



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 9. august 2017
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Nina Juel Ellinghaus
Sagsnr.: 2016-750-0403
Dok.: 2387759

NOTAT

om

forslag til Færøernes Forfatning

1. Indledning

Justitsministeriet har foretaget en vurdering af de forfatningsretlige spørgsmål, som et forslag til Færøernes Forfatning (herefter forfatningsforslaget) rejser. Forslaget er den 29. juli 2017 fremlagt i offentlig høring.

Det nævnte forslag er betegnet "Færøernes Forfatning" og består af 58 paragraffer. Forfatningsforslaget indeholder bl.a. bestemmelser om magtfordeling, menneskerettigheder, forvaltningsretlige spørgsmål, dømmende magt, Lagtinget, landsstyret, finansforhold og den udenrigspolitiske kompetence. Foruden de enkelte paragraffer indeholder forfatningsforslaget en præambel.

Et forslag til "Færøernes Forfatning" blev oprindeligt fremsat i 2010 og genfremsat i 2011. Justitsministeriet foretog ved begge lejligheder en vurdering af de forfatningsretlige spørgsmål, som forslagene rejste.

Det forfatningsforslag, som er fremlagt den 29. juli 2017, har i det væsentlige det samme indhold som det tidligere fremsatte forslag i 2010. Justitsministeriet vurderede i notat af 2. juni 2010, at forslaget rejste en række forfatningsmæssige spørgsmål. Notatet er vedlagt som *bilag 1*.

Der er således i det forfatningsforslag, som er fremlagt den 29. juli 2017, primært foretaget sproglige og tekniske ændringer samt ændringer, som

vedrører interne processer på Færøerne, i forhold til forslaget fra 2010. Justitsministeriet kan derfor i det væsentligste henviser til sit notat af 2. juni 2010 for en nærmere vurdering af de forfatningsmæssige overvejelser, som forslaget giver anledning til.

Der er dog i forfatningsforslaget foretaget ændringer i præamblen og i enkelte bestemmelser, som giver anledning til nye forfatningsmæssige overvejelser i forhold til de tidligere forslag. Disse overvejelser vil blive gennemgået i det følgende.

Under pkt. 2 foretages en generel vurdering af forfatningsforslaget, mens der under pkt. 3 foretages en vurdering af de enkelte bestemmelser i forfatningsforslaget, hvor der er foretaget relevante ændringer i forhold til tidligere fremsatte forslag.

Notatet afsluttes i pkt. 4.

2. Generel vurdering af forfatningsforslaget

Justitsministeriet fremhævede i sit notat fra juni 2010, at det daværende forfatningsforslag ikke indeholdt en omtale af forholdet til grundloven (eller til hjemmestyreløven, overtagelsesloven eller fuldmagtsloven), og at det således bl.a. ikke var bestemt, at forfatningen skulle træde i stedet eller gå forud for grundloven.

På trods af det anførte var det Justitsministeriets opfattelse, at forfatningsforslaget efterlod det indtryk, at det var hensigten, at forfatningen – hvis forslaget gennemførtes – skulle træde i stedet eller gå forud for grundloven. Forslaget fremtrådte således i kraft af navnlig sin betegnelse, sin præambel og sit indhold som et forslag til en retsakt, der skulle have den højeste retskildemæssige værdi – og dermed gå forud for andre retskilder – i det retssystem, som retsakten skulle gælde for.

Justitsministeriet pegede i den forbindelse på, at hvis det var hensigten med forfatningsforslaget, at det gennemførte forslag skulle træde i stedet eller gå forud for grundloven, ville de færreste myndigheder i den nuværende forfatningsmæssige situation ikke have kompetence til at gennemføre forslaget, der endvidere i givet fald heller ikke ville kunne have sådanne retsvirkninger. Der henvises til pkt. 4.1. i notat af 2. juni 2010.

Forfatningsforslaget, som er fremlagt i offentlig høring den 29. juli 2017, indeholder – i modsætning til de tidligere fremsatte forslag – imidlertid en udtrykkelig omtale af forholdet til den gældende forfatningsretlige stilling både i præamblen og i § 57.

