

Bemærkninger til forordningsforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Forordningsforslaget giver Landsstyret bemyndigelse til at fastsætte regler vedrørende de væsentligste forhold på området for eksplosive stoffer, ligesom forslaget indeholder en generel skærpelse af sanktionsmulighederne. Herudover er der skabt hjemmel til, i visse situationer, at gennemføre kontrolbesøg uden forudgående indhentelse af retskendelse, samt at meddele eneret i form af koncession på for eksempel at indføre eksplosive stoffer.

I forhold til gældende lovgivning er der tale om en væsentlig udvidelse af Landsstyrets bemyndigelse til at fastsætte regler inden for området. Denne udvidelse af Landsstyrets bemyndigelse udspringer af ønsket om at få en så fleksibel lovgivning som mulig, der med kort varsel kan standse eller forebygge blandt andet terrorvirksomhed i Grønland eller øvrig virksomhed, som udgør en sikkerhedsmæssig risiko.

Herudover får Landsstyret bemyndigelse til at etablere et samlet og integreret regelsæt, som kan højne den generelle sikkerhed for de mennesker, der omgås eksplosive stoffer til dagligt.

Med de skærpede sanktionsmuligheder tillægges domstolene nu mulighed for at anvende alle sanktionsmuligheder i kriminalloven for Grønland, ligesom Landsstyret på det administrative plan kan fastsætte regler om, at allerede meddelte tilladelser og godkendelser kan tilbagekaldes. Sidstnævnte vurderes at have en betydelig præventiv effekt. Ændringen og skærpelsen af sanktionsbestemmelsen har en stor signalværdi overfor aktørerne på markedet; eksplosive stoffer skal behandles med respekt og omhu.

For så vidt angår sanktioner efter kriminalloven for Grønland er hjemlen hertil medtaget i forordningsteksten dækkende enhver bestemmelse i de af Landsstyret fastsatte regler, som indeholder et gerningsindhold. De sanktionerede bestemmelser bør dog fortsat opregnes i de af Landsstyret udstedte regler. Bestemmelsens formulering sikrer, at også juridiske personer, Grønlands Hjemmestyre, kommuner eller kommunale fællesskaber er omfattet af sanktionsbestemmelsen.

Da der ikke er sket en indskrænkning af landstingsforordningens bemyndigelsesbestemmelser, men derimod en udvidelse, vil de regler og forskrifter, som er udstedt i medfør af de ændrede bestemmelser, forblive i kraft.

2. Forordningsforslagets hovedpunkter

Det første hovedhensyn bag forslaget udspringer af verdenssamfundets øgede fokus på terrorvirksomhed. Dette er resultatet af mange tragiske begivenheder indenfor de seneste år, hvor brugen af eksplosive stoffer har udgjort et væsentligt element.

Det er afgørende, at eksplosive stoffer ikke videregives fra Grønland til Danmark og eventuelt viderekaliseres til det øvrige Europa eller til resten af verden. Den nuværende lovgivning på området savner dybde og efterlader Grønland i en tilstand, som ikke er acceptabel.

Forslaget indebærer således, at lovgivningen på området bringes op på et niveau, som er i overensstemmelse med lovgivningen på området i de lande, som Grønland ellers sammenligner sig med.

Det andet hovedhensyn bag forslaget er den generelle højnelse af sikkerheden for befolkningen. Med de positive tendenser i landet, hvor mange byer er i god vækst, bliver de bebyggede områder til stadighed udvidet. Dette medfører, at allerede eksisterende sprængstofmagasiner ubevidst er kommet faretruende tæt på almindelige mennesker og deres boliger, og en ulykke kan få alvorlige følger.

Forslaget indebærer, at Landsstyret, via en øget regulering vedrørende blandt andet indførsel, meddelelse af koncession samt opbevaring, kan formindske risikoen betragteligt for, at en større ulykke indtræder.

