

STATSMINISTERIET

Bilag til statsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 227

Nedenfor er gengivet uddrag vedrørende emnet genkaldelighed af hjemmestyreordningen/selvstyreordningen fra de forfattere, som spørgeren refererer til i begrundelsen for spørgsmålet, samt fra en række øvrige statsretlige forfattere.

Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, s. 145f og 153:

[s.145f] ”Både Færøerne og Grønland har en temmelig vidtgående selvstændighed inden for det danske rige, som er fastlagt i to selvstyrelove (lov nr. 137 af 23. marts 1948 (suppleret med lov nr. 578 af 24. juni 2005) og lov nr. 473 af 12. juni 2009) samt i enkelte andre love vedrørende særlige sagsområder. Formelt set har dette selvstyre karakter af en række vidtgående delegerationer af lovgivningskompetence. Om den grønlandske se nærmere Danielsen 2011.

Det har derfor været diskuteret i den statsretlige teori, om selvstyreordningerne indebærer en begrænsning i lovgivningsmagtens kompetence i den forstand, at disse ikke kan ophæves eller ændres, medmindre det sker efter aftale med de færøske (eller grønlandske) myndigheder (Harhoff 1993).

Som nævnt er selvstyreordningerne vedtaget ved lov, og udgangspunktet for diskussionen har derfor også været, at de måtte kunne ændres gennem almindelig lov, idet Færøerne og Grønland ikke efter grundloven har nogen særlig statsretlig stilling, men tværtimod efter grundlovens § 1 er omfattet af grundlovens almindelige bestemmelser. Det antages også, at delegerationer fra lovgivningsmagtens side ikke kan gøres uigenkaldelige, jf. nærmere herom nedenfor afsnit 4.1.

Når spørgsmålet alligevel er til diskussion, skyldes det, at både den færøske og grønlandske befolkning i præamblerne til selvstyrelovene betegnes som selvstændige ”folk” med de rettigheder, der følger af dette, og at selvstyrelovene ifølge præamblerne er vedtaget efter overenskomst med selvstyremyndighederne, som betegnes som ligeværdige partnere med den danske regering. Det må derfor antages at være noget nær en politisk umulighed at ændre selvstyrelovene uden aftale med selvstyremyndighederne, mens det stadig rent statsretligt må fastholdes, at lovgivningsmagten har en sådan kompetence, jf. nærmere Grundlovskommentaren 2015 s. 55 ff.

I perioden siden selvstyreordningernes indførelse har diskussionen ikke i praksis drejet sig om afskaffelse eller indskrænkning af selvstyret, men derimod om udvidelser af dette eller fuld selvstændighed for de to nordatlantiske områder. Udvidelser af selvstyret må stadig ske ved lov –

men altså i praksis efter aftale med de pågældende selvstyremyndigheder – mens egentlig selvstændighed for Færøerne og Grønland kun kræver en regeringsbeslutning, som skal godkendes af Folketinget, jf. grundlovens § 19, stk. 1, om indskrænkning af rigets område. Skiftende statsministre har tilkendegivet, at man ikke ville stille sig i vejen for et ønske om fuld selvstændighed for Færøerne og/eller Grønland.”

[s.153] ”De særlige forhold, der er gældende for Færøerne og Grønland med vidtgående selvstyreordninger, betyder, at der ikke stilles krav om saglig afgrænsning af delegationer til hjemmestyremyndighederne. Som drøftet ovenfor i afsnit 2.3. gælder kravet om, at delegationer skal være genkaldelige, formentlig stadig principielt, men næppe i praksis.”

