

BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

FM 2019/109: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at sikre større åbenhed i sit høringsarbejde i offentligheden. Tiltaget skal som minimum sikre, at offentligheden har adgang til retningslinjerne for høringer.

Afgivet til forslagens 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Sofia Geisler, Inuit Ataqtigiit, næstformand

Inatsisartutmedlem Justus Hansen, Demokraterne

Inatsisartutmedlem Stine Egede, Inuit Ataqtigiit

Inatsisartutmedlem Nikkulaat Jeremiassen, Siumut, udvalgssuppleant

1. Om forslaget

Forslaget pålægger Naalakkersuisut at sikre større åbenhed i sit høringsarbejde i offentligheden, som minimum ved at sikre offentligheden adgang til retningslinjerne for høringer.

I sin argumentation for forslaget peger forslagsstiller på, at åbenhed og gennemsigtighed giver et bedre grundlag for borgerinddragelse.

2. Naalakkersuisuts svarnotat

Naalakkersuisut oplyser i sit svarnotat, at de retningslinjer, som er omtalt i beslutningsforslagets begrundelse (Naalakkersuisuts ”Retningslinjer for intern og eksternt

høring af retsfor skrifter, kgl. anordninger, redegørelser m.v.”) er interne, administrative retningslinjer af vejledende karakter.

Ud over disse retningslinjer findes enkelte andre interne vejledninger m.v. af betydning for Naalakkersuisuts tilrettelæggelse af offentlige høringsprocesser, herunder de ”Lovtekniske retningslinjer”.

Det er Naalakkersuisuts indtryk, at offentlige høringer i almindelighed sker i overensstemmelse med disse retningslinjer og vejledninger.

Endelig kan særlovgivningen indeholde bestemmelser om høring.

Naalakkersuisut vil lægge såvel ”Retningslinjer for intern og ekstern høring af retsfor skrifter, kgl. anordninger, redegørelser m.v.” som de ”Lovtekniske retningslinjer” ud på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Naalakkersuisut indstiller med henvisning hertil beslutningsforslaget til vedtagelse.

3. I hvilke tilfælde foretages høring

Det er primært – men ikke udelukkende - udkast til lovgivning, som af Naalakkersuisut sendes i høring. Det vil sige udkast til inatsisartutlove, udkast til Selvstyrets bekendtgørelser, samt udkast til dansk lovgivning, som ønskes sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning, eller som fra sin ikrafttræden skal have virkning for Grønland.

Hertil kommer konventioner, som Grønland ønskes omfattet af.

Men også redegørelser, strategier- og handleplaner og lignende sendes undertiden i høring.

Selvstyrets bekendtgørelse om forretningsorden for Naalakkersuisut¹ indeholder en bestemmelse (§ 9, stk. 1), hvorefter udkast til forslag til Inatsisartutlov og bekendtgørelser samt oplæg til andre vedtagelser i relevant omfang skal forelægges Selvstyrets øvrige departementer til høring. Udkast skal endvidere sendes til udtalelse hos myndigheder og organisationer, der må antages at have en interesse i forslaget eller en viden af betydning for færdiggørelse af udkastet.

Endelig kan særlovgivningen indeholde krav om høring. Naalakkersuisut oplyser i sit svarnotat, at dette blandt andet er tilfældet for råstofloven, fiskeriloven, konkurrenceloven,

¹ Selvstyrets bekendtgørelse nr. 18 af 9. november 2017

miljøbeskyttelsesloven, skatteforvaltningsloven, storskalaloven og loven om planlægning og arealanvendelse.

4. Formålet med høringer

Det anføres i Naalakkersuisuts ”Retningslinjer for intern og ekstern høring af retsfor skrifter, kgl. anordninger, redegørelser m.v.”, at høringer giver mulighed for:

- at inddrage den viden og de erfaringer, som myndigheder, institutioner, organisationer m.v. sidder inde med på deres arbejdsområder,
- at opbygge et forhåndskendskab og medejerskab til en kommende lovgivning hos interessenterne, og
- at skabe en offentlig debat og et overblik over offentlige og private parters vurdering af nye tiltag.

Samlet tjener høringer dermed til at sikre demokratiske værdier om åbenhed i forvaltningen, kvalitetssikring og medinddragelse.

5. Høringsfrister

I Inatsisartut har forventningen til høringsperioders længde i en årrække taget udgangspunkt i en tilkendegivelse fra Lovudvalget fra FM 2000, hvorefter lovforslag så vidt muligt bør sendes i høring med en svarfrist på minimum 4 uger, afhængigt af forslagets karakter.

Dette udgangspunkt kan fraviges, under hensyntagen til det givne lovudkasts omfang og kompleksitet. Er lovudkastet af begrænset omfang og kompleksitet, vil en kortere tidsfrist end 4 uger efter omstændighederne kunne anses acceptabel. Er lovudkastet omvendt af betydelig omfang og kompleksitet, kan 4 uger være utilstrækkeligt. Tilsvarende gælder, hvis høringsperioden helt eller delvist er sammenfaldende med en ferieperiode.

I Naalakkersuisuts ”Retningslinjer for intern og ekstern høring af retsfor skrifter, kgl. anordninger, redegørelser m.v.” er kravet til høringsfrist i overensstemmelse hermed som udgangspunkt 5 uger for forslag, hvor kommunerne er høringspart, og 4 uger for forslag, hvor kommunerne ikke er høringspart.

