



Sammenfatning

af de lovtekniske retningslinjer for Grønlands Selvstyre

Sammenfatning af "Retningslinjer for udarbejdelse af regler
i Grønlands Selvstyre", 3. reviderede udgave 2011

Grønlands Selvstyre | Formandens Departement

Indledning

Denne sammenfatning af de lovtekniske retningslinjer er især tilegnet de mindre erfarne lovudarbejdere, der ønsker at danne sig et hurtigt overblik over emnet. En lovteknisk gennemgang tager imidlertid altid udgangspunkt i selve retningslinjerne og henviser til disse, hvorfor regeludarbejdelsen aldrig kun må være baseret på et kendskab til sammenfatningen alene.

Sammenfatningen henviser i de kantede parenteser [] jævnligt til relevante sidetal i retningslinjernes fulde tekst, så læseren hurtigt kan finde frem til den fuldstændige beskrivelse. Bemærk også , at der på sammenfatningens sidste side vises et eksempel på en lovtekst.

Hvornår bør der lovgives? [s. 9]

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 følgende 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. Der findes en række alternativer til direkte regelstyring, hvoraf nogle i sig selv forudsætter lovgivning: Oplysning/information, frivillige aftaler, kontraktstyring, "soft law" (anbefalinger/vejledninger), egenkontrol, procesregulering, økonomiske incitamenter (positive og negative), m.fl.

Hvilken forskrift skal anvendes? [s. 12]

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

Landstingslove har været en reguleringsform, der blev anvendt under hjemmestyreordningen. Fortsat gældende landstingslove kan ændres eller ophæves ved inatsisartutlov.

Landstingsforordninger har været en reguleringsform, der blev anvendt under hjemmestyreordningen. Fortsat gældende landstingsforordninger kan ophæves ved inatsisartutlov, hvorimod der ikke længere kan foretages ændringer i landstingsforordninger.

Inatsisartutforordninger har efter indførelsen af selvstyreordningen været anvendt i en overgang for at muliggøre ændringer af landstingsforordninger. I dag anvendes denne reguleringsform ikke længere. Ophævelse kan ske ved inatsisartutlov.

Folketingslove, der er forblevet i kraft ved et sagsområdes overgang til Grønland, bevarer deres gyldighed. Fortsat gældende folketingslove kan på hjemtagne sagsområder ophæves ved inatsisartutlov, hvorimod der ikke kan foretages ændringer.

Selvstyrets bekendtgørelser kræver hjemmel i lov. Ønskes en bekendtgørelse ændret eller enkeltbestemmelser ophævet, skal der udarbejdes en ny bekendtgørelse.

Cirkulæreforment anvendes for generelle tjenestebefalinger, dvs. bindende forskrifter, der alene retter sig til myndigheder. Et cirkulære må ikke indeholde bestemmelser, der regulerer borgernes retsstilling. Det kræver lov hjemmel at udstede cirkulærer til en myndighed, der ikke er underordnet den udstedende myndighed.

Vejledningsformen anvendes ved udsendelse af stof, der ikke er bindende. Vejledningsformen skal 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.

Kommunale vedtægter anvendes udelukkende af kommunerne med henblik på at regulere lokale forhold i overensstemmelse med bemyndigelser 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.

Sammenskrivning af lovgivning [s. 16]

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 administrativ sammenskrivning af lovgivning er ikke i sig selv bindende. En fejl i en sådan sammenskrivning ændrer således ikke retstilstanden. 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.

Tidsplanlægning ved regeludstedelsen [s. 16]

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. I retningslinjerne gives der et eksempel på en tidsplan til forberedelse af en ny inatsisartutlov [s. 16].

Udarbejdelse af udkast til inatsisartutlove [s. 19]

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.
- 3) Der tages fra starten stilling til, om det kan være hensigtsmæssigt at nedsætte et lovforberedende udvalg med interne og/eller eksterne partner.
- 4) Det afklares politisk, hvad der ønskes fastsat med inatsisartutloven.
- 5) Der udarbejdes det første udkast til forslag. Det er tilrådeligt at begynde udarbejdelsen af bemærkningerne på samme tid.
- 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.
- 9) Høringssvarene indarbejdes i forslaget og beskrives i bemærkningerne.
 - 10) Ved væsentlige ændringer kan der være behov for en opfølgende høringsrunde.
 - 11) Forslaget sendes til lovteknisk gennemgang i Lovafdelingen.
 - 12) Såfremt forslaget har økonomiske, personalemæssige eller administrative aspekter, sendes det til Økonomi- og Personalestyrelsen til gennemgang.
 - 13) Forslaget skal til lovteknisk gennemgang i Bureauet for Inatsisartut. Det anbefales, at der træffes aftale med bureauet herom i god tid.
 - 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.
 - 15) Der udarbejdes et oplæg for Naalakkersuisut på både grønlandsk og dansk.
 - 16) Forslaget skal godkendes af Naalakkersuisut, før det fremsendes til Inatsisartut.
 - 17) Forslaget skal kopieres i det antal eksemplarer, som Inatsisartut foreskriver.
 - 18) Forslaget afleveres inden anmeldelsesfristens udløb til Formandskabet for Inatsisartut, hvor der modtages kvittering for afleveringen på en standardiseret blanket.

Udarbejdelse af udkast til administrative forskrifter [s. 21]

Udarbejdelse af udkast til selvstyrets bekendtgørelser følger principperne for udarbejdelsen af lovudkast og sendes i høring efter samme principper, herunder offentliggørelse på høringsportalen. Udkast til bekendtgørelser skal sendes til lovteknisk gennemgang til Lovafdelingen, samt ved økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser, til Økonomi- og Personalestyrelsen. Cirkulærer og vejledninger kan udstedes uden iagttagelse af særlige procedureregler, men skal altid udfærdiges på både grønlandsk og dansk.