Forslaget indebærer, at Landsstyret får tillagt beføjelse til at kunne fastsætte regler om indførsel, udførsel, opbevaring, salg, køb, overdragelse, transport, anvendelse og fremstilling af eksplosive stoffer samt om indretning af virksomheder, hvor eksplosive stoffer opbevares, benyttes eller tilvirkes. De af Landsstyret fastsatte regler i henhold til bemyndigelserne i denne landstingsforordning skal fastsættes i bekendtgørelsesform.

Landsstyret tillægges endvidere beføjelse til at kunne meddele eneret til én eller flere i form af koncession på at indføre, udføre, opbevare, sælge, overdrage, transportere, anvende og fremstille eksplosive stoffer.

Endelig indsættes hjemmel til, i visse situationer, at foretage kontrol uden forudgående indhentelse af retskendelse, hvilket skønnes nødvendigt af hensyn til det overordnede formål med kontrollen, det vil sige sikring af bevis og forsvarlig administration af området.

3. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

3.1. De økonomiske konsekvenser for det offentlige

Forslagets gennemførelse skønnes ikke i sig selv at have økonomiske konsekvenser for Landskassen. De opkrævede gebyrer vil give Landskassen en indtægt, som skal anvendes til administration af ordningen.

Udnyttelse af de i dette forslag meddelte bemyndigelser til Landsstyret forventes ikke at have selvstændige økonomiske konsekvenser.

3.2. De administrative konsekvenser for det offentlige

Administrativt medfører forordningsforslaget ikke en øget administrativ byrde for Landsstyret. Da Landsstyret administrerer ordningen, medfører forslaget ingen øgede administrative konsekvenser for kommunerne. Imidlertid må det forventes, at der i regler fastsat i medfør af forordningen vil kunne fastsættes skærpede sikkerhedsregler, som vil kunne betyde, at en kommune for eksempel i lokalplaner med videre må anvise nye områder til anlæg af sprængstofmagasiner.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forordningsforslaget medfører, at de, som ønsker at få tilladelse til at købe og anvende eksplosive stoffer, tilladelse som sprængningsleder eller godkendelse af et sprængstofmagasin, skal betale et gebyr.

Til gengæld medfører forslaget ikke øgede administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. De miljø- og naturmæssige konsekvenser

Forordningsforslaget skønnes ikke at ville medføre yderligere konsekvenser for miljøet og naturen.

6. Administrative konsekvenser for borgere

Forordningsforslaget medfører, at der i visse tilfælde vil kunne foretages ransagning uden forudgående dommerkendelse. Bestemmelsen er medtaget ud fra sikkerhedshensyn samt hensynet til almenvellet.

7. Eventuelle andre væsentlige konsekvenser

Forordningsforslaget forventes at øge sikkerheden på området for eksplosive og letfængelige stoffer væsentligt.

8. Forholdet til Rigsfællesskabet og selvstyre

Forordningsforslaget skønnes ikke at have konsekvenser for selvstyreprocessen.

9. Høring af myndigheder og organisationer m.v.

Udkast til forordningsforslaget har været sendt i høring hos Politimesteren i Grønland, Rigsombudsmanden i Grønland, Grønlands Arbejdsgiverforening og KANUKOKA. De nævnte høringsparter har haft en høringsfrist på 4 uger.

Høringssvaret fra Politimesteren i Grønland har givet anledning til følgende ændringer:

1) Hjemmel til foretagelse af ransagning uden forudgående indhentelse af retskendelse er ændret til en kontroladgang, ligesom hjemlen hertil nu er indføjet i selve forordningen i modsætning til en bemyndigelse til Landsstyret til at fastsætte regler herom. Dog er det valgt at fastholde, at Landsstyret (kun) har adgang til

kontrol uden retskendelse hos personer og virksomheder m.v., som formodes at have overtrådt regler fastsat i medfør af landstingsforordningen.

2) Sanktionsmulighederne for overtrædelse af forordningen og regler fastsat i medfør heraf er bragt i overensstemmelse med de for Grønland gældende sanktionsmuligheder.

