

Bilag 6

Notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler af 21. august 2013

JUSTITSMINISTERIET
UDENRIGSMINISTERIET

Notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler

1 De statsretlige rammer for Naalakkersuisuts adgang til at foretage udenrigspolitiske dispositioner

1.1. Efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Med udtrykket "handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender" tænkes på kompetencen til at handle faktisk og retligt på den danske stats vegne umiddelbart i forhold til andre stater og internationale organisationer mv., jf. herom f.eks. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 192.

De enkelte dele af riget har efter grundloven ikke en selvstændig kompetence til at handle i mellemfolkelige anliggender. Det vil derfor forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender (dvs. anliggender, der er omfattet af grundlovens § 19), herunder indgå traktater, som alene er bindende for Grønland og ikke den danske stat som sådan.

Regeringens kompetence efter grundlovens § 19 er en grundlovsumiddelbar kompetence – et såkaldt regeringsprærogativ. Dette antages bl.a. at indebære, at Folketinget ikke kan vedtage love, der begrænser regeringens adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Vedtager Folketinget en sådan lov, må det således antages, at regeringen konkret og generelt kan gennembryde loven ved en regeringsbeslutning efter grundlovens § 19, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., *ibid.*, side 191 f., Peter Germer, Statsforfatningsret (5. udgave, 2012), side 245, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 377. Se også Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 200 f., og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 482.

Grundloven er imidlertid ikke til hinder for, at Naalakkersuisut – med respekt for regeringens grundlovsumiddelbare kompetence – kan bemyndiges til at handle på rigets vegne i en række mellemfolkelige anliggender, som det er sket ved lov om Grønlands Selvstyre (lov nr. 473 af 12. juni 2009) (selvstyreloven) og den tidligere gældende lov om Grønlands Landstyes indgåelse af folkeretlige aftaler (lov nr. 577 af 24. juni 2005).

1.2. De grundlovmæssige rammer for at bemyndige Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender er nærmere beskrevet under pkt. 4.5.4 og pkt. 7 (navnlig pkt. 7.2) i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands Selvstyre (L 128 – 2008-09 (1. samling)) samt i Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, som er optrykt som bilag 2 til det pågældende lovforslag.

Det fremgår således af pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyrelov, at grundloven ikke kan antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges (gives fuldmagt) til at handle i mellemfolkelige anliggender, der *alene* angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget.

Det anføres endvidere under pkt. 7.2, at det forhold, at bemyndigelsen alene vil kunne omfatte anliggender, der vedrører Grønland, *for det første* må indebære, at bemyndigelsen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender skal være afgrænset til de sagsområder, hvor Grønland har fået overført den lovgivende og administrative kompetence – det vil sige sagsområder, hvor Naalakkersuisut selv kan foretage de nødvendige lovændringer og administrative handlinger mv. i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler. *For det andet* anføres det, at de internationale aftaler, som Naalakkersuisut indgår på rigets vegne, i kraft af den nævnte bemyndigelse alene kan udstrækkes til territorielt at gælde for Grønland.

Det fremhæves under pkt. 7.2, at der med en sådan bemyndigelsesordning ikke vil være tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender, og at regeringen derfor fortsat vil have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til Naalakkersuisut.

Selvom den lovgivende og administrative kompetence på et givent sagsområde er overført til de grønlandske myndigheder, kan regeringen således fortsat udøve sin grundlovs-umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der berører det pågældende sagsområde. Samtidig vil hele riget være folkeretligt bundet af aftaler indgået af Grønland.

Det anføres desuden under pkt. 7.2, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 endvidere indebærer, at Naalakkersuisut ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger – der bliver folkeretligt bindende for hele riget – vil være afskåret fra at handle i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik. Naalakkersuisut vil således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder indgå aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

Det anføres endelig under pkt. 7.2, at det med henblik på at sikre overensstemmelse med rigets generelle udenrigspolitik er en forudsætning for en ordning, hvor Naalakkersuisut får bemyndigelse til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, at der etableres en ordning, som sikrer, at regeringen i fornødent omfang underrettes og konsulteres forud for dispositioner på det udenrigspolitiske område.

1.3. Særlig for så vidt angår det forsvars- og sikkerhedspolitiske område bemærkes det, at det i den statsretlige litteratur er gjort gældende, at forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender ikke kan overlades til hjemmestyret, jf. Frederik Harhoff, Rigsfællesskabet (1993), side 491 f. Se hertil også betænkning nr. 837/1978 om hjemmestyre i Grønland, side 18 og 23.

