendtgørelser.

Der er således rejst retlig tvivl om den mangeårige praksis, hvorefter Landstinget har anset sig som berettiget til at pålægge Landsstyret at udstedelse, ændring eller ophævelse af hjemmestyrets bekendtgørelser. Nogle eksempler på denne praksis er nævnt i Landstingets Formandskabs pressemeddelelse af 25. april 2007, som vedlægges som **Bilag 1** til dette notat.

1) Retsgrundlaget.

Spørgsmålet om opgavefordelingen mellem Landstinget og Landsstyret, herunder adskillelsen mellem den lovgivende og den udøvende magt, er for Grønlands vedkommende hovedsageligt reguleret ved landtingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret (med senere ændringer). Denne lovs bestemmelser skal fortolkes i sammenhæng med lov om Grønlands Hjemmestyre samt Danmarks Riges Grundlov, der indeholder højere rangerende retsnormer samt evt. udfyldende bestemmelser i forhold til hjemmestyrets egen lovgivning. Hertil kommer andre retskilder, så som Landstingets Forretningsorden.

Ved forfatningsretlige vurderinger fortjener det opmærksomhed, at grundlovens bestemmelser om forholdet mellem den danske regering og Folketinget i en række tilfælde ikke uden videre kan anvendes på forholdet mellem Landstinget og Landsstyret. Et antal grundlovsbestemmelser anses som direkte gældende i forholdet mellem hjemmestyrets organer, eksempelvis princippet om magtens tredeling i grundlovens § 3. Andre bestemmelser er klart ikke anvendelige, f.eks. reglerne om Rigsrettens påkendelse af sager om ministeransvar, jf. grundlovens § 16. I en række tilfælde må rækkevidden af en grundlovsbestemmelse i forhold til Grønlands Hjemmestyre derfor afgøres ved konkret fortolkning. Det samme gælder for de forfatningsretlige principper, der knytter sig til grundlovens bestemmelser.

2) Generelt om adgangen til at udstede bindende retsregler over for borgerne.

Opgaverne for Landstinget og Landsstyret, samt disse organers indbyrdes forhold, er hovedsageligt reguleret ved landtingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret (med senere ændringer). Ifølge denne lov *varetager* Landsstyret forvaltningen af hjemmestyrets anliggender (§ 3, stk. 1) og nævnes desuden som *ansvarlig* for forvaltningen af hjemmestyrets anliggender (§ 4, stk. 1).

Landsstyret kan ifølge lovgivningen være berettiget, og efter omstændighederne tillige forpligtet, til at udstede bindende administrative retsfor skrifter for borgerne i bekendtgørelsesform på et nærmere afgrænset område. I praksis udstedes alle hjemmestyrebekendtgørelser af Landsstyret efter konkret bemyndigelse ved landstingslov eller landstingsforordning. Denne opgave er i givet fald led i Landsstyrets varetægelse af hjemmestyrets anliggender.

Den lovgivende magt ligger hos Landstinget og Landsstyret i forening, hvilket svarer til princippet i grundlovens § 3, 1. pkt.

Landstinget har ikke herudover en selvstændig adgang til at udstede retsregler direkte i forhold til borgeren. Landstingets selvstændige regeludstedende myndighed er i stedet begrænset til en regulering af Landstinget egne anliggender, navnlig i Landstingets Forretningsorden. Dette indbefatter, at Landstinget kan udstede regler for institutioner på Landstingets område, jf. Landstingets Instruks til Landstingets Ombudsmand, samt f.eks. fastsætte regler for anmeldelse af dagsordenspunkter til Landstingets samlinger, som er bindende for alle forslagsstillere, herunder Landsstyret.