Høring [s. 22]

Høringsrunder over planlagte regler er påkrævet af *hensyn* til 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. Høringerne er samtidig en del af den demokratiske proces samt et forberedende skridt til inatsisartutlovens implementering i praksis.

Manglende eller uhensigtsmæssige høringer sætter spørgsmålstegn ved forslagets kvalitet. Endvidere kan der undtagelsesvis være fastsat retsregler om høringspligter [s. 22].

Listen over *høringsparterne* udarbejdes individuelt fra forslag til forslag. Høringsparterne skal vælges på baggrund af deres rolle i forhold til den påtænkte lovgivning. En høringspart bør derimod hverken til- eller fravælges alene ud fra en forventning om, hvorvidt eller hvordan denne part vil svare. Retningslinjerne opregner en række "tommefingerregler" for, hvem der normalt bør overvejes inddraget i en høringsrunde [s. 23].

Høringsmaterialet består af forslaget, bemærkningerne samt et høringsbrev. Alt høringsmateriale skal foreligge på både grønlandsk og dansk. Hvis høringen angår forslag til en bekendtgørelse, vil der ikke medfølge materiale svarende til bemærkninger. Derfor bør hø-

ringsbrevet indeholde de vigtigste oplysninger, som ville fremgå af lovbemærkninger. En liste over alle høringsparter bør fremgå af høringsbrevet eller som et bilag til brevet. Endvidere bør høringsfristen fremgå klart og tydeligt med angivelse af ugedag og dato.

Høringsfristen fastsættes konkret under hensyntagen til blandt andet forslagets kompleksitet, evt. behov for underhøringer, 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, bl.a. julimåned, kan ikke indgå heri.

Opfølgning på hørings svar [s. 26]

Afgivelse af hørings svar er frivilligt, og der rykkes normalt ikke for manglende hørings svar. Kommentering af hørings svar sker i fornødent omfang i bemærkningernes hørings afsnit m.v. Hvis det undtagelsesvist skønnes på sin plads med en direkte henvendelse til hørings parten, bør indholdet begrænses til faktuelle forhold. Der bør navnlig ikke rejses tvivl om, at departementet respekterer de subjektive opfattelser, hørings parten har bragt til udtryk i sit svar.

Efter svarfristens udløb skal der udfærdiges et hørings svarnotat, det vil sige en skematisk oversigt over hørings parterne, deres svarbidrag samt hvorvidt de pågældende svar er indarbejdet [s. 26]. Hørings svarnotatet indarbejdes i bemærkningerne til forslaget under afsnittet om høring. Inatsisartut forventer desuden, at hørings tidsperioden med angivelse af datoer fremgår udtrykkeligt under bemærkningernes hørings afsnit. Retningslinjerne forklarer nærmere om Naalakkersuisuts behandling af hørings svar [s. 27].

Den lovtekniske funktion i Naalakkersuisut [s. 27]

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 lovbemærkninger. Af oplægget til Naalakkersuisut skal det fremgå, hvorvidt de modtagne lovtekniske bemærkninger er indarbejdet i forslaget.

For at sikre, at Lovafdelingen kan foretage en grundig gennemgang, sendes forslag til Lovafdelingen i overensstemmelse med fristen i "Tidsplan for forberedelse og behandling af Naalakkersuisuts punkter", som udsendes forud for hver samling af Formandens Departement. Overholdes fristen for fremsendelsen ikke, vil konsekvensen som udgangspunkt være, at forslaget skal udskydes til fremsættelse under en senere inatsisartutsamling.

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 på www.nanoq.gl.

En lovteknisk gennemgang indebærer 5 hovedelementer: 1) En *kontrol af formalia*, En *sproglig kontrol*, 3) En *hjemmelskontrol* i bred forstand, 4) En *funktionskontrol*, samt 5) en *vis materiel (indholdsmæssig) kontrol af forslaget* [s. 1.7.328].

Lovafdelingens gennemgang kan resultere i fremsendelsen af et lovteknisk notat [s. 29], som regel suppleret med en korrekturversion af forskriftens dokumenter. Spørgsmål, der særligt er knyttet til det pågældende ressortområdes egen lovgivning og område, er departementets eget ansvarsområde [s. 30]. Dette gælder udtrykkeligt også for forskrifters overensstemmelse med gældende folkeretlige eller internationale aftaler og forpligtelser.

Den lovtekniske funktion i Inatsisartut [s. 30]

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. Aftalen bør indgås tidligt nok til, at evt. bemærkninger kan blive indarbejdet og oversat inden for anmeldelses- og afleveringsfrist for dagsordenspunkter til Inatsisartut. Ved udstedelsen af administrative forskrifter vil den lovtekniske funktion i Inatsisartut aldrig blive inddraget.

Ændringsønsker til fremsatte forslag [s. 31]

Rettelser af fremsatte forslag og rettelser i bemærkninger *efter forslagens aflevering til Inatsisartut* kan alene ske efter en formaliseret procedure [s. 31]. Det er selvsagt af største betydning, at sådanne sene ændringer undgås, da de er bebyrdende for alle parter og kan skabe negativ opmærksomhed omkring evt. mangler ved lovforberedelsen.

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

Fra den dag, hvor forslagens førstebehandling skal finde sted, vil rettelser *ikke længere* kunne foretages i form af genoptryk [s. 32]. Ændringsønsker kan følgelig alene stilles ved fremsættelse af et ændringsforslag til forslaget. Endvidere er ændringer til forslagens bemærkninger ikke længere muligt. Retningslinjerne indeholder eksempler på udformning af forskellige ændringsforslag samt det nærmere om lovforslags behandling i Inatsisartut [s. 36].