Høringsperiodens længde kan i særlige tungtvejende tilfælde fraviges, men som udgangspunkt ikke som følge af selvforskyldt tidspres.

Høringsperioden kan strække sig ind over ferie- og helligdage².

6. Høringsportalen

Inatsisartut pålagde under forårssamlingen 2007³ Naalakkersuisut at tage initiativ til at oprette en internet høringsportal, hvor borgerne kan se høringsbreve og hørings svar til bekendtgørelser samt lov- og forordningsforslag.

Høringsportalen blev herefter oprettet, og anvendes fortsat – og ikke kun til høring vedr. lovgivning, men også til høring vedr. f.eks. strategier- og handleplaner.

Beslutningsforslaget er dog aldrig blevet *fuldt ud* implementeret, idet indkomne hørings svar i de færreste tilfælde er blevet lagt på høringsportalen.

For så vidt angår udkast til lovforslag er skaden herved begrænset, idet der i de almindelige bemærkninger til det endelige lovforslag redegøres for indholdet af indkomne hørings svar.

Tilsvarende har Naalakkersuisut i de seneste år stort set undtagelsesvist redegjort for indkomne hørings svar i Naalakkersuisuts beslutningsforslag vedrørende Grønlands tilslutning til konventioner og til anordning af danske love for Grønland m.v.

Anderledes forholder det sig med bekendtgørelser. Bekendtgørelser er regelsæt, som udstedes af Naalakkersuisut, og som ikke er ledsaget af bemærkninger. Hvis indkomne hørings svar til et udkast til bekendtgørelse ikke lægges på høringsportalen, vil offentligheden (herunder medierne) derfor kun kunne gøre sig bekendt med hørings svarene gennem en anmodning om aktindsigt.

Lovudvalget har imidlertid noteret sig, at Naalakkersuisut i de seneste og nugældende ”Retningslinjer for intern og ekstern høring af retsfor skrifter, kgl. anordninger, redegørelser m.v.” (fra august 2018) har fastsat krav om, at modtagne hørings svar lægges ud på høringsportalen snarest muligt og senest først kommende arbejdsdag efter høringsfristens udløb.

Dog har udvalget måttet konstatere, at dette krav langt fra i alle tilfælde efterleves.

² Naalakkersuisut havde tidligere en aftale med den nu nedlagte Kanukoka om en høringsperiode på minimum 5 uger, som ikke kunne strække sig ind i juli. Aftalen blev indgået i 2010, men blev for få år siden opsagt af Naalakkersuisut.

³ FM 2007/56

Her har Naalakkersuisut således en mulighed for at sikre større åbenhed i sit høringsarbejde i offentligheden.

7. Forudgående intern høring

Som noget nyt lægger Naalakkersuisut i de seneste og nugældende ”Retningslinjer for intern og ekstern høring af retsfor skrifter, kgl. anordninger, redegørelser m.v.” (fra august 2018) op til, at forslag til inatsisartutlove og bekendtgørelser sendes i høring ved relevante departementer, inden forslaget sendes i offentlig høring.

Formålet hermed angives at være, at udkast til lovforslag og bekendtgørelser kvalitetssikres, inden forslaget sendes i offentlig høring.

Det fremhæves i retningslinjerne, at interne høringssvar som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt⁴ og at det også i Danmark er praksis, at det ikke skal fremgå af oversigten i lovforslagets bemærkninger, hvis øvrige fagministerier har været hørt eller har afgivet bemærkninger til et lovudkast.

Lovudvalget skal hertil bemærke, at interne høringssvar fra departementer m.v. på samme måde som øvrige høringssvar hidtil har udgjort et værdifuldt bidrag til Inatsisartut’s overvejelser vedrørende lovforslag.

Lovudvalget anerkender, at den beskrevne praksisændring kan siges at harmonere med bestemmelserne i offentlighedsloven omkring aktindsigt.

Såfremt Naalakkersuisut fremover agter at undlade i lovbemærkningerne til lovforslag at redegøre for høringssvar, som er modtaget fra departementer, vil dette imidlertid udgøre en forringelse af Inatsisartut’s beslutningsgrundlag, og en begrænsning af den åbenhed omkring høringer, som hidtil har været praktiseret.

Udvalget har ligeledes noteret sig, at der i de nye retningslinjer opereres med en høringsfrist for interne høringer på som udgangspunkt 14 dage og ikke under 5 fulde arbejdsdage.

Dette udgør en meget betydelig forkortelse i forhold til tidligere, og harmonerer ikke med Inatsisartut’s forventninger til høringsfristers længde.

Naalakkersuisut har ikke fundet anledning til at orientere Lovudvalget (eller det øvrige Inatsisartut) om den beskrevne praksisændring. Henset til den betydning, som Inatsisartut

⁴ Jf. landstingsloven om offentlighed i forvaltningen, § 10, nr. 2, i, om brevveksling mellem landsstyreområder om lovgivning.

tillægger beskrivelsen af høringssvar i et lovforslags bemærkninger (hvilket er velkendt for Naalakkersuisut, jf. afsnit 3.5.2.8. i Naalakkersuisuts ”Lovtekniske Retningslinjer”), må Lovudvalget finde dette beklageligt.

8. Lovudvalget indstilling

Et enigt udvalg indstiller forslaget til vedtagelse.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Sofia Geisler
Inuit Ataqatigiit

Justus Hansen
Demokraterne

Stine Egede
Inuit Ataqatigiit

Nikkulaat Jeremiassen
Siumut