

## LOVSEKRETARIATET

FOLKETINGET



### NOTAT

OM § 71-TILSYNETS KOMPETENCE I FORHOLD TIL GRØNLAND MED  
SÆRLIGT HENBLIK PÅ ADMINISTRATIVT FRIHEDSBERØVEDE INDEN  
FOR PSYKIATRIEN

26. august 2016

Ref. 15-001086-40

### Sammenfatning

I dette notat belyses omfanget af Folketingets § 71-tilsyns kompetence med hensyn til forhold i Grønland, navnlig i lyset af, at sagsområdet tvang i psykiatrien er overført til Grønlands selvstyre. Det belyses i forlængelse heraf, i hvilket omfang § 71-tilsynet måtte have mulighed for delegeret sin kompetence med hensyn til grønlandske forhold til et eventuelt kommende grønlandsk tilsyn af lignende tilsnit, samt i bredere forstand i hvilket omfang tilsynet bør lade tilrettelæggelsen af sin virksomhed i forhold til Grønland påvirke af, at sagsområder, inden for hvilke der kan være tale om at foretage administrativ frihedsberøvelse af borgere, er overført til de grønlandske selvstyremyndigheder.

Det konkluderes, at § 71-tilsynet i alle tilfælde var kompetent til at føre tilsyn med behandlingen af administrativt frihedsberøvede personer i Grønland, så længe det sagsområde, hvorunder frihedsberøvelsen finder sted – i det konkrete tilfælde tvang i psykiatrien – ikke var overtaget af selvstyret.

Med hensyn til forholdene efter hjemtagelsen af sagsområdet finder Lovsekretariatet, at det er rigtigst at antage, at § 71-tilsynet fortsat er kompetent til at føre tilsyn med behandlingen af frihedsberøvede i Grønland. Det gælder også, hvis der i fremtiden måtte blive oprettet et grønlandsk tilsyn af lignende tilsnit.

Hvis der måtte blive oprettet et sådant grønlandsk tilsyn, vil der imidlertid ikke efter Lovsekretariatets opfattelse være noget til hinder for, at § 71-tilsynet eventuelt vælger på den baggrund at anlægge en mere tilbageholdende praksis over for grønlandske sager. En sådan praksis bør dog ikke få den virkning, at § 71-tilsynet i realiteten afskærer sig selv fra at forholde sig til forhold i Grønland.

### Baggrund

Sekretariatet for Folketingets Tilsyn i henhold til grundlovens § 71 har rettet henvendelse til Lovsekretariatet med et ønske om at få belyst tilsynets

kompetence med hensyn til forhold i Grønland, navnlig i lyset af, at sagsområdet tvang i psykiatrien er overført til Grønlands selvstyre. Tilsynets sekretariat har i samme forbindelse bedt om at få belyst, i hvilket omfang tilsynet måtte have mulighed for delegering af sin kompetence med hensyn til grønlandske forhold til et eventuelt kommende grønlandsk tilsyn af lignende tilstand, samt i bredere forstand i hvilket omfang tilsynet bør lade tilrettelæggelsen af sin virksomhed i forhold til Grønland påvirke af, at sagsområder, inden for hvilke der kan være tale om at foretage administrativ frihedsberøvelse af borgere, er overført til de grønlandske selvstyremyndigheder.

§ 71-tilsynets sekretariat har udarbejdet et baggrundsnotat af 26. maj 2016 om tilsynets kompetence i Grønland til brug for tilsynets drøftelse på møde den 1. juni 2016, hvortil der henvises. Baggrundsnotatet er omdelt internt til tilsynet (§ 71 alm. del – bilag 62).

Som det også er beskrevet i baggrundsnotatet af 26. maj 2016, har § 71-tilsynet tidligere anset sig for kompetent til at beskæftige sig med forhold i Grønland. Denne retsopfattelse kom til udtryk i et brev fra tilsynets formand til Folketingets Ombudsmands inspektionschef om opfølgning på et møde med ombudsmandsinstitutionen den 5. september 2001. I brevet henvises til et møde i tilsynet den 20. september 2001, hvor tilsynet nåede til den nævnte opfattelse. I brevet til ombudsmandsinstitutionen henviste tilsynets formand bl.a. til, at grundloven gælder for alle dele af Danmarks Rige, hvilket følger af grundlovens § 1. Ombudsmandsembedets daværende inspektionschef orienterede ved brev af 1. oktober 2001 Landstingets Ombudsmand om den opfattelse, som § 71-tilsynet havde tilkendegivet.