Forfatningsforslagets præambel indeholder følgende passus: ”Forfatningen sætter ikke eksisterende forfatningsretlige overenskomster og internationale aftaler ud af spil, men stadfæster, at det færøske folk har selvbestemmelse og fuld ret til at opsigse disse.”

Endvidere fremgår det af forfatningsforslagets § 57, 2. pkt., at ”Loven anvendes i overensstemmelse med den gældende forfatningsretlige stilling, indtil der måtte blive truffet beslutning om at oprette Færøerne som en selvstændig stat.”

De nævnte tekstafsnit om, at forfatningsforslaget skal fortolkes i overensstemmelse med den gældende forfatningsretlige stilling og ikke sætter eksisterende forfatningsmæssige overenskomster ud af spil, må forstås således, at det er hensigten med forfatningsforslaget, at grundloven fortsat skal gælde for Færøerne med den højeste retskildemæssige værdi, og at forfatningsforslaget vil skulle fortolkes i overensstemmelse hermed.

For så vidt angår formuleringen ”truffet beslutning om at oprette Færøerne som en selvstændig stat” i forfatningsforslagets § 57, 2. pkt., bemærkes det, at Justitsministeriet opfatter dette som omfattende en henvisning til den proces, der er beskrevet i grundlovens § 19, hvis Færøerne måtte ønske at udtræde af riget. Bestemmelsen 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 kunne indlede en forfatningsforberedende proces og foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed, jf. pkt. 3.1. om den færøske selvstyreordning i notat af 2. juni 2010.

I det omfang bestemmelsen skal forstås således, giver dette ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3. Forfatningsforslagets enkelte bestemmelser

3.1. Indledning

Det forfatningsforslag, som er fremlagt den 29. juli 2017, har i det væsentlige det samme indhold som de tidligere fremsatte forslag i 2010 og 2011. I notat af 2. juni 2010 er foretaget en vurdering af de forfatningsretlige overvejelser, som de enkelte bestemmelser i forfatningsforslaget fra 2010 giver anledning til. Der henvises til pkt. 5.2 til 5.6 i notatet.

Der kan i forlængelse heraf mere generelt peges på pkt. 5.1 i notatet af 2. juni 2010, hvor det fremgår, 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 det følgende gennemgås de bestemmelser i forfatningsforslaget, som giver anledning til nye forfatningsretlige overvejelser.

3.2. Bestemmelser i forfatningsforslaget, som giver anledning til nye forfatningsretlige overvejelser

Efter Justitsministeriets opfattelse er det først og fremmest ændringer i bestemmelserne i forfatningsforslagets § 15 om foreningsfrihed og § 18 om undervisning, som har betydning i forhold til konkrete grundlovsbestemmelser.

I pkt. 5.2 i Justitsministeriets notat fra juni 2010 påpegedes det, at beskyttelsen i forfatningsforslagets § 15 var mindre end den beskyttelse, der fulgte af grundlovens § 78 om foreningsfriheden, idet det af forfatningsforslagets § 15 – i modsætning til grundlovens § 78 – ikke fremgik, at foreninger kan dannes uden forudgående tilladelse, og at foreninger ikke kan opløses ved en regeringsforanstaltning (men kun ved dom). Det fremgår nu af § 15, stk. 2, at ”Foreninger og sammenslutninger kan ophæves ved dom af hensyn til sikkerhed, lov og orden.”

Justitsministeriets notat fra juni 2010 pegede desuden i pkt. 5.2 på, at det i forfatningsforslagets § 18 i modsætning til grundlovens § 76 om undervisning ikke fremgår, at alle børn har ret til fri – det vil sige gratis – undervisning i folkeskolen. Dette fremgår nu udtrykkeligt af forfatningsforslagets § 18, stk. 1, som har fået formuleringen: ”Alle har lige ret til undervisning og gratis folkeskole”.