Det anføres i Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, at denne opfattelse må antages at bygge på, at disse anliggender efter deres karakter nødvendigvis vedrører hele riget.

Det anføres endvidere i notatet, at det bl.a. på den nævnte baggrund må antages, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 er til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser i forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender.

Det forsvars- og sikkerhedspolitiske område vil på den nævnte baggrund ikke kunne være omfattet af en bemyndigelse til Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

2 Selvstyrelovens rammer for Naalakkersuisuts adgang til at foretage udenrigspolitiske dispositioner

2.1. Inden for de ovenfor under pkt. 2 anførte statsretlige rammer er der i selvstyreloven meddelt Naalakkersuisut bemyndigelse (fuldmagt) til at handle på rigets vegne i en række mellemfolkelige anliggender.

Selvstyreloven bygger på betænkning nr. 1497/2008 afgivet af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission (Selvstyrekommissionen). Som det fremgår både af Selvstyrekommissionens betænkning og af bemærkningerne til forslaget til selvstyrelov, er regeringens opfattelse af de statsretlige rammer, der svarer til det ovenfor under pkt. 2 anførte, lagt til grund for fuldmagtsordningen på det udenrigspolitiske område i selvstyreloven, selvom alle medlemmer af Selvstyrekommissionen ikke nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse. Selvstyreloven må på den baggrund forstås og fortolkes i lyset af de under pkt. 2 anførte statsretlige rammer.

2.2. Selvstyrelovens kapitel 4 om udenrigsanliggender indeholder de specifikke bestemmelser om selvstyrets deltagelse i det internationale samkvem. Kapitellet indledes med følgende bestemmelse:

"§ 11. Naalakkersuisut kan handle i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel og i aftaler med regeringen.

Stk. 2. Regeringen og Naalakkersuisut samarbejder i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

Stk. 3. De beføjelser, som gives Naalakkersuisut i dette kapitel, begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender."

Med udgangspunkt i den statsretlige opfattelse, som er anført ovenfor under pkt. 2, fastslås det således i § 11, stk. 3, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender, og at rigsmyndighedernes ansvar og beføjelser efter grundloven bevares. Dette gælder også i relation til spørgsmål, hvor Naalakkersuisut kan forhandle og indgå aftaler uden udenrigstjenestens medvirken (jf. bestemmelserne i § 12 som beskrevet nedenfor).

Herefter fastlægges de nærmere procedurer for Grønlands deltagelse i det internationale samkvem i flg. to hovedkategorier:

I § 12 behandles de tilfælde, hvor Naalakkersuisut selv kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler uden udenrigstjenestens medvirken.

I § 13 behandles tilfælde, hvor regeringen handler på rigets vegne og dermed også med virkning for Grønland. Bestemmelsen fastlægger bl.a. de nærmere rammer for inddragelse af Naalakkersuisut i disse tilfælde.

Begge de to hovedkategorier i §§ 12 og 13 angår alene forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler og andre bindende internationale forpligtelser. Hermed sigtes til aftaler og forpligtelser, der er retligt bindende efter de folkeretlige regler om indgåelse af traktater eller andre folkeretlige regler. Ifølge pkt. 7.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyrelov er de bærende principper i disse bestemmelser dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med "andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser".

2.2.1. I selvstyrelovens § 12 bemyndiges Naalakkersuisut til selv at indgå visse folkeretlige aftaler uden udenrigstjenestens medvirken, herunder til selv at føre forhandlingerne. Rammerne for bemyndigelsen til Naalakkersuisut til at indgå sådanne aftaler fremgår navnlig af § 12, stk. 1 og 4, der har følgende ordlyd:

"§ 12. Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

[...]

Stk. 4. Folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, forhandles og indgås efter reglerne i § 13."

Det anføres i bemærkningerne til § 12 i forslaget til selvstyrelov, at bestemmelsen kun angår folkeretlige aftaler, der fuldt ud ligger inden for områder, som er overtaget af Grønlands Selvstyre. Det anføres endvidere, at § 12 således ikke finder anvendelse i forhold til aftaler, hvori der også indgår emner, der falder uden for overtagne sagsområder. Spørgsmålet om, hvor detaljeret bedømmelsen af denne betingelse skal være, må ifølge bemærkningerne fastlægges i praksis, hvor der må udøves rimelige skøn i forhold til de konkrete aftaleudkast, der skal forhandles.