Stadfæstelse [s. 37]

På Lovafdelingens hjemmeside findes der retningslinjer for stadfæstelses- og kundgørelsesproceduren. Stadfæstelse af inatsisartutlove sker ved, at den vedtagne lov dateres og underskrives af Formanden for Naalakkersuisut. Bekendtgørelser underskrives af vedkommende medlem af Naalakkersuisut og medunderskrives af vedkommende administrative leder. Cirkulærer underskrives normalt af vedkommende administrative leder af forvaltningsområdet og medunderskrives som regel af en mellemlider. Kommunale vedtægter skal, når det fremgår af inatsisartutloven eller bekendtgørelsen, efter den kommunale vedtagelse også stadfæstes af det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut.

Kundgørelse [s. 38]

Kundgørelsen er en obligatorisk og formaliseret procedure for forskrifters offentliggørelse. For inatsisartutlove, bekendtgørelser og kommunale vedtægters vedkommende består kundgørelsesproceduren i, at forskriften kundgøres af Formandens Departement på nanoq.gl.

Cirkulærer offentliggøres af det enkelte departement.

Der må påregnes op til 14 dage fra stadfæstelsestidspunktet m.v. til kundgørelsen er tilendebragt. Ikrafttrædelsestidspunktet bør fastsættes i overensstemmelse hermed. Retningslinjerne uddyber, hvilke offentliggørelsesformer der kan overvejes ud over kundgørelsen [s. 38].

Retlige grænser for regeludstedelsen [s. 39]

Lovgivningsmagten har en almindelig kompetence, der hviler umiddelbart på grundloven. Lovgivningskompetencen er imidlertid ikke ubegrænset. Grænserne følger dels af skrevne retskilder, så som grundloven, selvstyreloven og bindende internationale traktater og konventioner, dels af uskrevne retskilder, så som højere sædvaneret og almindelige retsprincipper, foruden uskrevne, men bindende internationale retsnormer, f.eks. inden for folkeretten.

Grundloven [s. 39]

De bestemmelser i grundloven, der har størst praktisk betydning i det daglige lovgivningsarbejde, er navnlig: § 3 (magtens tredeling – grænser for lovgivningsmagtens adgang til at regulere konkrete retsforhold) [s. 40], § 43 (skat, moms, told, afgifter) [s. 41], § 63 (domstolsprøvelse af forvaltningsakter m.v.) [s. 42], § 67 (religionsfrihed) [s. 43], § 68 (kirkeskat) [s. 44], § 70 (forskelsbehandling pga. religion eller race) [s. 44], § 71 (frihedsberøvelse) [s. 45], § 72 (boligens ukrænkelighed – privatlivets fred) [s. 47], § 73 (ejendomsrettens ukrænkelighed – ekspropriation) [s. 48], § 76 (gratis folkeskole – ret til privat undervisning) [s. 50], § 77 (ytringsfrihed) [s. 52], § 78 (foreningsfrihed) [s. 53], § 79 (forsamlingsfrihed) [s. 55], samt § 82 (kommunalt selvstyre) [s. 55].

Nogle af bestemmelserne vil kun sjældent blive relevante, mens andre kan blive aktuelle, hver gang der f.eks. udformes en bestemmelse om gebyrer, tilsyn eller kontrol m.v.

Det er inden for rammerne af denne sammenfatning ikke muligt med en mere udtømmende beskrivelse af de nævnte grundlovsbestemmelser. Et vist kendskab til deres indhold er imidlertid uundværligt for det lovforberedende arbejde, således at lovudarbejdere som minimum bør kende de pågældende afsnit i retningslinjerne

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) [s. 56]

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 i praksis finder anvendelse på lige fod med grundloven og selvstyreloven.

De artikler i EMRK, som har størst relevans for det praktiske lovgivningsarbejde, er navnlig: Artikel 5 (retten til frihed og personlig sikkerhed, herunder frihedsberøvelse) [s. 57], artikel 6 (forbud mod selvinkriminering - relevant ved oplysningspligt) [s. 58], artikel 7 (forbud mod kriminalisering med tilbagevirkende kraft) [s. 60], artikel 8 (privatlivets fred m.v.) [s. 61], artikel 9 (tankefrihed, samvittighedsfrihed og religionsfrihed) [s. 61], artikel 10 (retten til menings- og ytringsfrihed) [s. 62], artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed) [s. 63], samt artikel 14 (forbud mod forskelsbehandling pga. afstamning, nationalitet m.v.) [s. 64].

Nogle af bestemmelserne har kun begrænset selvstændig betydning henset til, at grundloven allerede indeholder tilsvarende garantier. På andre områder, f.eks. forbud om selvinkriminering og forskelsbehandling, kan et vist kendskab til konventionen dog ikke undværes. Lovudarbejdere bør derfor som minimum kende de pågældende afsnit i retningslinjerne.

Departementerne skal altid være opmærksomme på de pligter og begrænsninger, som international ret pålægger Selvstyret inden for deres respektive ressortområde [s. 65].

Uskrevne retsnormer [s. 65]

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

Retssædvaner [s. 65] 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. Retssædvaner på forfatningsniveau, der f.eks. måtte knytte sig til grundloven, selvstyreloven eller folkeretten, kan ikke ændres ved almindelig inatsisartutlov. Forfatningsretlige sædvaner er dog sjældne og har indtil videre ikke spillet en væsentlig rolle for det grønlandske lovgivningsarbejde.