Spørgsmålet om, hvorvidt en regulering skal ske ved landstingslov/landstingsforordning eller i bekendtgørelsesform, beror på lovgiverens skøn. Hvor den regelfastsættende myndighed herefter er delegeret til Landsstyret, betragtes denne opgavefordeling imidlertid som bindende, således at ingen andre end Landsstyret kan udnytte reguleringsadgangen. Lovgiveren kan dog til enhver tilbagekalde en bemyndigelse til Landsstyret og i stedet vælge at regulere området ved lov på anden måde.

32) Konkret om Landstingets adgang til at træffe beslutning vedrørende Landsstyrets udnyttelse af en reguleringsadgang.

Landstinget har en generel adgang til at holde sig underrettet om alle offentlige anliggender, herunder om Landsstyrets virke, og træffe beslutninger desangående. Denne adgang til beslutningstagning er i Landstingets Forretningsorden bl.a. reguleret således:

§ 32. Forslag fra et medlem, et parti eller Landsstyret om lovgivning eller ændring eller ophævelse af bestående lovgivning fremsættes som forslag til landstingsbeslutning. Forslaget skal være begrundet, affattet i beslutningsform og forsynet med en titel.

Stk. 2. (i)

Stk. 3. Som forslag til landstingsbeslutning behandles endvidere følgende:

(i)

3) Andre forslag af principiel betydning, hvor det er afgørende, at Landstinget træffer beslutning.

Stk. 4. (i)

Stk. 5. Såfremt et forslag til landstingsbeslutning, som omtalt i stk. 1, vedtages af Landstinget, påhviler det Landsstyret snarest at fremme forslaget ved fremsættelse af et egentligt forslag til landstingslov eller landstingsforordning eller eventuelt ved udstedelse af bekendtgørelse.

(i)

Det er således klart forudsat i Landstingets Forretningsorden, § 32, stk. 1, at forslag til landstingsbeslutninger kan angå vedtagelse, ændring eller ophævelse af lovgivning. Begrebet „lovgivning“ forstås som sædvanligt i en bred forstand, som omfatter love, forordninger og administrative retsforskrifter (bekendtgørelser m.fl.). Dette fremgår tillige af § 32, stk. 5, som udtrykkeligt omhandler udstedelse af bekendtgørelser i henhold til vedtaget landstingsbeslutning.

Eventuelle begrænsninger i Landstingets Denne adgang til beslutningstagning vedrørende ny lovgivning kan følgerig alene gøres gældende, hvor der kan påvises et klart retligt grundlag i højere retsnorm eller anerkendte forfatningsretlige principper. Af særlig betydning er i denne forbindelse alene undergivet de begrænsninger, der følger af princippet om magtens tredeling i en lovgivende, en dømmende og en udøvende magt, jf. grundlovens § 3, som også ligger til grund for den gældende. landstingslov om landstinget og landsstyret.

VedrørendeI forhold til domstolene skal Landstinget iagttage, at disse gennem forskellige grundlovsbestemmelser er fuld sikret uafhængighed i deres virke, jf. bl.a. grundlovens § 64, hvorefter dommere i deres kald alene har at rette sig efter loven. magtfordelingsprincippet skal det bemærkes, at

Landsstyret i forhold til Landstinget er ikke er sikret en tilsvarende uafhængig stilling svarende til domstolenes. Landsstyret, men må tværtimod i de fleste henseender betragtes som afhængig af Landstinget, som både vælger Landsstyreformanden og de øvrige landsstyremedlemmer, og som endvidere er sikret en ret til at afskedige både enkelte landsstyremedlemmer og det samlede Landsstyre, såfremt disse ikke længere nyder Landstingets tillid.

Der kan imidlertid forekomme situationer, hvor Landstingets ret til at træffe beslutning om Landsstyrets virke undtagelsesvist er undergivet en særlig begrænsning.