Peter Germer: Statsforfatningsret, 5. udg., 2012, s. 23f og 100f:

[s.23f] ”Grundloven indeholder en række specifikke bestemmelser om, at der i visse relationer kan fastsættes særlige regler vedrørende Færøerne og Grønland,¹ men der findes ingen udtrykkelige grundlovsbestemmelser om hjemmestyre eller selvstyre. Ved lov nr. 137 af 23. marts 1948 blev der uden særlig grundlovshjemmel indført en hjemmestyreordning for Færøerne. Ved grundlovsændringen i 1953 blev der indsat en ny bestemmelse i grundlovens § 1, der siger, at grundloven gælder for alle dele af Danmarks Rige. Bemærkningerne til grundlovsforslaget henviste til et af Poul Andersen og Alf Ross afgivet responsum om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling, hvori det udtales, at den færøske hjemmestyreløvs var givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning var forenelig med grundloven, og at der ikke var nogen anledning til at opgive denne forudsætning.² Ved lov nr. 577 af 29. november 1978 blev der indført en hjemmestyreordning for Grønland, der lå tæt op ad den færøske hjemmestyreordning. De senere love vedrørende særordninger for Færøerne og Grønland behandles nedenfor i kapitel 4, afsnit III, og kapitel 11, afsnit II. Uanset hvilke forfatningsretlige betragtninger man vil anlægge med hensyn til spørgsmålet om placeringen af disse love i den statsretlige trinfølge, synes der at være enighed om, at de politisk må betragtes som statsretlige særordninger, der ikke kan ændres af lovgivningsmagten uden de færøske og grønlandske myndigheders samtykke.³”

[s.100f] ”Det har været diskuteret, om særordninger for Færøerne og Grønland kan begrænse lovgivningsmagtens kompetence. Som omtalt ovenfor i kapitel 1, afsnit IV, blev der ved lov nr. 137 af 23. marts 1948 indført en hjemmestyreordning for Færøerne, og ved lov nr. 577 af 29. november 1978 blev der indført en hjemmestyreordning for Grønland. Max Sørensen gjorde i 1969 i sin fremstilling af statsforfatningsretten gældende, at lovgivningsmagten ved gennemførelsen af den færøske hjemmestyreløvs pålagde sig en

¹ Se grundlovens § 31, stk. 5, § 32, stk. 5, § 42, stk. 8, § 71, stk. 3, 3. pkt., og § 86, 2. pkt.

² *Forfatningskommissionens betænkning 1953*, s. 28, jf. s. 87. Poul Andersen tilføjede, at en grundlovsbestemmelse, der gav anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, måtte anses for upåkrævet og uhensigtsmæssigt. Se anf. st., s. 87.

³ Se i denne forbindelse fremstillingen nedenfor s. 100-101.

kompetencebegrænsning og accepterede en forfatningsretlig forpligtigelse til ikke at ændre eller fravige loven imod det færøske hjemmestyres ønsker.⁴ Den officielle danske holdning, der kom til udtryk i forbindelse med indførelsen af den grønlandske hjemmestyreordning, var imidlertid, at bestemmelsen om rigets forfatningsretlige enhed i grundlovens § 1 måtte indebære, at hjemmestyreløvene ensidigt kunne ændres ved en ny lov vedtaget af kongen og Folketinget i forening, hvilket dog ikke hindrede, at hjemmestyreløvene politisk og moralsk betragtedes som overenskomster, der ikke burde ændres af den danske lovgivningsmagt uden samtykke fra hjemmestyremyndighederne.⁵

Ved lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder blev der skabt retligt grundlag for en meget vidtgående og principiel ordning med hensyn til den almindelige kompetencefordeling inden for riget.⁶ Loven omfatter ifølge § 1 samtlige sager og sagsområder, med undtagelse af statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik.⁷ Ifølge lovens § 2, stk. 1, fastsætter de færøske myndigheder tidspunktet for overtagelse, men § 2, stk. 2, bestemmer, at en række vigtige sagsområder m.v., som f.eks. retspleje og strafferet, der er opregnet i et bilag til loven, overgår til de færøske myndigheder på tidspunkter, der fastsættes af de færøske myndigheder efter forhandling med de danske myndigheder. I lovens § 3, stk. 1, siges det, at de færøske myndigheder har den lovgivende og udøvende magt ”inden for de sager og sagsområder”, der overgår efter § 2, og i § 4 siges det, at domstole, der er blevet oprettet af de færøske myndigheder, har den dømmende magt på Færøerne ”inden for samtlige sager og sagsområder”. Lovens § 3, stk. 2, bestemmer, at de færøske myndigheder overtager de udgifter og reale aktiver, der er direkte forbundet med en sag eller et sagsområde, som overgår.

