



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 20. juni 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-766-0047
Dok.: MSP40972

SUPPLERENDE NOTAT

om

**forslag til en færøsk forfatning
(visse ændringsforslag i betænkning i lagtingsagen nr. 11/2010 om
forslag til lagtingslov om Færøernes forfatning)**

1. Indledning

Forslaget til lagtingslov om Færøernes Forfatning (forfatningsforslaget), der blev genfremsat for Lagtinget den 17. august 2010, overgik efter Lagtingets førstebehandling den 23. september 2010 til et særskilt udvalg nedsat i henhold til Lagtingets forretningsordens § 25 (forfatningsudvalget).

Den 2. maj 2011 har forfatningsudvalget afgivet betænkning om forfatningsforslaget. Ifølge betænkningen har udvalget delt sig i 3 flertal og 7 mindretal, der er kommet med i alt mere end 70 ændringsforslag til forfatningsforslaget, hvoraf mange er af teknisk eller sproglig karakter.

Den 9. maj 2011 har Lagtinget andenbehandlet forfatningsforslaget. Andenbehandlingen endte med, at forfatningsforslaget med 15 stemmer for og 14 imod blev sendt tilbage til udvalget, uden at der blev stemt om ændringsforslagene.

Statsministeriet har anmodet Justitsministeriet om en forfatningsretlig vurdering af de ændringsforslag til forslaget til lagtingslov om Færøernes Forfatning, som foreslås af det første flertal i Lagtingets forfatningsudvalg i betænkningen af 2. maj 2011.

Generelt skal det bemærkes, at ændringsforslagene kan være vanskeligt forståelige. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at der kun i begrænset omfang er knyttet bemærkninger til de enkelte ændringsforslag, hvor det nærmere indhold af den enkelte bestemmelse er beskrevet.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Justitsministeriets notat af 2. juni 2010

Det forfatningsforslag, som betænkningen af 2. maj 2011 vedrører, blev som nævnt fremsat for Lagtinget den 17. august 2010 og er identisk med det forslag, som blev fremsat for Lagtinget af et tidligere § 25-udvalg den 6. marts 2010.

Justitsministeriet har i notat af 2. juni 2010 om forslag til en færøsk forfatning foretaget en vurdering af det forfatningsforslag, der blev fremsat den 6. marts 2010.

Justitsministeriet har i notatets pkt. 3 bl.a. anført, at da Færøerne er en del af det danske rige, følger det af grundlovens § 1 – hvorefter grundloven gælder for alle dele af det danske rige – at grundloven også gælder for Færøerne.

Justitsministeriet har også anført, at grundloven sammen med hjemmestyreloven, overtagelsesloven og fuldmagtsloven udgør grundlaget for Færøernes nuværende forfatningsmæssige stilling i riget.

Herudover har Justitsministeriet anført, at hvis Færøerne måtte ønske at udtræde af riget, vil det skulle ske i overensstemmelse med bestemmelsen i grundlovens § 19, der kræver, at regeringen og Folketinget giver sin tilslutning til indskrænkninger i rigets område. Forud for en henvendelse til den danske regering med henblik på gennemførelse af forhandlinger om færøsk selvstændighed, vil Færøerne – inden for de netop nævnte rammer for Færøernes forfatningsmæssige stilling i riget – kunne indlede en forfatningsforberedende proces og foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed.

Justitsministeriet har i notatets pkt. 4 bl.a. anført, at forfatningsforslaget efterlader det indtryk, at det er hensigten, at forfatningen – hvis forslaget gennemføres – skal træde i stedet eller gå forud for grundloven. De færøske myndigheder har imidlertid ikke i den nuværende forfatningsmæssige situation kompetence til at gennemføre en sådan retsakt, der endvidere i givet fald heller ikke ville kunne have sådanne retsvirkninger.

Notatets pkt. 5 indeholder en gennemgang af de forfatningsretlige overvejelser, som forfatningsforslaget – foruden det, der er behandlet i notatets pkt. 4 – giver anledning til. Det fremgår heraf, at forslaget indeholder (1) bestemmelser, der synes uforenelige med grundloven, (2) bestemmel-

ser, der efterlader det indtryk, at de bl.a. sigter mod at begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, (3) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage, (4) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget, og (5) bestemmelser, der vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført.

Justitsministeriet har i den forbindelse mere generelt anført, at såfremt forfatningsforslaget ikke er foreneligt med de retlige rammer, der følger af navnlig grundloven, hjemmestyreloven og overtagelsesloven, vil forslaget i Færøernes nuværende forfatningsmæssige situation – helt eller delvist – være uden retsvirkninger, selvom det måtte blive gennemført.