Almindelige retsprincipper [s. 66] 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. En beskrivelse af de almindelige retsprincipper med særlig betydning for lovudarbejdelsen er så vidt muligt indarbejdet de passende steder i retningslinjerne.

Hjemmelskrav [s. 66]

Som en følge af adskillelsen mellem den lovgivende og den udøvende magt, kan administrationen (den udøvende magt) kun handle ifølge lovgiverens bemyndigelser, hvilket normalt vil sige i henhold til en udtrykkelig lov. Dette almindelige retsprincip om lovmæssig forvaltning, også kaldet legalitetsprincippet, gælder også ved administrativ regeludstedelse.

Det kan jævnligt give anledning til tvivl, hvorvidt en given lovhjemmel giver tilstrækkelig dækning for en ønsket administrativ forskrift. Sikker hjemmel foreligger, hvor bemyndigelsen følger umiddelbart af lovens ordlyd. Er dette ikke tilfældet, kan hjemmelen efter omstændighederne udledes på mere indirekte måder, jf. de almindelige fortolkningsprincipper.

Skærpet hjemmelskrav [s. 67]

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 ofte på retssikkerhedsmæssige eller lignende overvejelser. På områder med skærpet hjemmelskrav tillægges hjemmelbestemmelsens eksakte ordlyd helt afgørende betydning, mens hjemmelovens formål og forarbejder tillægges ingen eller meget begrænset vægt.

Følgende reguleringsområder anses normalt for at være undergivet et skærpet hjemmelskrav: 1) Kriminalretlige sanktioner, 2) Pålæggelse af skatter mv., 3) Bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft, 4) Fravigelse af almindeligt anerkendte retsgrundsætninger, 5) Fravigelse af den almindelige ulovbestemte rekurs/klageadgang, 6) Fravigelse af tværgående lovgivning, 7) Kontrolbeføjelser, samt 8) Tilskud.

Opregningen er ikke udtømmende. Erfaringen tilsiger, at jo mere indgribende en regel er, jo sikrere må hjemmelen udformes. Særligt indgribende bestemmelser kan derfor som regel alene udstedes, såfremt hjemmelloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil.

Borgerens retssikkerhed [s. 68]

Retssikkerhedsmæssige hensyn indebærer 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.

Generelt om forskrifters form og opstilling [s. 69]

De formelle krav, der stilles til udformningen af regeltekster, er beskrevet i retningslinjerne, bl.a. ved hjælp af eksempler forskellige steder i teksten. Læseren opfordres til at følge sidehenvisninger til retningslinjerne, da denne sammenfatning kun kan beskrive udvalgte regler.

Dokumentlayout [s. 69]

I selvstyrets forskrifter 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 2 mellemrum **før angivelse af hver paragraf og stykke**.
- 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.
- 19) I forslag til inatsisartutlove skal der indsættes **dokumentoplysninger** svarende til, hvad der gælder for omdelingsmateriale i Inatsisartut (f.eks. EM "2010/17", sagsnummer etc.)
- 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 sidenummering. Bemærkninger starter med sidenummer 1.

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

Sproglige konventioner [s. 73]

Tankestreg, skråstreg og semikolon anvendes ikke. Parentes anvendes kun ved parentesdefinitioner, hvor et begreb først beskrives ved sin definition og herefter anføres i parentes.

Der tilstræbes en enkel og kort *sprogstil*. Fremmedord og tekniske udtryk skal undgås. Sætninger skal formuleres korte og klare. Der bør ikke være for lang afstand mellem grundled og udsagnsled og mellem udsagnsled og genstandsled.

Der lægges særligt vægt på præcist og velovervejet *ordvalg*. Flertydige og overflødige ord skal undgås. Meget lange ord skal ligeledes undgås. Et begreb skal overalt i forskriften betegnes med samme udtryk og i overensstemmelse med den øvrige lovgivnings sædvanlige terminologi. Formuleringen "og/eller" må ikke anvendes, da den tillader flere tolkninger.

Det tilstræbes *kønsneutrale betegnelser*. Kønsbetegnelser benyttes dog i situationer, hvor andet virker unaturligt, f.eks. "tjenestemand", "formand", mv. Vendingen m/k benyttes ikke.

Navne og betegnelser [s. 75]

Navne på offentlige og private institutioner, foreninger, organisationer, virksomheder, m.v. skrives med stort begyndelsesbogstav. F.eks. Inatsisartut, Royal Greenland A/S, mv. En forkortet betegnelse (f.eks. "nævnet", "rådet" m.v.) kan kun bruges, hvis der ikke kan opstå tvivl om, hvem der henvises til, og hvis det fulde navn tidligere er gengivet. Firmanavne gengives i fuld overensstemmelse med den officielt registrerede betegnelse, jf. selskabsregistret mv., og med dertil hørende angivelse af selskabsformen, f.eks. "A/S".

Kommunerne anføres med stort begyndelsesbogstav, f.eks.: "Kommuneqarfik Sermersooq". Når en kommune tillægges forvaltningskompetence, skal den kompetente myndighed betegnes som "kommunalbestyrelsen" og ikke "kommunen".

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". I bekendtgørelser bør medlemmet af Naalakkersuisut eller det enkelte departement derimod anføres som den kompetente myndighed. 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 "Departement for Boliger, Infrastruktur og Trafik".

Forkortelser, tal og terminologi [s. 76]

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.".

Tal i en forskrift anføres altid med arabertal (1, 2, 3, osv. i stedet for "én", "to", "tre" osv.).

Betegnelserne "Inatsisartut" og "Naalakkersuisut" kan ikke stå i ejefald (-s endelser).

Forskrifters titel [s. 77]

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..."