Høringssvaret fra Rigsombudsmanden i Grønland har givet anledning til følgende ændringer:

1) Sanktionsmulighederne for overtrædelse af forordningen og regler fastsat i medfør heraf er bragt i overensstemmelse med de for Grønland gældende sanktionsmuligheder.

Høringssvaret har ikke givet anledning til at fastsætte en bestemmelse om, at foretagelse af ransagning uden forudgående indhentelse af retskendelse efterfølgende skal meddeles til Kredsretten, da bestemmelsen er ændret til en kontroladgang.

Høringssvaret har endvidere ikke givet anledning til at ændre bestemmelsen om opkrævning af gebyrer. Det foreslås, at fastsætte hjemmel til at Landsstyret kan fastsætte gebyrets størrelse. Med de begrundelser, der er angivet i bemærkningerne til § 25 c, stk. 1, er hjemlen til at opkræve gebyr fastsat på forordningsniveau.

Høringssvaret fra Grønlands Arbejdsgiverforening indeholder en kritik af, at der meddeles Landsstyret så vide bemyndigelser til at fastsætte regler, idet Landsstyrets sammensætning herefter vil være bestemmende for, hvorledes ordningen administreres.

Som anført i de almindelige bemærkninger har det vægtet tungere, at der etableres en så fleksibel lovgivning som mulig, der med kort varsel kan standse eller forebygge blandt andet terrorvirksomhed i Grønland eller øvrig virksomhed, som udgør en sikkerhedsmæssig risiko for samfundet, samt at Landsstyret kan etablere et samlet og integreret regelsæt, som kan højne den generelle sikkerhed for de mennesker, der omgås eksplosive stoffer til dagligt.

Høringssvaret fra Grønlands Arbejdsgiverforening indeholder endvidere en kritik af, at der skabes hjemmel til at opkræve gebyrer i forbindelse med udstedelse og fornyelse af tilladelser og godkendelser, idet dette vil fordyre byggeriet i Grønland.

Da udgifterne til udsprængninger i forbindelse med byggeri udgør en forholdsmæssig meget lille del af de samlede byggeomkostninger, deles opfattelsen af fordyret byggeri på grund af gebyrer, ikke.

KANUKOKA er ikke fremkommet med et høringssvar.

Bemærkninger til forordningsforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Ændring af overskriften til kapitel 6 skyldes ændringer i kapitlets indhold.

Til nr. 2

Til § 25, stk. 1

Bestemmelsen indebærer, at området, for hvilket Landsstyret kan fastsætte regler, udvides væsentligt i forhold til den nuværende retstilstand. Udover det nuværende kompetenceområde kan Landsstyret nu også fastsætte regler om indførsel, udførsel, salg, køb og fremstilling af eksplosive stoffer. Under indførsel og udførsel falder også retten til for eksempel at fastsætte regler om indførsels- og udførselsforbud.

Af sproglig karakter er ordet "brug" i den tidligere gældende bestemmelse erstattet med ordet "anvendelse". Der er ikke tiltænkt en materiel ændring i forhold til den tidligere gældende retstilstand.

Til § 25, stk. 2

Der er tale om en bred bemyndigelse til Landsstyret til at fastsætte regler inden for for eksempel driften af forskellige virksomhedstyper, disses aktiviteter og oplag samt produktion.

Bemyndigelsen til fastsættelse af disse typer af regler findes ikke andetsteds, for eksempel i bygningsreglementet. Det har derfor været nødvendigt at bibeholde bemyndigelsen i nærværende forordning af hensyn til en forsvarlig administration. Der er ikke tiltænkt en materiel ændring i forhold til den tidligere gældende retstilstand.

Til § 25, stk. 3

Bestemmelsens indhold er identisk med dele af den hidtidige § 25, stk. 1, idet der dog er sket en sammenskrivning og omformulering. Der er tale om en bemyndigelse til Landsstyret til at fastsætte regler til forebyggelse af brandfare vedrørende for eksempel skorstene og vedrørende sluknings- og redningsmuligheder. Der er ikke tiltænkt en materiel ændring i forhold til den tidligere gældende retstilstand.