I pkt. 6 har Justitsministeriet fremhævet, at det efter ministeriets opfattelse vil fremstå som en væsentlig og principiel tilkendegivelse om, hvordan Færøerne opfatter sin forfatningsretlige stilling, hvis forfatningsforslaget gennemføres – herunder efter godkendelse ved folkeafstemning – med henblik på, at forfatningen skal have retsvirkninger efter sit indhold på Færøerne. Der gives i den forbindelse udtryk for, at en sådan væsentlig og principiel færøsk tilkendegivelse vil være egnet til at skabe betydelig tvivl om helt grundlæggende elementer i rigets forfatningsretlige ordning.

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

3. Justitsministeriets vurdering af det første flertals ændringsforslag

3.1. Generel vurdering af forfatningsforslaget i lyset af det foreslåede nye forord

Forfatningsudvalgets første flertal har i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 foreslået et nyt forord, hvori der bl.a. anføres følgende:

”Forfatningen respekterer de statsretlige overenskomster og aftaler, som er i kraft, på det tidspunkt, som den bliver implementeret, men stadfæster, at færøske myndigheder har fuld ret til at opsigse disse og overtage kom-

petencen. Ingen lov eller overenskomst kan sættes i kraft for Færøerne uden Lagtingets samtykke.”

I bemærkningerne til det foreslåede nye forord er bl.a. anført følgende:

”Ad 1. Forordet er ikke en lovbestemmelse, men har stor betydning, idet det fastsætter den grundlæggende opfattelse, som hele forfatningen bygger på.

Med dette forord har udvalget forsøgt at formulere det, som under behandlingen har været nævnt ”det nationale forlig”. Det er håbet, at alle færinger, både de som går ind for selvstændighed og de som går ind for rigsfællesskabet, vil støtte dette, så vi for første gang nogensinde kan blive enige om en opfattelse af, hvilken retsstilling Færøerne har i dag.

I forordet er det gjort klart, at denne forfatning respekterer de aftaler og den tradition, som den nuværende ordning bygger på, men fastsætter samtidig, at myndigheden kan tilbagetages under færøsk kompetence. Med dette fastsættes det færøske folks selvbestemmelsesret. Årsagen til, at et flertal i udvalget foreslår at ændre forordet, som stod i forslaget, som udvalget modtog til behandling, er, at den nye formulering mere klart fastsætter det, som er nævnt ovenfor.”

Den foreslåede ændring af forordet skal formentlig bl.a. ses i sammenhæng med, at Justitsministeriet i pkt. 4.2 i notatet af 2. juni 2010 har anført, at forfatningsforslaget efterlader det indtryk, at det er hensigten, at forfatningen – hvis forslaget gennemføres – skal træde i stedet eller gå forud for grundloven.

Efter Justitsministeriets opfattelse må udtrykket ”statsretlige overenskomster og aftaler” – som forfatningsforslaget efter det nye forord respekterer – naturligt forstås således, at det omfatter grundloven, hjemmestyreløven, overtagelsesloven og fuldmagtsloven.

Justitsministeriet skal dog samtidig pege på, at forfatningsforslaget fortsat navnlig indeholder en række bestemmelser, der som nævnt i pkt. 4.2 i notatet af 2. juni 2010 kan skabe uklarhed om, hvorvidt forfatningsforslaget – hvis det gennemføres – skal træde i stedet eller gå forud for grundloven.

Der foreligger således efter Justitsministeriets opfattelse ikke den klarhed, som bør foreligge på dette centrale punkt.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede nye formulering af forordet ikke er forenelig med Færøernes forfatningsretlige stilling, hvorefter grundloven ifølge § 1 gælder for hele riget, herunder

Færøerne. Hvis Færøerne måtte ønske at udtræde af riget, vil det skulle ske i overensstemmelse med bestemmelsen i grundlovens § 19, der kræver, at regeringen og Folketinget giver sin tilslutning til indskrænkninger i rigets område. Færøerne kan således ikke ensidigt vælge at træde ud af riget.

3.2. Vurdering af forfatningsforslagets enkelte bestemmelser i lyset af det første flertals ændringsforslag

Som nævnt har Justitsministeriet i pkt. 5 i notatet af 2. juni 2010 peget på, at forfatningsforslaget indeholder (1) bestemmelser, der synes uforenelige med grundloven, (2) bestemmelser, der efterlader det indtryk, at de bl.a. sigter mod at begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, (3) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage, (4) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget, og (5) bestemmelser, der vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført.

I det følgende gennemgås de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt disse ændringsforslag indebærer en ændret vurdering af de bestemmelser, der er nævnt under (1)-(5).