Den valgte titel skal være dækkende, men må ikke være for lang. Anvendelsen af ordet "m.v." i titler bør begrænses til særlige tilfælde. Betegnelsen bør kun anføres, hvis forskriften indeholder bestemmelser, der klart falder udenfor det, der omfattes af titlen i øvrigt, og disse bestemmelser er af en vis betydning. Der er særlige regler for ændringsforskrifters titler.

Indledning [s. 77]

I indledningen til en forskrift angives hjemmelen for forskriften. En inatsisartutlov har ingen indledning. 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:". 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. Er hjemmelsbestemmelsen ændret flere gange, er det tilstrækkeligt alene at angive den sidste ændring.

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 hjemler sanktionerne.

Særlige indledninger [s. 78]

Indledningen 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, f.eks.: "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:"

Tekstopdeling i paragraffer og stykker [s. 79]

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.

Nummerering [s. 79]

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

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

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 sluttes med ordet "og" eller ordet "eller".

En opregning, der ikke opbygges som en sætningskæde, 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.

Litrering [s. 80]

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".

Andre former for opregning [s. 81]

Der er ikke tilladt andre former for opregning end nummerering og litrering. Eksempelvis må opregning ved brug af "bullets" mv. 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.

Bilag til forskrifter [s. 81]

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 del 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.

Bilag til et forslag [s. 81]

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 mv. Som eksempler kan nævnes parallelopstillingen af den gamle og nye lovtekst eller optryk af den traktat, som gennemføres ved loven.

Reglernes systematik [s. 82]

Det er vigtigt, at en forskrift har en overskuelig indholdsmæssig systematik for at lette læserens 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.

Standardopbygning [s. 82]

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

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 anvendelsesområdet bør dog undlades, hvor de er overflødige, fordi bestemmelsernes adressater m.v. alligevel fremgår tydeligt af de enkelte bestemmelser.

I starten af et regelsæt kan det være hensigtsmæssig med *definitioner* af de ord og begreber, hvis præcise indhold har væsentlig betydning for forskriftens rette forståelse. En definition kan f.eks. lyde: "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. Definitioner, der kun står i lovbemærkningerne til forslaget er ikke bindende og bør derfor undgås.

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.

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

Bestemmelser om forskriftens *ikrafttræden*, tidligere forskrifters *ophævelse* samt om *overgang* mellem gammel og ny ret, placeres efter sanktionsbestemmelserne. Endnu senere placeres bestemmelser om *ændringer i anden lovgivning*. I det omfang, at der reguleres *forskriftens territoriale gyldighedsområde*, og dette ikke fremgår af en bestemmelse om forskriftens anvendelsesområde, optages denne afgrænsning sidst i forskriften.

Kapitler og afsnit [s. 83]

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.

Lovbemærkninger [s. 84]

Det er et helt centralt lov kvalitetskrav, at forslag til inatsisartutlove, herunder ændringsforslag, ledsages af uddybende bemærkninger. Ændringsforslag til forslag, som fremsættes under behandlingen i Inatsisartut af forslaget, ledsages ligeledes af bemærkninger. Bemærkningerne er altid delt op i et afsnit med "almindelige bemærkninger" og et afsnit med "Bemærkninger til forslagens enkelte bestemmelser" også kaldet "de specielle bemærkninger".

Forbud mod "lovgivning i bemærkningerne" [s. 84]

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 lovteksten præciseres for at undgå senere problemer med inatsisartutlovens håndhævelse.

De almindelige bemærkninger [s. 85]

De almindelige bemærkninger til forslaget er en skematisk opbygget beskrivelse af forslagens overordnede formål, baggrund og virkninger. Den skematiske opbygning, som uddybes i det følgende, kan ikke fraviges. Hvor forslaget ikke har konsekvenser, konstateres dette i det pågældende afsnit. Det skal understreges, at oplysninger i bemærkningerne skal være fuldstændige, retvisende og korrekte, da de i forhold til Inatsisartut afgives under ministeransvar.

Under overskriften "*1. Indledning*" redegøres for 1) den overordnede baggrund for forslaget, 2) hovedlinjerne i lovforberedelsen, samt 3) forslagens indhold i helt generelle træk.

Ved ændringslov, ophævelseslov samt genfremsættelse af et forslag bør indledningen så

vidt muligt henviser til tidligere behandlinger i Inatsisartut med angivelse af samling, dagsordennummer og forslagens titel. Ved genfremsættelse bør der redegøres for eventuelle afvigelser i forhold til tidligere forslag.

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 bestemmelseernes rækkefølge. Omtalen af hvert punkt bør indledes med en redegørelse for gældende ret. Herefter bør der beskrives de overvejelser, som gældende ret giver anledning til. Giver forslaget anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven, EMRK eller almindelige retsprincipper, bør der ligeledes redegøres herfor. Hvis der ved forslaget gennemføres traktater eller internationale retsakter, bør dette 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 forslåede 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.

Under afsnittet "*3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*" beskrives alle væsentlige konsekvenser, som lovens vedtagelse vil medføre for det offentlige finanser og ressourceforbrug i øvrigt. Som "det offentlige" forstås i denne forbindelse både Grønlands Selvstyre, selvstyrejede institutioner og selskaber samt kommunerne. 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.

Da afsnittet udgør en meget vigtig del af det politiske beslutningsgrundlag, forventes lovudarbejdere at være fortrolige med den detaljerede beskrivelse i retningslinjerne [s. 86].

Under overskriften "*4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet*" foretages en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering af forslaget. Konsekvenserne bør så vidt muligt beskrives med angivelse af beregnede eller skønnede størrelser. Såfremt konsekvenserne varierer over tid eller kun berører bestemte brancher, beskrives dette særskilt.

Konsekvenser 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) [s. 88].

Under "*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.