Der er kort henvist til den samme retsopfattelse i tilsynets beretning om sin virksomhed i folketingsåret 2000-01 afgivet den 28. september 2001. Den samme opfattelse er endvidere gentaget i en meddelelse af 9. november 2006 fra tilsynets daværende sekretær til tilsynets medlemmer i forlængelse af en drøftelse på et møde i tilsynet den foregående dag. Endelig må den samme retsopfattelse formodes at være lagt til grund, da tilsynet efter det oplyste i sommeren 2007 planlagde et tilsynsbesøg i Grønland, hvilket besøg imidlertid blev aflyst.

Senest har Sundheds- og Ældreministeriet ved brev af 6. juli 2016 til Grønlandsudvalget som opfølgning på besvarelsen af L 52 – spørgsmål 4, folketingsåret 2008-09 (jf. nedenfor) oplyst, at det er ministeriets opfattelse – og tillige Justitsministeriets – at § 71-tilsynet er kompetent i forhold til personer, der er frihedsberøvet i psykiatrien i Grønland, selv om Grønland har overtaget det pågældende sagsområde. Det er endvidere i brevet anført, at § 71-tilsynet fortsat vil være kompetent til at behandle sager om administrativ frihedsberøvelse i Grønland, selv om Grønlands selvstyre opretter sit eget

tilsyn herom, hvilket skyldes, at § 71-tilsynet udleder sin kompetence direkte af grundloven. Brevet er omdelt som GRU alm. del – bilag 77.

### **Lovsekretariatets overvejelser**

Lovsekretariatet kan uden videre tilslutte sig, at § 71-tilsynet må være kompetent til at føre tilsyn med behandlingen af administrativt frihedsberøvede personer i Grønland, så længe det sagsområde, hvorunder frihedsberøvelsen finder sted – i det tilfælde, der har givet anledning til spørgsmålet, tvang i psykiatrien – ikke er overtaget af selvstyret. Dette følger efter Lovsekretariatets opfattelse allerede af selve det forhold, at sagsområdet ikke er overtaget. Såvel den nuværende selvstyreordning som den tidligere hjemmestyreordning bygger på, at en række nærmere angivne, overordnede sagsområder enkeltvis og efter en nærmere bestemt proces kan overgå til selvstyret/hjemmestyret. Virkningen af overgangen er, at den lovgivende magt for Grønland på det pågældende område bliver Inatsisartut (tidligere Landstinget), mens den udøvende magt for Grønland for området bliver Naalakkersuisut (tidligere Landsstyret). Så længe et sagsområde ikke er overtaget, er myndighedsstrukturen og kompetenceforholdene på området – medmindre andet for det konkrete tilfælde er bestemt ved lov – den samme som i selve Danmark. For så vidt der inden for et sådant sagsområde er mulighed for administrativ frihedsberøvelse, må heraf følge, at § 71-tilsynet er kompetent til at føre tilsyn med de frihedsberøvedes behandling på samme måde, som hvis frihedsberøvelsen fandt sted i selve Danmark. Af samme grund er det Lovsekretariatets opfattelse, at § 71-tilsynet fortsat er kompetent til at føre tilsyn med behandlingen af administrativt frihedsberøvede på eventuelle sagsområder, hvor lovgivningen måtte give mulighed for administrativ frihedsberøvelse, og som endnu ikke er overgået til Grønlands selvstyre.

Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning det må tillægges, at et sagsområde – konkret tvang i psykiatrien – er overgået til selvstyret (med en anden betegnelse hjemtaget).

Hjemmelen til, at sagsområdet tvang i psykiatrien kan overtages af det grønlandske hjemmestyre (nu selvstyre), blev indført ved lov nr. 1406 af 27. december 2008 om ændring af lov om sundhedsvæsenet i Grønland. Med ændringsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2009, indsattes følgende bestemmelse som lovens stk. 1, 2. pkt.:

”Grønlands hjemmestyre kan herunder fastsætte regler om anvendelse af tvang i psykiatrien, bortset fra anbringelse af ekstraordinært farlige personer og patienter indlagt i henhold til strafferetlig afgørelse.”

Ifølge en overgangsbestemmelse til ændringsloven forblev lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold i kraft for Grønland, indtil den ændredes eller ophævedes af regler, der udstedtes af Grønlands hjemmestyre.

Hjemmelen blev udnyttet ved inatsisartutlov nr. 24 af 3. december 2012 om frihedsberøvelse og tvang i psykiatrien, som trådte i kraft den 1. juli 2013.

Bemærkningerne til lovforslaget, der blev til lov nr. 1406 af 27. december 2008, omtaler ikke hjemtagelsens mulige konsekvenser for § 71-tilsynets kompetence. Under Grønlandsudvalgets behandling af lovforslaget blev der imidlertid stillet følgende spørgsmål til ministeren for sundhed og forebyggelse (L 52 – spm. 4):

"Ministeren bedes oplyse, om der i den grønlandske lovgivning er sikret et særligt tilsyn med behandlingen af administrativt frihedsberøvede personer på linje med det i Grundlovens § 71 bestemte tilsyn."