Til § 25, stk. 4

Bestemmelsen er en gentagelse af dele af den tidligere gældende bestemmelse i § 25, stk. 1, og der er således ikke tiltænkt en materiel ændring i bemyndigelsens udstrækning i forhold til den gældende retstilstand.

Med bestemmelsen får Landsstyret bemyndigelse til at fastsætte regler om letfængelige faste, flydende eller luftformige stoffer. Der tænkes her for eksempel på hør, halm, tjære, lim, væsker og gasser.

Til nr. 3

Til § 25 a, stk. 1

Bestemmelsen medfører, at Landsstyret kan bestemme, at der ud fra sikkerhedsmæssige hensyn, kun skal være én aktør på de opremsede områder. Bestemmelsens formulering muliggør også, at der kan være én aktør på hver af de opremsede områder, således at for eksempel én har eneret til at indføre eksplosive stoffer, medens en anden har eneret til at sælge eksplosive stoffer. Endvidere vil én aktør også kunne få eneret til samtlige opremsede områder. Blandt andet ved at der kan meddeles eneret til personer eller virksomheder, som besidder en høj faglig viden, er det generelle sikkerhedsniveau søgt højnet med bestemmelsen, ligesom man søger at smidiggøre administrationen af området, idet antallet af aktører vil kunne nedbringes. Ved meddelelse af koncession kan man forestille sig, at en række opgaver vil blive udbudt i offentlig licitation, idet der herefter både vil påhvile vinderen en ret og en pligt til, for eksempel, at forsyne hele Grønland med eksplosive- eller letfængelige stoffer.

Meddelelse af koncession kan også ske ved anvendelse af en alternativ fremgangsmåde end licitation, for eksempel ved udvælgelse.

Til § 25 a, stk. 2

Bestemmelsen giver Landsstyret ret til at fastsætte vilkår i forbindelse med meddelelse af eneret efter stk. 1. Vilkårene kan eksempelvis angå tidsbegrænsninger eller geografiske begrænsninger.

Til § 25 b

Bestemmelsen er ny og skaber hjemmel for Landsstyret til at lave kontrol hos den, som formodes at have overtrådt regler fastsat i medfør af forordningen. Bestemmelsen er formuleret som en generel kontrolbestemmelse, der stiller krav om, at der skal være en formodning for, at der er sket en overtrædelse. Herudover er det et krav, at Landsstyret skønner, at kontrollens gennemførelse er nødvendig af hensyn til forsvarlig administration af området. Skønnet over nødvendigheden angår også selve gennemførelsen af kontrollen uden forudgående retskendelse. Kun hvis forudgående retskendelse vil forspilde øjemedet med kontrollen, må kontrollen foretages uden retskendelse.

Det er i bestemmelsen præciseret, at der ved kontrollen skal forevises behørig legitimation for, hvilken myndighed, den udsendte embedsmand repræsenterer, samt hvem den pågældende er. Legitimationen skal forevises uopfordret.

Kontrollen kan gennemføres hos "den", som formodes at have overtrådt regler fastsat i medfør af forordningen. Det er vanskeligt at præcisere de steder, hvor kontrollen rent fysisk kan gennemføres, men formuleringen skal forstås bredt. Således vil kontrol i hvert fald for eksempel kunne gennemføres i lokaler, sprængstofmagasiner og transportmidler, hvor eksplosive og letfængelige stoffer opbevares eller bruges.

Det er præciseret i bestemmelsen, at ejeren eller dennes ansatte har pligt til at yde Landsstyret fornøden vejledning og hjælp ved kontrollen. Den nærmere udstrækning og karakter af denne vejlednings- og bistandsforpligtelse må dog ikke bringe

forholdet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forbud mod selvinkriminering.