Konsekvensvurdering angår virkninger på flora, fauna, jordbund, havbund, stråling og emissioner i vand eller luft, landskabsbilledet, ressourceforbruget og affaldsproduktionen, bygnings- og kulturarv, sundhed, arbejdsmiljø, sundhedsforebyggelse og befolkningens egenomsorg. Miljøpåvirkninger som støv, larm, lugt eller mikroorganismer er omfattet, både når de optræder indendørs og udendørs.

Under overskriften "*6. Konsekvenser for borgerne*" beskrives alle positive og negative virk-

ninger, 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 klagemuligheder, etc. [s. 90].

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.

Under overskriften ”8. Høring af myndigheder og organisationer m.v.” angives de myndigheder og organisationer m.v., der er hørt i forbindelse med lovforberedelsen. Inatsisartut lægger stor vægt på en grundig redegørelse for høringsprocessen, herunder høringstidspunktet og høringsperiodens længde, og på at relevante høringsbidrag inddrages i bemærkningerne.

De specielle bemærkninger [s. 91]

Bemærkningerne til forslagets enkelte bestemmelser (de specielle bemærkninger) skal henvises 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. Beskrivelsen bør begrænses til at uddybe indhold og virkning af den enkelte lovbestemmelse. Bemærkninger, der alene gengiver eller refererer ordlyden af den foreslåede bestemmelse, bør undgås.

Visse typer af bestemmelser kræver særligt fyldige bemærkninger. Det gælder f.eks. bestemmelser, som indeholder en bemyndigelse til at udstede bekendtgørelser, tildeler en myndighed væsentlige skønsmæssige beføjelser, eller er af særligt indgribende karakter.

Bemærkninger til ændringslove [s. 92]

De almindelige bemærkninger til ændringslove 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 henvises 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.

Afsnittet ”2. Hovedpunkter i forslaget”, skal redegøre for gældende ret samt de overvejelser, som gældende ret giver anledning til, herunder indholdet af de foreslåede regler. Afsnittet afsluttes med en tabellarisk oversigt over de foreslåede ændringer, en såkaldt parallelopstilling. Et eksempel på en parallelopstilling findes i retningslinjerne [s. 92].

De øvrige afsnit samt de specielle bemærkninger svarer til almindelige inatsisartutloves.

Inatsisartutlove [s. 93]

Inatsisartutlove følger de generelle regler for forskrifters form og opstilling m.v. Et konkret eksempel på et forslag til inatsisartutlov findes på sidste side i nærværende sammenfatning.

Ændringslove [s. 95]

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*. Såfremt der er foretaget så mange ændringer, at forskriften bliver uoverskuelig, bør det dog overvejes at søge de foreslåede ændringer gennemført ved fremsættelse af et nyt sammenskrevet forslag.

Et forslag til en ændringslov bør normalt ikke indeholde ændringer af forskellige inatsisartutlove, hvis der ingen indholdsmæssig sammenhæng er mellem disse ændringer.

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". Nærmere krav til ændringsloves titler mv. beskrives i retningslinjerne [s. 96].

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. § 2 indeholder bestemmelser om ikrafttræden og eventuelle overgangsregler. § 3 indeholder eventuelt fornødne bestemmelser om territorial gyldighed.

Ændringsloven indeholder som sådan ingen *indledning*. Derimod angives den oprindelige forskrift i indledningen til ændringsbestemmelsen, f.eks.:

§ 1

I Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om kirken foretages følgende ændringer:

Nærmere krav til ændringsloves indledninger mv. beskrives i retningslinjerne [s.97]. Der gælder endvidere en række faste standarder for den *tekniske udformning af ændringslove* [s. 98], herunder ophævelser/sletninger [s. 98], tilføjelser [s. 99] og ændringer [s. 100].

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.

Regler om *ændringslovens ikrafttræden* anføres selvstændigt under den sidste paragraf in-

den 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.

Særlige forhold ved affattelse af bemærkninger til ændringslove, herunder optagelse af parallelstillinger, er beskrevet under retningslinjerne for affattelse af bemærkninger [s. 92].

Bekendtgørelser [s. 102]

Bekendtgørelser følger helt overvejende de generelle regler for forskrifters form og opstilling m.v. 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 genfremstattes. En bekendtgørelse kan ikke ændres af en anden bekendtgørelse.

Rigslovgivning og traktater m.v. [s. 103]

Hvis en dansk eller en international retsakt påtænkes ikraftsat for Grønland, skal ressortdepartementet påse en række lovtekniske krav..

Ikke-hjemtagne retsområder administreres som udgangspunkt af danske myndigheder i henhold til *Folketingets lovgivning* [s. 104]. 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*. 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.

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*".

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 [s. 105].

Regeringen har en 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.

Lovteknik, høring og vurdering vedrørende rigslovgivning m.v. [s. 107]

Rigsmyndighederne har ofte et begrænset erfaringsgrundlag ved udstedelse af forskrifter med virkning vedrørende Grønland. 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) lovgivningen har den rette udformning, 2) lovgivningen er tilstrækkeligt tilpasset de særlige

grønlandske forhold, 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.

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. Departementerne skal være opmærksomme på deres opgaver i denne forbindelse, herunder pligten til at udarbejder et dækkende resumé, hvorfor der særligt henvises til beskrivelsen i retningslinjerne [s. 108].

Krav til forskrifters funktionalitet [s. 110]

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. Retningslinjernes beskrivelse af disse standarder er begrænset til tilfældegrupper, der erfaringsmæssigt har særlig praktisk relevans.

Udformning af enkelte bestemmelser [s.110]

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 undgås, da der ikke vil være tale om lovstof.