3.2.1. Bestemmelser i forfatningsforslaget, som rejser spørgsmål i forhold til konkrete grundlovsbestemmelser

3.2.1.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.2 i notatet af 2. juni 2010 peget på bestemmelser i forfatningsforslaget, som rejser spørgsmål i forhold til konkrete grundlovsbestemmelser.

Justitsministeriet har anført, at det efter ministeriets opfattelse først og fremmest er bestemmelserne i forfatningsforslagets §§ 5-24, der indeholder regler om menneskerettigheder mv., som rejser spørgsmål i forhold til konkrete grundlovsbestemmelser.

Om de nævnte bestemmelser i forfatningsforslagets §§ 5-24 om menneskerettigheder har Justitsministeriet mere generelt bemærket, at deres ordlyd ikke svarer til ordlyden af de menneskerettighedsbestemmelser,

der er fastsat i grundlovens kapitel 8 (§§ 71-85). Dette forhold skaber i sig selv tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i forfatningsforslaget er forenelige med de tilsvarende bestemmelser i grundloven.

I forlængelse heraf har Justitsministeriet bl.a. peget på følgende bestemmelser om menneskerettigheder i forfatningsforslaget, der rejser spørgsmål i forhold til foreneligheden med konkrete grundlovsbestemmelser:

- forfatningsforslagets § 9 om frihedsberøvelse, der rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 71 om den personlige frihed,
- forfatningsforslagets § 14 om ytringsfrihed, der rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 77 om ytringsfrihed,
- forfatningsforslagets § 15 om foreningsfrihed, der rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 78 om foreningsfrihed,
- forfatningsforslagets § 16 om forsamlingsfrihed, der rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 79 om foreningsfrihed,
- forfatningsforslagets § 18 om undervisning, der rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 76 om undervisning, og
- forfatningsforslagets § 25, stk. 4 om fastsættelse af forvaltningsmæssige rettigheder og procedurer, der rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 63 om adgang til domstolsprøvelse.

Justitsministeriet har for god ordens skyld nævnt, at forfatningsforslaget ikke indeholder bestemmelser svarende til grundlovens § 68, hvorefter ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen, eller til grundlovens § 80 om den væbnede magts adgang til at skride ind ved opløb.

Justitsministeriet har endvidere anført, at det er ministeriets opfattelse, at i Færøernes nuværende forfatningsmæssige situation vil grundloven gå forud for bestemmelser i en eventuelt vedtaget færøsk forfatning, som måtte være uforenelige med grundlovens bestemmelser.

3.2.1.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 foreslået en ny formulering af forfatningsforslagets § 18, stk. 1. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen vil flertallet gøre det mere klart, at alle børn skal have adgang til gratis skole.

Dermed er der taget højde for, at der i pkt. 5.2 i notatet af 2. juni 2010 er peget på, at det ikke – som det er tilfældet i grundlovens § 76 – fremgår

af forfatningsforslagets § 18, at alle børn har ret til fri – det vil sige gratis – undervisning i folkeskolen.

Herudover er det Justitsministeriets opfattelse, at de ændringsforslag vedrørende bestemmelserne i forfatningsforslagets §§ 5-24, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, ikke har en sådan karakter, at de kan føre til en anden vurdering af bestemmelsernes forhold til konkrete grundlovsbestemmelser end den, som Justitsministeriet har anført i pkt. 5.2 i notatet af 2. juni 2010.

3.2.2. Bestemmelser i forfatningsforslaget, som rejser spørgsmål om rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne

3.2.2.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.3.2 i notatet af 2. juni 2010 peget på dele af forfatningsforslaget, der rejser spørgsmål i forhold til rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne.

Der er således peget på visse bemærkninger i præamblen og forfatningsforslagets § 1, stk. 1, § 5, stk. 1, og § 6, stk. 1.

Justitsministeriet har i øvrigt henvist til, at visse bestemmelser i forfatningsforslagets §§ 5-24 om menneskerettigheder synes at indeholde en mere vidtrækkende beskyttelse end den beskyttelse, der følger af de tilsvarende grundlovsbestemmelser. Som eksempel på sådanne bestemmelser i forfatningsforslaget nævnes bestemmelserne om frihedsberøvelse i § 9, stk. 4 og 5.

Endvidere anfører Justitsministeriet, at visse af bestemmelserne i forfatningsforslagets §§ 5-24 indfører rettigheder, der er nye i forhold til grundloven. Som eksempel på sådanne ”nye” rettigheder, der ikke findes i grundloven, nævnes bl.a., at det i forfatningsforslaget foreslås fastsat, at dødsstraf ikke kan fastsættes (§ 8, stk. 3), at børn har ret til opvækst under sikre og gode forhold (§ 20, stk. 2), og at landet sikrer, at både offentlige og private ressourcer i landet forvaltes på en selv bærende måde med respekt for miljøet (§ 24, stk. 4).