Ministeren svarede herpå følgende:

"Spørgsmålet har været forelagt Grønlands hjemmestyre, Departementet for Familie og Sundhed, der har oplyst:

"Grønland følger Grundlovens bestemmelser og psykiatrilovgivningen fra 1938. I forbindelse med lovgivningsarbejdet vedrørende en grønlandsk psykiatrilovgivning vil det naturligvis blive sikret, at der er et særligt tilsyn med behandlingen af administrativt frihedsberøvede personer."

Jeg kan henholde mig til oplysningerne fra Grønlands hjemmestyre, Departementet for Familie og Sundhed."

Inatsisartutlov nr. 24 af 3. december 2012 indeholder bl.a. bestemmelser om protokollering af tvangsindgreb, registrering og indberetning af tvangsindgreb til landslægen og overlægens pligt til til stadighed at påse, at indgreb ikke anvendes i videre omfang end nødvendigt, og pligt til med bestemte intervaller at påse, om betingelserne for frihedsberøvelse er opfyldt. Inatsisartutloven indeholder endvidere bestemmelser om patientrådgivere, underretning af patienter om påtænkte indgreb og klagevejledning, klageadgang til et særligt psykiatrisk patientklagenævn og domstolsprøvelse. Inatsisartutloven ses imidlertid ikke at indeholde bestemmelser om et tilsyn af et tilsnit, som umiddelbart lader sig sammenligne med § 71-tilsynet (med hensyn til politisk deltagelse, et ikke-lægefagligt udgangspunkt, adgang til selvstændigt at vurdere, hvilke sager der bør undersøges, osv.).

Forholdet til Folketingets § 71-tilsyn ses heller ikke omtalt i bemærkningerne til forslaget til inatsisartutlov.

Naalakkersuisut, Departementet for Sundhed, har i brev af 6. juli 2016 til § 71-tilsynet efter forespørgsel fra tilsynet oplyst, at Grønland ikke har oprettet et tilsyn svarende til § 71-tilsynet. Departementet har henvist til de ovenfor beskrevne bestemmelser i inatsisartutlov om frihedsberøvelse og andet tvang i psykiatrien. Herudover har departementet henvist til landslægeembedets tilsyn med sundhedspersoner og myndigheder inden for sundhedsvæsenet i medfør af inatsisartutlov om sundhedsvæsenets styrelse, organisation samt sundhedsfaglige personer og psykologer og til Inatsisartuts Ombudsmands tilsynsforpligtelse i medfør af inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Så længe der ikke er etableret et tilsyn i Grønland af et tilsnit, som ligner § 71-tilsynets, taler det hensyn til sikring af administrativt frihedsberøvedes retssikkerhed og integritet, som § 71-tilsynet skal varetage, efter Lovsekretariatets opfattelse for også at anse tilsynet for kompetent over for forhold i Grønland uanset hjemtagelsen af sagsområdet. Det er i den sammenhæng ikke umiddelbart Lovsekretariatets opfattelse, at landslægeembedets og Inatsisartuts Ombudsmands tilsyn med psykiatrien i Grønland kan siges at udgøre et sådant tilsyn. Det bemærkes i den forbindelse, at lignende tilsynsordninger også findes parallelt med § 71-tilsynets virksomhed i forhold til psykiatrien i selve Danmark.

Selv om der måtte blive indført et tilsyn i Grønland, som ligner § 71-tilsynet, vil § 71-tilsynets kompetence i forhold til psykiatrien i Grønland efter Lovsekretariatets opfattelse imidlertid næppe derved blive afskåret – ligesom det efter Lovsekretariatets opfattelse er noget tvivlsomt, om denne kompetence overhovedet inden for grundlovens rammer kan afskæres. Lovsekretariatet er derfor tilbøjeligt til at tilslutte sig Sundheds- og Ældreministeriets og Justitsministeriets opfattelse, som kommer til udtryk i Sundheds- og Ældreministeriets brev af 6. juli 2016.

Grønlands selvstyreordning betragtes – på samme måde som den tidligere grønlandske hjemmestyreordning og hjemmestyreordningen for Færøerne – i almindelighed som beroende på en delegation af regeludstedende og udøvende kompetence fra de organer, som kompetencerne efter grundloven som udgangspunkt tilkommer, dvs. henholdsvis Folketinget og regeringen i forening og regeringen, til særlige grønlandske myndigheder.