”*Bør-bestemmelser*” er ikke tilladt i bindende retsforskrifter. 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.

Formålsbetragtninger anses i dag som overflødig lovstof og skal undgås, men kan optages i de almindelige bemærkninger.

Regulering af *uvæsentlige detaljer og teknikaliteter* kan medføre, at en lovgivning bliver uoverskuelig og administrativt tung. Detaljerede tekniske normer m.v. kan i stedet optages som et bilag til inatsisartutloven eller eventuelt fastsættes i en bekendtgørelse etc.

Overlappende bestemmelser, der helt eller delvist svarer til andre bestemmelser, giver i praksis en række problemer, bl.a. ved citeringer, og bør i vidst muligt omfang undgås.

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. Grønlandsk lovgivning kan normalt ikke indeholde *henvisninger til dansk eller udenlandsk lovgivning*. Dette skyldes, at fremmed ret ikke oversættes eller kundgøres her i landet. Derfor 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. Det kan endvidere ikke anbefales at kopiere danske eller udenlandske regler, alene for at opnå en ressourcebesparelse, da denne fremgangsmåde kan resultere i en lovgivning, der kun i ringe grad er tilpasset forholdene her i landet.

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, ansøgningsskemaer etc. I bekræftende fald er det tilrådeligt at medtage en bestemmelse herom i inatsisartutlov, evt. i form af en bemyndigelse til Naalakkersuisut.

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. *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.

Lovgiveren kan *delegere regeludstedende myndighed* til Naalakkersuisut ved at give hjemmel til at udstede bekendtgørelse. Kommunalbestyrelser kan bemyndiges til at udstede kommunale vedtægter. Bemyndigelsesbestemmelsen formuleres 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. Hvor det er hensigten at medtage en bemyndigelsesbestemmelse i en inatsisartutlov, må kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og forvaltningen afvejes nøje. Der henvises til retningslinjerne [s. 113].

På en række forvaltningsområder er der ved inatsisartutlov oprettet *råd og nævn*. Dette giver mulighed for at inddrage sagkyndig viden, eller at interesseorganisationer kan deltage i en beslutningsproces. Der kan være ønske om, at visse typer af tvister mellem borgere og det offentlige skal afgøres i et uafhængigt forum. De overvejelser, der bør gøres ved regulering af sådanne enheder, er beskrevet nærmere i retningslinjerne [s. 114].

Hvis en administrativ myndighed skal kunne *dispensere* fra en bestemmelse i lovgivningen, kræves 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. Der henvises til retningslinjerne [s. 116].

Forrang for tværgående lovgivning m.v. [s. 117]

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 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. 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.

Ulovregulerede retsområder [s. 117]

På en række centrale retsområder er der fastsat ingen eller kun en begrænset lovgivning.

Her er gældende ret i stedet bestemt af andre retskilder, f.eks. retspraksis, almindelige retsgrundsætninger og sædvaner m.v. Den almindelige forvaltningsret, formueretten, erstatningsretten vedrørende tingsskader (culpereglen) og den almindelige kommunalret er eksempler på delvis ulovregulerede retsområder. 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.

Retshåndhævelse [s. 118]

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. 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.

Tilsyns- og kontrolbestemmelser [s. 118]

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 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. Lovgivningen kan råde bod på denne situation ved at medtage passende tilsyns- og kontrolbestemmelser, evt. ved at henføre inatsisartutloven under allerede eksisterende tilsynsmekanismer.

Lovgivningen bør 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. En regulering af *tilsynsmyndigheden* er nødvendig, hvor administrative opgaver er delegeret til myndigheder, der er eksterne eller uafhængige i forhold til selvstyrets centraladministration. Grene inden for centraladministrationen, der er undergivet sædvanlig over-/underordningsforhold, behandles 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 kommunaloven 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.

Retningslinjerne beskriver nærmere om tilsynsbestemmelseres udformninger, herunder om informationsgrundlaget for tilsynsarbejdet [s. 119], rapportering og offentliggørelse [s. 120], samt klagebestemmelser [s. 120].

Forvaltningsretlig håndhævelse [s. 121]

Opgaven med at håndhæve reglerne i en lovgivning tillægges som regel primært den forvalt-

ningsmyndighed, 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, hvor forvaltningsretlige midler undtagelsesvist ikke skønnes tilstrækkelige. Et velkonciperet forvaltningsretligt håndhævelsessystem har på denne baggrund stor betydning for, at en lovgivning kan sikres virkning i praksis under anvendelse af overkommelige ressourcer.

Henstillinger [s. 122] er blandt de mildeste håndhævelsesmidler og anvendes især, hvor der er behov for, at den ansvarlige retter op på mindre alvorlige forhold. I modsætning til et påbud eller forbud er en henstilling ikke i sig selv retligt bindende. Tilsidesættelse af en henstilling kan derfor ikke sanktioneres.

Påbud og forbud [s. 122] er forvaltningsafgørelser, som konstaterer en lovovertrædelse og som på retligt bindende måde fastsætter en handlepligt (påbud) eller undladellespligt (forbud), som typisk skal opfyldes indenfor en fastsat frist eller evt. omgående. Overtrædelse af påbud eller forbud er som regel sanktioneret med strengere håndhævelsesskridt, så som bøde eller tilbagekaldelse af en tilladelse m.v.

Indskærpelser [s. 123] meddeles som en påmindelse om tidligere meddelte vilkår, påbud eller forbud, som ikke er fulgt fuld ud. Indskærpelsen kan evt. meddele eller præcisere, hvilke yderligere håndhævelsesmidler forvaltningsmyndigheden vil tage i brug, såfremt forholdene ikke lovliggøres inden for en bestemt frist m.v. Indskærpelser bør kun meddeles én gang.