Således kan Landstinget ikke træffe retligt bindende afgørelser i enkelte borgere. Endvidere anerkender forfatningsretten foreskriver grundloven i en række situationer, hvorat bestemte beslutningstagninger udelukkende er forbeholdt regeringsmagten. I sådanne situationer taler man om, at der tilkommer regeringsmagten et (regerings-) ζ prærogativ ζ . S, og som et eksempel herpå kan fra dansk forfatningsret herpå kan nævnes regeringens enebeføjelser på det udenrigspolitiske område, det såkaldte udenrigspolitiske prærogativ, jf. grundlovens § 19, stk. 1. Også på hjemmestyrets område findes eksempler på sammenlignelige prærogativer, f.eks. Landsstyrets ret til at udsætte stadfæstelsen af en vedtaget landstingslov eller landstingsforordning, jf. § 6, stk. 2, i lov om Grønlands Hjemmestyre.

Der er i den juridiske litteratur enighed om, at såfremt Folketinget parlamentet måtte træffe en beslutning, der ifølge forfatningsretten grundloven henhører under et regerings- som et prærogativ, så ville denne beslutning ikke være retligt bindende for regeringsmagten. Desuagtet kan regeringen risikere kan parlamentet vælge at gøre et politisk ansvar gældende, i form af et mistillidsvotum, såfremt regeringenden måtte vælge at tilsidesætte en sådan beslutning.

Det må bero på en konkret retlig vurdering, hvorvidt grundlovsbestemte regeringsprærogativer tillige kan tillægges retlig betydning i forholdet mellem Landstinget og Landsstyret. Det kan imidlertid konstateres, at regeringsmagtenens almindelige ret og eventuelle pligt til at udstede bekendtgørelser ikke er forbeholdt regeringen som et prærogativ. Hverken grundloven, eller lov om Grønlands Hjemmestyre eller landstingslov om landstinget og landsstyret indeholder herefter således bestemmelser, der kan tolkes som en hindring for Landstingets udnyttelse af sin beslutningskompetence, selv om beslutningen vedrører forhold, hvis nærmere regulering Landstinget i øvrigt har delegeret til Landsstyret.

I overensstemmelse hermed har heller ikke Folketinget set sig forhindret i at optage beslutningsforslag, der har til hensigt at ændre bestemmelser på bekendtgørelsesniveau, jf. eksempelvis B177/2000-1 (Forslag til folketingsbeslutning om ændring af bestemmelserne vedrørende selvforskyldt ledighed), der udtrykkeligt sigter mod en ændring af bekendtgørelse nr. 1073 af 21. december 1998.

De anførte forfatningsretlige overvejelser støtter således den nuværende formulering i Landstingets Forretningsorden, hvorefter Landstinget kan følgelig træffe beslutning med henblik på ændring af gældende lovgivning, uden at der herved skelnes mellem retsreglernes art.

Der skelnes ej heller imellem, hvorvidt Landstingets beslutning udtrykkeligt vedrører en navngiven hjemmestyrebekendtgørelse, eller blot indirekte gør det nødvendigt at en bekendtgørelse selv om disses gennemførelse (indirekte) måtte kræve, at en bekendtgørelse bliver vedtaget, ophævet eller

ændrest. Herudover er Landstinget heller ikke forhindret i udtrykkeligt (direkte) at påpege, hvilken hjemmestyrebekendtgørelse beslutningen vedrører.

Det ville i øvrigt næppe være formålstjenligt at skelne mellem Landstingets direkte og indirekte beslutningstagning vedrørende forhold, der henhører under en bekendtgørelses hjemmel, da det i praksis altid vil være muligt for Landstinget at kræve en bekendtgørelse vedtaget, ophævet eller ændret under anvendelse af indirekte formuleringer.

Dertil kommer, at Landstinget næppe ville opretholdes sin hidtidige praksis med at give til tider ganske brede bemyndigelser til Landsstyret tilom at udstede nærmere regler på et givent område, utvivlsomt ville blive bragt til ophørsåfremt, om en sådanne bemyndigelser af denne art ville begrænse Landstingets adgang til fremover at tage området op til videre drøftelse og beslutningstagning.

Lovteknisk Funktion, Landstingets Bureau