Ved lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands selvstyre blev der skabt en vidtgående særordning for Grønland, og hjemmestyreløven af 29. november 1978 blev ophævet, idet det dog i selvstyrelovens § 23, stk. 2, blev bestemt, at § 8 i hjemmestyreløven skulle forblive i kraft indtil selvstyrets overtagelse af råstofområdet. I selvstyrelovens § 1 siges det, at Grønlands selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder, og at domstole, der oprettes af selvstyret, har den dømmende magt inden for samtlige sagsområder.⁸ Bestemmelser om Grønlands adgang til selvstændighed er fastsat i lovens kapitel 8.

⁴ Se Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 1969, s. 51-53. Tilsvarende 2. udgave., 1973, s. 51-53.

⁵ Jf. *Betænkning nr. 837/1978 om hjemmestyre Grønland*, bd. 2, s. 7.

⁶ Jf. bemærkningerne til lovforslaget *Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A*, s. 7907-7908.

⁷ Se om lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler nedenfor s. 247.

⁸ Se om selvstyrelovens bestemmelser vedrørende udenrigsanliggender og den ophævede lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler nedenfor s. 247 med note 16.

Lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder og lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler er begge forsynet med en indledning, hvori det siges, at de bygger på overenskomster mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter. Den ophævede lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands indgåelse af folkeretlige aftaler var ligeledes forsynet med en indledning, hvori det blev anført, at loven byggede på en overenskomst mellem Grønlands landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter. I indledningen til lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands selvstyre siges der følgende:

”I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter.”

Jens Hartig Danielsen, der fra november 2006 var medlem af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission som tilforordnet udpeget af regeringen, har givet udtryk for den opfattelse, at der hverken i lovforarbejderne eller i notaterne udarbejdet af regeringen til brug for bl.a. Folketinget kan findes støtte for, at fortolkningen af grundloven i relation til spørgsmålet om særordninger for Færøerne og Grønland har ændret sig. I tilknytning hertil anfører han, at udviklingen fra indførelsen af det første hjemmestyre over indførelsen af hjemmestyret i Grønland til det grønlandske selvstyre i 2009 viser, at det forfatningsretlige kriterium for, om et sagsområde kan overlades til et hjemme- eller selvstyre, har været det samme gennem tiden.⁹ Andre fagkyndige, der har fulgt udviklingen, kan tænkes at være af en anden opfattelse.”

Ole Spiermann: Danmarks Rige i forfatningsretlig belysning, 2007, s. 88f:

”En forfatningsretlig teori, der ophøjer tilbageholdenhed til overordnet fortolkningsprincip, vil herefter kunne konkludere, at hjemmestyreordningerne kan ikke blot ændres, men også ophæves ensidigt. Efter min bedømmelse er retstilstanden mere tvivlsom og ikke helt så enkel. Hjemmestyreordningerne har været forfatningsretlige begivenheder derved, at de som institutioner betragtet er grundlovsstridige og deres gyldighed alene begrundet i en ny forfatningsretlig norm. Ordningerne har bestået siden 1948, og de er blevet væsentligt udvidet siden 1953. Denne baggrund kan ikke undgå at have en vis betydning for en stillingtagen til, om det sidste element i grundlovens § 3, 1. pkt. – adgangen for rigets lovgivningsmagt til at ændre eller ophæve hjemmestyreordningerne ensidigt – skal fastholdes uindskrænket. Statsministerens tilkendegivelser fra 1998 og 2000 kan samtidig begrunde en forventning om, at en kompetence for den danske lovgivningsmagt til ensidigt