Justitsministeriet har anført, at i det omfang de nævnte bestemmelser i forfatningsforslaget efter hensigten også skal begrænse rigsmyndighe-

dernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, er det Justitsministeriets opfattelse, at de pågældende bestemmelser ikke vil kunne have sådanne retsvirkninger.

3.2.2.2. Det første flertals ændringsforslag

Som nævnt i pkt. 3.1 har det første flertal foreslået et nyt forord. I forordet anføres bl.a. følgende:

*”Forfatningen stadfæster, at landets borgere er ophav til al politisk magt i landet, og den organiserer Færøerne i henhold til nutidens behov med demokrati, jurisdiktion, rettigheder og pligter.
... Ingen lov eller overenskomst kan sættes i kraft for Færøerne uden Lagtingets samtykke.”*

Hertil skal Justitsministeriet bemærke, at i det omfang de nævnte bemærkninger i forfatningsforslagets nye forord efter hensigten også skal begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, er det Justitsministeriets opfattelse, at de pågældende bemærkninger ikke vil kunne have sådanne retsvirkninger.

Herudover er det Justitsministeriets opfattelse, at de ændringsforslag vedrørende bestemmelserne i forfatningsforslagets § 1 og §§ 5-24, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, ikke har en sådan karakter, at de kan føre til en anden vurdering end den, som Justitsministeriet har anført i pkt. 5.3.2 i notatet af 2. juni 2010.

Det er således fortsat Justitsministeriets opfattelse, at i det omfang forordet og de nævnte bestemmelser i forfatningsforslaget efter hensigten også skal begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, vil de pågældende bestemmelser ikke kunne have sådanne retsvirkninger.

3.2.3. Bestemmelser i forfatningsforslaget, der angår sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage

3.2.3.1. Grænserne for overladelse af sager og sagsområder til Færøerne

Som det fremgår af pkt. 5.4.1 i notatet af 2. juni 2010, følger det af overtagelseslovens § 1, at Færøerne kan overtage samtlige sager og sagsområder bortset fra statsforfatningen (nr. 1), statsborgerskab (nr. 2), Højeste-

ret (nr. 3), udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik (nr. 4) samt valuta- og pengepolitik (nr. 5).

I den forbindelse bemærkes det, at afgrænsningen i overtagelseslovens § 1 af, hvilke sager og sagsområder der kan overlades til Færøerne, bygger på et notat, der er optaget som bilag til lovforslaget vedrørende overtagelsesloven (L 169 af 11. maj 2005), hvor regeringen har foretaget en nærmere gennemgang af grænserne for overladelse af sager og sagsområder til de færøske myndigheder af hensyn til rigsheden og særlige bestemmelser i grundloven.

I pkt. 5.4.2-5.4.6 i notatet af 2. juni 2010 har Justitsministeriet foretaget en nærmere gennemgang af indholdet af de enkelte begrænsninger i adgangen til at overlade sager og sagsområder til Færøerne, der er nævnt i overtagelseslovens § 1, stk. 2, og i tilknytning hertil foretaget en vurdering af, i hvilket omfang forfatningsforslagets bestemmelser rejser spørgsmål i forhold til disse begrænsninger.

I forlængelse heraf redegøres der i det følgende kortfattet for den vurdering af forfatningsforslagets bestemmelser, som Justitsministeriet har foretaget i forhold til de enkelte begrænsninger, og i tilknytning hertil foretaget en vurdering af, i hvilket omfang de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, giver anledning til at ændre den vurdering, der er kommet til udtryk i pkt. 5.4.2-5.4.6 i notatet af 2. juni 2010.

3.2.3.2. Statsforfatningsret

3.2.3.2.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.4.2.2 i notatet af 2. juni 2010 peget på, at enkelte af forfatningsforslagets bestemmelser rejser spørgsmål i forhold til sagsområdet ”statsforfatningen”. Det drejer sig om forfatningsforslagets § 6, stk. 1, og § 25.

3.2.3.2.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har ikke fremsat forslag til ændring af forfatningsforslagets § 6, stk. 1, i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011.

Herudover er det Justitsministeriets opfattelse, at den nye affattelse af forfatningsforslagets § 25, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, ikke har en sådan karakter, at den nyaffattede bestemmelse kan føre til en anden vurdering end den, som Justitsministeriet har anført i pkt. 5.4.2.2 i notat af 2. juni 2010.