Skønnes det i sjældne tilfælde nødvendigt at gennemføre kontrol i lokaler, der tjener til privatbolig eller fritidsbolig, må dette ske i overensstemmelse med reglerne om ransagning i kapitel 5 i retsplejeloven for Grønland. Samtidig vil politiet i øvrigt have adgang til lokaler m.v. i medfør af retsplejeloven for Grønland som led i efterforskning af et kriminelt forhold.

Til § 25 c

Det er bestemt, at der skal opkræves gebyr for udstedelse og fornyelse af tilladelse til at købe og anvende eksplosive stoffer, tilladelse som sprængningsleder samt godkendelse af sprængstofmagasiner.

Gebyret fastsættes ved tekstanmærkning på Landstingsfinansloven. Det er imidlertid ikke hensigten, at gebyret væsentligt skal overstige de udgifter der skønsmæssigt og erfaringsmæssigt medgår til administration af området, herunder til kontrol- og tilsynsforanstaltninger, som har en naturlig tilknytning til den ydelse, som gebyret er betaling for.

Til § 25 d

Bestemmelsen indeholder hjemmel til, at der i regler fastsat af Landsstyret i henhold til § 25, kan bestemmes, at en af Landsstyret meddelt tilladelse eller godkendelse, kan tilbagekaldes. Der tænkes her på den situation, hvor forudsætningerne for meddelelse af tilladelsen eller godkendelsen er bortfaldet.

Der er her tale om en administrativ bestemmelse, som finder anvendelse sideløbende med de i Kriminalloven for Grønland nævnte foranstaltninger. Den administrative tilbagekaldelse finder anvendelse på såvel fysiske personer som på juridiske personer, Grønlands Hjemmestyre, en kommune eller et kommunalt fællesskab.

Til nr. 4

Til § 26, stk. 2

Bestemmelsen indebærer en udvidelse af sanktionsmulighederne i forhold til den hidtil gældende retstilstand, hvilket overordnet set udspringer af ønsket om at tilskynde brugerne af eksplosive stoffer til at højne den agtsomhed, hvormed eksplosive stoffer omgås. I modsat fald skal der sanktioneres hårdt. Samme hårde sanktion forudsættes anvendt, såfremt nogen form for terroraktivitet konstateres.

Med formuleringen er der lagt op til, at hele repertoire af foranstaltninger, som findes i kriminalloven for Grønland, kan bringes i anvendelse, afhængig af overtrædelsens karakter. For fysiske personer tænkes således særligt på idømmelse af bøde, anbringelse i anstalt samt fratagelse af rettigheder.

Bødens størrelse fastsættes under hensyn til den risiko, som lovovertrædelsen har indebåret, samt under hensyn til en eventuel økonomisk fordel ved tilsidesættelsen af de pågældende regler. Det forudsættes, at bødeniveauet generelt vil være højt.

Der opstilles et bredt spektrum af sanktionsmuligheder, som forventes at have en betydelig adfærdsregulerende effekt, henset til, at for eksempel entreprenører er afhængige af brugen af eksplosive stoffer i deres virksomheder. I den ene ende af spektret vil man kunne få karantæne i en kort periode vedrørende for eksempel køb eller anvendelse, medens man i den anden ende af spektret vil kunne miste retten for bestandigt vedrørende alt, der har med eksplosive stoffer at gøre. Det er i øvrigt forudsat, at fratagelse af retten til at beskæftige sig med eksplosive stoffer både kan anvendes selvstændigt, men også sammen med de øvrige sanktionsmulighederne oplyst i kriminalloven for Grønland.

Til § 26, stk. 3

For så vidt angår juridiske personer, Hjemmestyret, en kommune eller et kommunalt fællesskab indeholder bestemmelsen en præcisering af, at der kan idømmes bøde for disse juridiske personer med videre for overtrædelse af stk. 1 og 2, medmindre videregående foranstaltninger kan bringes i anvendelse efter den øvrige lovgivning.

Til nr. 5

Den tidligere gældende § 26, stk 4, er indskrevet i § 26, stk. 3. Bestemmelsen er derfor ophævet.

Til § 2

Forordningen træder i kraft den 1. januar 2007.