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* [s. 123]. 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.

Selvhjælpshandlinger [s. 123] 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. 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.

Hvis en lovgivning skal kunne håndhæves ved, at en pligtig part kan *frakendes bestemte rettigheder* [s. 123], 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. 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.

Lovgivningen kan give adgang til, at en forvaltningsmyndighed kan udstede *administrative bødeforelæg* [s. 124]. Der bør udvises varsomhed med at udstede regler om administrative bødeforelæg, som kan være vanskelige at administrere korrekt. Administrative bødeforelæg anvendes kun, hvor overtrædelserne er ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Det bør endvidere fremgå af hjemmelen, 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.

delse på bødeforelæg. Hvis pågældende ikke kan acceptere bødeforelægget, skal sagen indbringes for justitsmyndighederne.

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. Det vil kun helt undtagelsesvist være påkrævet eller hensigtsmæssig med særlige konfiskationsbestemmelser, der bemyndiger en forvaltningsmyndighed til at foretage konfiskationer efter kriminallovens regler. Såfremt konfiskation skal ske til fordel for landskassen, skal der foreligge udtrykkelig hjemmel hertil.

Om *øvrige forvaltningsretlige håndhævelsesmuligheder* henvises til retningslinjerne [s. 125].

Kriminalretlige sanktioner [s. 126]

Langt de fleste sager i forbindelse med tilsyn og håndhævelse bør og kan klares ad administrativ vej. 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.

Som kriminalretlig sanktionsmulighed vil det ofte være tilstrækkeligt med en *mild sanktionshjemmel (bødehjemmel)* [s. 126]. Bøder tilfalder statskassen, med mindre andet er bestemt i lovgivningen. Derfor medtages der i inatsisartutlove som regel en bestemmelse med følgende ordlyd: "Bøder, der idømmes efter denne inatsisartutlov, tilfalder landskassen".

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 *streng sanktionsbestemmelse*, der åbner for mere alvorlige reaktioner, så som anstaltsanbringelse. En sådan bestemmelse affattes f.eks. således: "For overtrædelse af § 2 kan idømmes foranstaltninger efter Kriminallov for Grønland".

Kriminalretlige bestemmelser er undergivet et skærpet hjemmelskrav, hvorfor det i en forskrift nøje skal *præciseres*, hvilke bestemmelser der skal være overtrådt, ligesom gerningsindholdet skal være klart og entydigt beskrevet. Bestemmelser, der sanktioneres kriminalretligt, skal derfor affattes helt entydige med hensyn til, hvilke handle- eller undtagelsespligter de indebærer, samt hvem pligten påhviler.

Selvstyret tilstræber at anvende en standardsanktionsbestemmelse, som er beskrevet i retningslinjerne [s. 127]. Der gælder endvidere særlige hensyn ved sanktionsbestemmelser for juridiske personer, så som virksomheder eller kommuner [s. 127], for kriminalretlige sanktioner i administrative forskrifter [s. 128], samt for overgangen fra forvaltningsretlig til kriminalretlig retshåndhævelse [s. 128].

Territorial gyldighed [s. 129]

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. Det bør dog 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. 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.

Forsvarsområdet Pituffik (Thule Airbase) 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. Såfremt forsvarsområdet skal være undtaget fra lovgivning, skal dette udtrykkeligt angives i forskriften.

Forskrifters ikrafttræden [s. 130]

Ikrafttrædelsestidspunktet er afgørende for, fra hvornår en lovgivning kan håndhæves, og lovgivningens regler vil normalt først få virkning fra dette tidspunkt, om end lovens virkninger kan dog efter omstændighederne også ligge før eller efter ikrafttrædelsestidspunktet. Der skal derfor angives en dato som ikrafttrædelsestidspunktet i forskrifter, medmindre ganske særlige omstændigheder kan begrunde, at denne regel fraviges, f.eks. hvor en bekendtgørelse blot ophæver en ældre bekendtgørelse med virkning fra en bestemt dato.

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.

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 begunstigelsen 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 ifølge EMRK ikke tillægges tilbagevirkende kraft. Også i andre situationer tilsiger retssikkerhedsmæssige hensyn, at en bebyrdende lovgivning ikke bør tillægges tilbagevirkende kraft. Der er kun anerkendt få undtagelser, f.eks. kan afgifter pålægges med virkning allerede fra tidspunktet for et forslags fremsættelse for derved at undgå varehamstring.

Ophævelsesbestemmelser [s. 131]

Retningslinjerne beskriver den tekniske udformning af ophævelsesbestemmelser [s. 131].

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. Se retningslinjerne om forebyggelsen af sådanne tvivl og om muligheden for at opretholde bekendtgørelser [s. 132].

Når selvstyret har overtaget lovgivningskompetencen på et sagsområde, medfølger naturligt også kompetencen til at ophæve gældende *rigslovgivning* på området. Ophævelse af en dansk lov vil således kunne ske ved inatsisartutlov. 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.

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.

Overgangsbestemmelser [s. 133]

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, verserende klager eller ansøgninger, varer, der måtte være bestilt inden et forbud træder i kraft, eller tilsvarende situationer.

Overgangsproblemer må adresseres under rimelig hensyntagen til de allerede trufne 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. Retningslinjerne indeholder eksempler på sådanne overgangsordninger [s. 134].

Opfølgning på lovgivning [s. 134]

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. væsentlig retlig tvivl.

Departementets viden om lovgivningens virkninger vil ofte stamme fra retspraksis eller fra oplysninger fra underordnede myndigheder, debat i pressen eller i Inatsisartut, henvendelser fra borgere og interesse- og erhvervsorganisationer, eller fra faglige artikler.

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