Det er således fortsat Justitsministeriets opfattelse, at forfatningsforslagets § 6, stk. 1, og § 25 rejser spørgsmål i forhold til sagsområdet ”statsforfatningen”.

3.2.3.3. Statsborgerskab

3.2.3.3.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.4.2.2 i notatet af 2. juni 2010 peget på, at det fremgår af forfatningsforslagets § 1, stk. 1, at ”Færøerne er et land, færinger er en nation”, ligesom det af forslaget § 6, stk. 2, fremgår, at ”rettigheder kan knyttes til statsborgerskab eller bopæl”.

I den forbindelse har Justitsministeriet bemærket, at der ikke inden for den gældende færøske selvstyreordning – bortset fra valgret og valgbarhed til organer, der henhører under det færøske hjemmestyre – i lovgivningen må gøres forskel på de rettigheder, der tilkommer færinger og andre danske statsborgere, jf. således hjemmestyrelovens § 10. En videregående forskelsbehandling mellem færinger og andre danske statsborgere vil i givet fald kunne rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 70, der forbyder diskrimination på grundlag af trosbekendelse eller afstamning for så vidt angår adgangen til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder.

3.2.3.3.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har ikke fremsat forslag til ændring af forfatningsforslagets § 1, stk. 1, og § 6, stk. 2, i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011.

Justitsministeriet har derfor fortsat de ovennævnte bemærkninger til forfatningsforslagets forhold til sagsområdet ”Statsborgerskab”.

3.2.3.4. Højesteret

3.2.3.4.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.4.4.2 i notatet af 2. juni 2010 anført, at bestemmelserne i forfatningsforslagets §§ 27-30 ikke giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger i forhold til sagsområdet ”Højesteret”, idet ministeriet herved har forudsat, at den samlede ordning for behandling af færøske retssager i givet fald ville blive indrettet i overensstemmelse med det, der er anført under pkt. 5.4.4.1 i notatet, herunder således, at visse færøske retssager kan indbringes for Højesteret. Herudover har Justitsministeriet forudsat, at bestemmelserne i forfatningsforslaget om bl.a. domstolenes uafhængighed og dommeres udnævnelse og afskedigelse skal forstås i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i grundloven.

3.2.3.4.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har ikke fremsat forslag til indholdsmæssige ændringer af forfatningsforslagets §§ 27, 28 og 30 i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011. Med hensyn til ikrafttræden af forfatningsforslagets §§ 27-30 se pkt. 3.2.4.2 nedenfor.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at det ændringsforslag vedrørende bestemmelsen i forfatningsforslagets § 29, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, ikke har en sådan karakter, at det kan føre til en anden vurdering end den, som Justitsministeriet har anført i pkt. 5.4.4.2 i notatet af 2. juni 2010.

Justitsministeriet har derfor fortsat de ovennævnte bemærkninger til forfatningsforslagets forhold til sagsområdet ”Højesteret”.

3.2.3.5. Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik

3.2.3.5.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.4.5.2 i notatet af 2. juni 2010 anført, at bestemmelsen i forfatningsforslagets § 57 – afhængig af, hvordan bestemmelsen skal forstås – rejser spørgsmål i forhold til de forfatningsretlige rammer, der er omtalt under pkt. 5.4.5.1 i notatet, med hensyn til Færøernes adgang til at handle i udenrigspolitiske anliggender.

3.2.3.5.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 foreslået, at forfatningsforslagets § 57 bliver til § 46, men uden at foreslå, at indholdet af bestemmelsen ændres. Som nævnt ovenfor i pkt. 3.1 må udtrykket ”statsretlige overenskomster og aftaler” – som forfatningsforslaget efter det nye forord respekterer – efter Justitsministeriets opfattelse naturligt forstås således, at det omfatter grundloven, hjemmestyrelsen, overtagelsesloven og fuldmagtsloven.

Som anført i pkt. 5.4.5.2 i notatet af 2. juni 2010 vil bestemmelsen ikke rejse forfatningsretlige spørgsmål, hvis den skal forstås således, at den landsstyremand, der har ansvaret for udenrigsanliggender og udenrigstjenesten, skal udøve sine beføjelser inden for de rammer, der følger af navnlig fuldmagtsloven.

Hvis bestemmelsen imidlertid ikke skal forstås som anført, vil den rejse spørgsmål i forhold til de forfatningsretlige rammer, der er omtalt under pkt. 5.4.5.1 i notatet af 2. juni 2010, med hensyn til Færøernes adgang til at handle i udenrigspolitiske anliggender.