Begge disse ændringer tilnærmer forfatningsforslaget til grundloven og mindsker dermed tvivlen om, hvorvidt bestemmelserne i forfatningsforslaget er forenelige med de tilsvarende bestemmelser i grundloven.

Ordlyden af disse bestemmelser og af de øvrige menneskerettighedsbestemmelser i §§ 5-24 svarer dog fortsat ikke til ordlyden af de menneskerettighedsbestemmelser, som er fastsat i grundlovens kapitel 8 (§§ 71-85). De forfatningsretlige overvejelser fremhævet i pkt. 5.2 i Justitsministeriets notat af 2. juni 2010 gør sig derfor fortsat gældende.

Af øvrige bestemmelser i forfatningsforslaget, som giver anledning til nye forfatningsretlige overvejelser, kan primært fremhæves forfatningsforslagets § 1, stk. 5, hvori det anføres, at ”Færøerne kan indrette sig som en selvstændig stat. I så fald skal folket ved en folkeafstemning tage endelig afgørelse mindst et halvt år efter og højst et år efter at Lagtinget har taget stilling.”

Som nævnt ovenfor og som nærmere redegjort for i pkt. 3.1 i Justitsministeriets notat af 2. juni 2010 vil en færøsk udtræden af riget skulle ske i overensstemmelse med bestemmelsen i grundlovens § 19. Bestemmelsen 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 dog kunne indlede en forfatningsforberedende proces og foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed. Hvis bestemmelsen i forfatningsforslagets § 5, stk. 1, skal opfattes som et udtryk for denne proces, har Justitsministeriet ikke bemærkninger til dette.

I forfatningsforslagets § 56 er indsat en bestemmelse om processen for senere ændringer af forfatningen. Denne bestemmelse ses ikke at give anledning til forfatningsretlige overvejelser.

I forfatningsforslagets § 57, 2. pkt. fremgår det, at ”Loven anvendes i overensstemmelse med den gældende forfatningsretlige stilling, indtil der måtte blive truffet beslutning om at oprette Færøerne som en selvstændig stat.”

Det er Justitsministeriets vurdering, at forfatningsforslaget med det foreliggende indhold i § 57, 2. pkt., tager højde for den forfatningsretlige stilling, som Færøerne har i rigsfællesskabet i dag – og som ikke ændres med for-

slaget. Derved er der skabt klarhed over forslagets status i den retlige trinfølge, der først ændres, hvis der måtte blive truffet beslutning om at oprette Færøerne som en selvstændig stat.

4. Afslutning

Som det fremgår af pkt. 2 og 3, giver bestemmelser i forfatningsforslaget fortsat anledning til forfatningsretlige overvejelser.

Det følger af disse overvejelser, at såfremt bestemmelser i forfatningsforslaget ikke er forenelige 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.

Justitsministeriet anbefalede på den baggrund i sit notat af 2. juni 2010, at regeringen og de færøske myndigheder i fællesskab sikrede, at en eventuel gennemførelse af forfatningsforslaget ikke skabte tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.

Justitsministeriet finder, at de færøske myndigheder med det forfatningsforslag, som blev fremlagt i offentlig høring den 29. juli 2017, sikrer, at der ikke bliver skabt tvivl om Færøernes forfatningsmæssige situation.

Det er således Justitsministeriets vurdering, at forfatningsforslaget med det foreliggende indhold i § 57, 2. pkt., tager højde for den forfatningsretlige stilling, som Færøerne har i rigsfællesskabet i dag – og som ikke ændres med forslaget. Derved er der skabt klarhed over forslagets status i den retlige trinfølge, der først ændres, hvis der måtte blive truffet beslutning om at oprette Færøerne som en selvstændig stat.

Justitsministeriet skal i den forbindelse fremhæve, at en eventuel beslutning om at oprette Færøerne som en selvstændig stat som nævnt forudsætter, at proceduren efter grundlovens § 19 iagttages, således at Folketingets samtykke hertil indhentes.

Det er på den baggrund samlet set Justitsministeriets vurdering, at forfatningsforslaget med de nævnte forudsætninger ikke rejser væsentlige forfatningsretlige spørgsmål.