⁹ Se Jens Hartig Danielsen, Grønlands Selvstyre og Danmarks Riges Grundlov, *Juristen*, 2011, s. 9-18, specielt s. 15 og s. 16. Jens Hartig Danielsens opfattelse kritiseres af Bárður Larsen i en kommentarartikel i *Juristen*, 2011, s. 128-135.

at ændre hjemmestyreordningerne ikke vil blive hævdet. Sammenfattende er det efter min vurdering mere korrekt at konkludere, at hjemmestyreordningerne ikke ensidigt kan ophæves af konge eller folketing. De to hjemmestyreordninger har fået karakter af forfatningsretlige institutioner. Adgang til at foretage mindre eller midlertidige ændringer uden at anfægte hele institutionen kan muligt ikke anses for afskåret, men ville fordrer en særlig, eventuelt nødretlig begrundelse.”

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret, 3. udg., 2003, bd. 1, s. 118f:

”Delegationsteorien er klar og enkel at indpasse i den traditionelle forfatningsretlige helhed, men den tager ikke tilstrækkeligt hensyn til den politiske ramme for især den færøske ordning. Det er den etniske, sproglige, kulturelle og geografiske særstilling, der har begrundet de særlige ordninger. Når den internationalretlige anerkendelse af de enkelte folks selvbestemmelsesret sammenholdes med tilrettelæggelsen af de forhandlinger, som blev ført mellem på den ene side Danmark, på den anden side henholdsvis Færøerne og Grønland, må forfatningsretten anerkende de færøske og grønlandske befolkningers selvstændighed.

Konklusionen må derfor være, at Danmark ikke ensidigt kan anfægte selvstyreprincipperne i de tilvejebragte ordninger uden tilslutning fra eller i det mindste forhandling med det pågældende hjemmestyre eller den lokale befolkning, se nærmere H. Zahle 1998.”

Fr. Harhoff: Rigsfællesskabet, 1993, s. 272:

”Som omtalt ovenfor i afsnit 7.3.11.. hviler begge hjemmestyreordninger på forhandling og aftale mellem parterne. For Færøernes vedkommende blev hjemmestyreloven bekræftet i Lagtinget forud for vedtagelsen i Rigsdagen, og i Grønland blev resultatet af forhandlingerne bekræftet gennem afholdelse af en vejledende folkeafstemning. Det forekommer uangribeligt at antage, at dersom hjemmestyrelovene skal ændres, må dette ske med *Hjemmestyremyndighedernes deltagelse og samtykke*.”

Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen, 1980, s. 496f:

”Ved lov om Færøernes hjemmestyre nr. 137 af 23. marts 1948 har en usædvanlig vidtgående delegation af lovgivningsmagt til lokale myndigheder fundet sted. Ifølge lovens § 4 har hjemmestyret (d.v.s. lagting og landsstyre) for de områder der efter reglerne i §§ 2 og 3 henføres under færøske særanliggender ”den lovgivende og administrative myndighed”. De af lagtinget vedtagne og af landsstyrets formand stadfæstede love benævnes lagtingslove. Terminologien er usædvanlig og klart udtryk for en delegation af lovgivningsmagt. Terminologien er ideologisk begrundet i ønsket om at markere den særstilling som Færøerne i national, historisk, og geografisk henseende indtager indenfor riget, jfr. lovens indledning. Retligt adskiller langtingslovene sig ikke fra anordninger med

derogatorisk kraft, og retligt må det færøske hjemmestyre karakteriseres som et kommunalt selvstyre af usædvanlig vidtgående omfang. Der ville forfatningsretligt intet være til hinder for at etablere en tilsvarende ordning for Amager eller Taasinge, men politisk lader en så usædvanlig ordning sig naturligvis kun forsvare ud fra hensynet til Færøernes retstilling.¹⁰ ”

¹⁰ Denne statsretligt korrekte og helt saglige karakteristik af det færøske hjemmestyre har vakt anstød på Færøerne. Dette kom til udtryk i Lagmand Hákun Djurhuus's tale ved åbningen af det færøske Lagting d. 29. juli 1964 i den efterfølgende debat.