3.2.3.6. Valuta- og pengepolitik

3.2.3.6.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.4.6.2 i notatet af 2. juni 2010 anført, at Landsbanken efter forfatningsforslagets § 53 skal forvalte de finans- og økonomisager, som den ved lov er pålagt at forvalte. Justitsministeriet har endvidere bemærket, at bestemmelsen ikke giver anledning til overvejelser om foreneligheden med princippet om rigsenhed, idet Justitsministeriet herved forudsætter, at den pågældende lagtingslov vil være i overensstemmelse med den kompetencefordeling, der er omtalt under pkt. 5.4.6.1 vedrørende sagområdet valuta- og pengepolitik.

3.2.3.6.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 foreslået, at forfatningsforslagets § 53 bliver til § 56, men uden at foreslå, at indholdet af bestemmelsen ændres.

Da der alene er tale om, at bestemmelsen i forfatningsforslagets § 53 flyttes, kan dette ændringsforslag ikke føre til en anden vurdering end den, som Justitsministeriet har anført i pkt. 5.4.6.2 i notatet af 2. juni 2010.

3.2.4. Bestemmelser i forfatningsforslaget, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget

3.2.4.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.5.2 peget på, at enkelte bestemmelser i forfatningsforslaget synes at forudsætte, at de færøske myndigheder har overtaget sagsområdet ”politiet og anklagemyndigheden samt de dertil knyttede dele af strafferetsplejen”, jf. overtagelseslovens liste I, nr. 9. Enkelte bestemmelser i forfatningsforslaget synes endvidere at forudsætte, at de færøske myndigheder har overtaget sagsområdet ”retsplejen, herunder oprettelse af domstole”, jf. liste I, nr. 10.

Justitsministeriet har således henvist til forfatningsforslagets § 9, stk. 4 og 5, der regulerer spørgsmålet om anvendelse af varetægtsfængsling og isolation, herunder fastsætter særlige tidsmæssige grænser for udstrækningen heraf. Ministeriet har også henvist til forfatningsforslagets § 28, stk. 1, hvorefter sigtelse og tiltale alene kan fremsættes med hjemmel i lov.

Herudover har Justitsministeriet peget på bl.a. bestemmelserne i forfatningsforslagets §§ 27-30, der indeholder regler om domstolenes organisering, spørgsmålet om lægmænds medvirken i straffesager samt regler om, at alle har ret til at være repræsenteret i straffesager eller andre sager, som det offentlige rejser mod dem.

Justitsministeriet har anført, at de nævnte bestemmelser efter ministeriets opfattelse alene vil have retsvirkninger fra det tidspunkt, hvor Færøerne måtte have overtaget de pågældende sagsområder. Det vil sige fra tidspunkter, der fastsættes af de færøske myndigheder efter forhandling med de danske myndigheder, jf. overtagelseslovens § 2, stk. 2.

3.2.4.2. Det første flertals ændringsforslag

Det første flertal har i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 foreslået en ny formulering af forfatningsforslagets § 59, stk. 2, hvorefter § 27, stk. 1, 2. og 3. pkt. og §§ 28, 29 og 30 ikke træder i kraft, førend domsmagten er kommet under færøsk kompetence. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen foreslås det bl.a., at ændringerne angående retssystemet ikke sættes i kraft, førend det er overtaget, for at fjerne al tvivl om, hvad der er

gældende ret, og for at sikre, at forfatningen kan få fuld lovgyldighed samme dag, som den bliver sat i kraft.

Dermed er der i vidt omfang taget højde for bemærkningerne i pkt. 5.5.2 i notatet af 2. juni 2010 vedrørende forfatningsforslagets §§ 27-30. Grunden til, at det første flertals ændringsforslag ikke fuldt ud tager højde for bemærkningerne i pkt. 5.5.2 er, at forslaget til den nye bestemmelse i § 59, stk. 2, kun henviser til § 27, stk. 1, 2. og 3. pkt., og at de øvrige bestemmelser i forfatningsforslagets § 27, der også vedrører domstolene og dommeres forhold, derfor i medfør af den foreslåede nye bestemmelse i forfatningsforslagets § 59, stk. 1, vil træde i kraft på det tidspunkt, hvor forfatningen træder i kraft.

Det første flertal har ikke i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 fremsat forslag til ændring af forfatningsforslagets § 9, stk. 5, eller § 28, stk. 1.

Herudover er det Justitsministeriets opfattelse, at det ændringsforslag vedrørende bestemmelsen i forfatningsforslagets § 9, stk. 4, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, ikke har en sådan karakter, at det kan føre til en anden vurdering end den, som Justitsministeriet har anført i pkt. 5.5.2 i notatet af 2. juni 2010.