At en sådan delegation er mulig inden for grundlovens rammer, synes i alt væsentligt at være ubestridt i statsretlig teori. Muligheden synes især at være begrundet med den mangeårige accept af, at der kan ske delegation af regeludstedende kompetence (lovgivningsmagt) ved lov – typisk til ministre

med henblik på regeludstedelse ved bekendtgørelse, men også i visse tilfælde til f.eks. kommuner inden for deres lokale område – og endvidere ud fra en forudsætningsbetragtning, idet hjemmestyreordningen for Færøerne allerede var gældende, da grundloven af 1953 blev til, uden at blev fundet nødvendigt at optage udtrykkelige bestemmelser om muligheden for et hjemmestyre i den nye grundlov. Der kan herom henvises til gennemgangen i afsnit 3 og 4 i Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder. Notatet er optrykt som bilag 2 til den grønlandsk-danske selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland (betænkning 1479/2008), og notatets beskrivelse af den forfatningsretlige ramme for selvstyret blev lagt til grund for kommissionens forslag til en selvstyrelov, jf. betænkningens afsnit 2.2.3.

At det – som det også fremgår af gennemgangen – er anført, at kompetence, som er tillagt selvstyre- og hjemmestyremyndighederne, ikke ensidigt kan tages tilbage til rigsmyndighederne, synes ikke at ændre ved det grundlæggende, at kompetencen i første omgang beror på en delegation.

Spørgsmålet om delegationens grundlovsmæssighed og rammer synes at have påkaldt sig mindre opmærksomhed i juridisk teori med hensyn til delegation af *udøvende* magt – antagelig fordi udøvende magt i sin natur allerede en "afledt størrelse", som beror på udøvelse af beføjelser, der følger af lov, og fordi det er almindeligt forekommende og retligt ukontroversielt, at der henlægges forvaltningsopgaver (udøvende magt) til nærmere bestemte myndigheder ved lov, herunder til myndigheder, som ikke er underlagt en ministers instruktionsbeføjelse, f.eks. kommuner og råd og nævn. Grundloven opstiller ikke en præcis model for den offentlige forvaltnings opbygning.

Hvor den lovgivende og udøvende magt efter grundlovens § 3, stk. 1 og 2, er meget bredt formulerede og generelle kompetencer, som herefter antages for afgrænsede deles vedkommende at kunne uddelegeres – er § 71-tilsynet med hensyn til opgaver og sammensætning anderledes smalt og konkret bestemt ved grundlovens § 71, stk. 7.

Der kan i den forbindelse også henvises til det princip, der finder anvendelse inden for forvaltningsretten, hvor det bl.a. taler imod, at en kompetence lovligt kan delegeres fra en myndighed til en anden, hvis opgaverne på vedkommende forvaltningsområde er fordelt nøje ved lov ud fra overvejelser om, hvilke myndigheder der mest hensigtsmæssigt vil kunne udføre de forskellige opgaver (se herom f.eks. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 139).

Lovsekretariatet er på den baggrund tilbøjeligt til at mene, at der er tale om en kompetence, der ikke kan delegeres til andre myndigheder, herunder de grønlandske selvstyremyndigheder, selv om disse f.eks. måtte beslutte at

nedsætte et tilsynsorgan bestående af medlemmer af inatsisartut. Det skal dog understreges, at Lovsekretariatet kan tilslutte sig Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse om, at grundloven ikke er til hinder for selve det, at der oprettes et sådant grønlandsk tilsyn, jf. det ovennævnte brev af 6. juli 2016.

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang det bør påvirke § 71-tilsynets virksomhed, hvis de grønlandske selvstyremyndigheder måtte oprette et lignende grønlandsk tilsynsorgan, bemærkes, at § 71-tilsynet inden for sit område har en meget vidtgående adgang til selv at bestemme, hvad det vil foretage sig – f.eks. til selv at beslutte, hvilke institutioner m.v. det vil besøge, og hvilke sager det ønsker at undersøge nærmere. Tilsynet er ikke er noget administrativt klageorgan og har ikke nogen pligt til at undersøge og behandle hvert enkelt forhold, der indbringes for det, f.eks. ved henvendelse fra en tvangsansbragt person. Tilsynet vælger ofte at henvise eller videresende sager til vedkommende administrative klage- eller tilsynsmyndigheder. Der henvises herom til gennemgangen i tilsynets publikation ”§ 71-tilsynet i 50 år” (2003), s. 35 ff.

Der er derfor ikke efter Lovsekretariatets opfattelse noget til hinder for, at § 71-tilsynet i givet fald vælger at anlægge en mere tilbageholdende praksis over for grønlandske sager i lyset af eksistensen af et grønlandsk tilsyn. Blot bør en sådan praksis ikke få den virkning, at § 71-tilsynet i realiteten afskærer sig selv fra at forholde sig til forhold i Grønland. En eventuel sådan praksis vil formentlig med fordel kunne koordineres med selvstyremyndighederne.