Justitsministeriet har derfor fortsat de bemærkninger til forfatningsforslagets § 9, stk. 4 og 5, og § 28, stk. 1, som er anført i pkt. 5.5.2 i notatet af 2. juni 2010.

3.2.5. Færøernes folkeretlige stilling

3.2.5.1. Vurderingen i notatet af 2. juni 2010

Justitsministeriet har i pkt. 5.6 i notatet af 2. juni 2010 peget på, at Færøerne ikke er et selvstændigt folkeretssubjekt. Det er derimod Kongeriget Danmark, der er ét folkeretssubjekt (én stat).

Justitsministeriet har også anført, at forfatningsforslaget kan efterlade det indtryk, at det bygger på, at Færøerne er en selvstændig stat med selvstændig folkeretssubjektivitet, og således at Færøerne kan handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender.

Herudover har Justitsministeriet anført, at visse nærmere angivne dele af forfatningsforslagets præambel samt af §§ 1 og 57 – også i lyset af de

kendetegn ved forfatningsforslaget, som er omtalt i notatets pkt. 4.2 – vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført. Justitsministeriet har endvidere anført, at andre lande samt internationale organisationer således i givet fald bl.a. vil kunne komme i tvivl om, hvorvidt Danmark fortsat handler i udenrigspolitiske anliggender for så vidt angår Færøerne, eller om det i stedet er den selvstændige stat Færøerne, som handler på egne vegne.

3.2.5.2. Det første flertals ændringsforslag

Som nævnt i pkt. 3.1. har det første flertal foreslået et nyt forord i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011.

Herudover har det første flertal i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 foreslået en ny formulering af forfatningsforslagets § 1, stk. 4, der fastsætter, at såfremt det besluttes at organisere Færøerne som et selvstændigt rige, skal folket træffe endelig beslutning ved folkeafstemning mindst et halvt år efter og højst et år efter, at Lagtinget har taget stilling til spørgsmålet. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen gøres det her som det første klart, at færinger har selvbestemmelsesret – det er retten til at afgøre sin retsstilling, og for det andet, hvorledes det skal gøres, såfremt det besluttes at ændre retsstillingen.

Med ændringsforslagene til forfatningsforslagets forord og § 1 er der i et vist omfang taget højde for bemærkningerne i pkt. 5.6. i notat af 2. juni 2010 vedrørende Færøernes folkeretlige stilling. Den foreslåede nye formulering af bestemmelsen i § 1, stk. 4, forudsætter således, at Færøerne ikke er ”selvstændig” på nuværende tidspunkt.

Uanset det første flertals ændringsforslag til forfatningsforslaget, vil det fortsat fremgå af forfatningsforslagets § 1, stk. 1, at Færøerne er et land, færingerne er en nation og al magt i landet ligger hos Færøernes folk. I forlængelse heraf vil det fortsat fremgå af § 1, stk. 2, at Færøerne ifølge aftaler har samarbejdet med andre lande og fremdeles kan samarbejde med andre lande ifølge overenskomst. Det vil også fortsat fremgå af § 1, stk. 3, at såfremt det besluttes at afgive magt til unionsinstitutioner, som ellers tilkommer landets myndigheder, skal dette være klart belyst i en international overenskomst, og Lagtinget skal vedtage en sådan overenskomst, inden folket tager endelig afgørelse ved en folkeafstemning mindst et halvt år og højst et år senere.

Justitsministeriet er fortsat mest tilbøjelig til at mene, at forfatningsforslaget – også med det første flertals ændringsforslag vedrørende forordet og § 1 – vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført. Andre lande samt internationale organisationer vil i givet fald bl.a. kunne komme i tvivl om, hvorvidt Færøerne kan handle på egne vegne i udenrigspolitiske anliggender.

4. Afslutning

Som det fremgår af pkt. 3, giver forfatningsforslaget – også med det første flertals ændringsforslag – anledning til en række forfatningsretlige overvejelser.

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

Justitsministeriet finder fortsat anledning til at fremhæve, at det er ministeriets opfattelse, at det vil fremstå som en væsentlig og principiel tilkendegivelse om, hvordan Færøerne opfatter sin forfatningsretlige stilling, hvis forfatningsforslaget – også med det første flertals ændringsforslag – gennemføres, herunder efter godkendelse ved folkeafstemning, med henblik på, at forfatningen skal have retsvirkninger efter sit indhold på Færøerne.

En sådan væsentlig og principiel færøsk tilkendegivelse vil være egnet til at skabe tvivl om grundlæggende elementer i rigets forfatningsretlige ordning.

Der vil således efter Justitsministeriets opfattelse kunne opstå tvivl om, i hvilket omfang grundloven stadig gælder for Færøerne, herunder hvilken fremgangsmåde der vil skulle følges, såfremt Færøerne måtte ønske at træde ud af riget. Der vil endvidere bl.a. kunne opstå tvivl om, hvorvidt rigsmyndighederne fortsat har kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne.

Den omtalte tvivl vil kunne opstå blandt befolkningen på Færøerne, herunder i forbindelse med konkrete retssager, hvor der f.eks. måtte være

modstrid mellem grundloven og bestemmelser i den gennemførte forfatning. Der vil også kunne opstå tvivl hos såvel færøske myndigheder som rigsmyndighederne om, hvilken lovgivning en sag skal afgøres efter.

Herudover kan der peges på, at en gennemførelse af forfatningsforslaget vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling. Andre lande samt internationale organisationer vil kunne komme i tvivl om, hvorvidt Færøerne kan handle på egne vegne i udenrigspolitiske anliggender.

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

5. Sammenfatning

Statsministeriet har anmodet Justitsministeriet om en forfatningsretlig vurdering af de ændringsforslag til forslaget til lagtingslov om Færøernes Forfatning, som foreslås af det første flertal i Lagtingets forfatningsudvalg i betænkningen af 2. maj 2011.

I pkt. 2 er der en overordnet gengivelse af indholdet af Justitsministeriets notat af 2. juni 2010 om forslag til en færøsk forfatning. Notatet af 2. juni 2010 indeholder Justitsministeriets vurdering af et forfatningsforslag, som blev fremsat for Lagtinget den 6. marts 2010. Det forfatningsforslag, som udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011 vedrører, blev fremsat for Lagtinget den 17. august 2010 og er identisk med det forslag, der blev fremsat den 6. marts 2010.

Pkt. 3 indeholder Justitsministeriets vurdering af de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011.

I pkt. 3.1 foretages en generel vurdering af forfatningsforslaget i lyset af det første flertals forslag til en ny formulering af forordet. Det anføres i den forbindelse, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke foreligger den klarhed med hensyn til, om forfatningsforslaget – hvis det gennemføres – skal træde i stedet eller gå forud for grundloven, som bør foreligge på dette centrale punkt. Det anføres også, at det er Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede formulering af forordet ikke er for-

enelig med Færøernes forfatningsretlige stilling, hvorefter grundloven ifølge § 1 gælder for hele riget, herunder Færøerne. Hvis Færøerne måtte ønske at udtræde af riget, vil dette skulle ske i overensstemmelse med bestemmelsen i grundlovens § 19, der kræver, at regeringen og Folketinget giver sin tilslutning til indskrænkninger i rigets område.

I pkt. 3.2 foretages en vurdering af forfatningsforslagets enkelte bestemmelser i lyset af alle de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat. Justitsministeriet peger på, at der med det første flertals ændringsforslag er taget højde for enkelte af de bemærkninger, som Justitsministeriet har anført i notatet af 2. juni 2010 pkt. 5 vedrørende forfatningsforslagets enkelte bestemmelser.

Efter en gennemgang af forfatningsforslaget med de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, er det dog fortsat Justitsministeriets opfattelse, at forfatningsforslaget indeholder (1) bestemmelser, der synes uforenelige med grundloven, (2) bestemmelser, der efterlader det indtryk, at de bl.a. sigter mod at begrænse rigsmyndighedernes kompetence til at lovgive om forhold på Færøerne, (3) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne ikke kan overtage, og (4) bestemmelser, der angår sagsområder, som Færøerne kan overtage, men endnu ikke har overtaget. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at forfatningsforslaget indeholder (5) bestemmelser, der vil kunne skabe usikkerhed i det internationale samfund om Færøernes folkeretlige stilling, såfremt forfatningsforslaget blev gennemført.

I pkt. 4 fremhæver Justitsministeriet, at det fortsat er ministeriets opfattelse, at det vil fremstå som en væsentlig og principiel tilkendegivelse om, hvordan Færøerne opfatter sin forfatningsretlige stilling, hvis forfatningsforslaget – også med det første flertals ændringsforslag – gennemføres, herunder efter godkendelse ved folkeafstemning, med henblik på, at forfatningen skal have retsvirkninger efter sit indhold på Færøerne.

Afslutningsvis anfører Justitsministeriet, at det efter en gennemgang af forfatningsforslaget med de ændringsforslag, som det første flertal har fremsat i udvalgsbetænkningen af 2. maj 2011, fortsat er ministeriets opfattelse, at der foreligger meget væsentlige grunde til, at regeringen og de færøske myndigheder i fællesskab sikrer, at en eventuel gennemførelse af forfatningsforslaget ikke skaber tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.