Herudover er det en forudsætning for anvendelse af § 12, at den folkeretlige aftale alene vedrører Grønland.

2.2.2. Det følger af selvstyrelovens § 12, stk. 4, at visse typer af folkeretlige aftaler ikke er omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det drejer sig bl.a. om folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Selvom betingelserne i § 12, stk. 1, herunder at der er tale om et fuldt ud overtaget sagsområde, er opfyldt, vil folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, således skulle indgås af regeringen efter proceduren fastlagt i selvstyrelovens § 13, jf. nærmere herom pkt. 3.2.4 nedenfor.

Bemærkningerne til § 12 i selvstyreloven indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af begrebet "folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken". En sådan udtømmende beskrivelse vil i øvrigt næppe være mulig at foretage, da forsvars- og

sikkerhedspolitikken er en ganske bred betegnelse med et dynamisk indhold, og folkeretlige aftaler indholdsmæssigt kan spænde vidt. Der er i forlængelse heraf næppe grundlag for at antage, at begrebet skal forstås snævert, f.eks. til alene at omfatte folkeretlige aftaler om rene militære eller territoriale forhold.

Det må således antages, at der med selvstyrelovens § 12 og bemærkningerne hertil er lagt op til, at der skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Der peges i bemærkningerne på et forhold, som vil kunne indgå i vurderingen af spørgsmålet om fortolkningen af § 12, stk. 4. Det anføres således i bemærkningerne til § 12, at det vil være af "væsentlig betydning", om aftalen forhandles med det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder, eller om der alene sigtes mod forhandlinger mellem Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f. eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder.

Bla. i lyset af ovenstående kan det anførte forhold dog ikke stå alene ved vurderingen af, om en folkeretlig aftale berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Sådan som bestemmelsen i § 12, stk. 4, er formuleret – og under hensyn til den forfatningsretlige ramme, som bestemmelsen ligger indenfor, jf. særligt pkt. 2.3 ovenfor – må det afgørende antages at være, om indholdet af den folkeretlige aftale, der påtænkes indgået, berører rigets forsvars- og sikkerhedspolitik, sådan som disse begreber almindeligvis forstås i dansk og international kontekst på det pågældende tidspunkt.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ved fastlæggelsen af ordlyden af § 12, stk. 4, er valgt ordet "berører", der sprogligt indikerer en svagere form for tilknytning til det forsvars- og sikkerhedspolitiske område end fx ordet "vedrører". Det må i lyset heraf antages, at der ikke ved vurderingen skal foretages en afvejning mellem forsvars- og sikkerhedspolitiske hensyn og andre hensyn, idet det vil være tilstrækkeligt for, at § 12, stk. 4, finder anvendelse, at der er forhold, som taler for tilknytning til det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.

Dette indebærer selvsagt ikke, at der ved handlen i den pågældende sag ikke vil kunne tages hensyn til andre politikker end forsvars- og sikkerhedspolitikken. Det vil i givet fald blot skulle ske inden for rammerne af § 13.

2.2.3. I tilfælde af, at selvstyrelovens § 12 finder anvendelse – og Naalakkersuisut således er bemyndiget (har fuldmagt) til selv at kunne indgå folkeretlige aftaler mv. – gælder der visse begrænsninger i bemyndigelsens omfang.

Naalakkersuisut vil ved udøvelsen af udenrigspolitiske beføjelser være bundet af rigets folkeretlige forpligtelser og i øvrigt være afskåret fra at handle i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik.

Naalakkersuisut vil således bl.a. ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale aftaler, som til enhver tid er bindende for riget, jf. selvstyrelovens § 16, stk. 1.

Naalakkersuisut vil endvidere ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser, herunder rigets til enhver tid gældende udenrigspolitik, sådan som den er fastlagt af rigsmyndighederne, eventuelt efter inddragelse af Naalakkersuisut og Færøernes Landsstyre.

2.2.4. Som anført ovenfor under pkt. 3.2.2 er visse typer af folkeretlige aftaler ikke omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det drejer sig bl.a. om folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. I disse tilfælde anvendes selvstyreloven § 13, hvorefter regeringen som udgangspunkt fører forhandlingerne og indgår de folkeretlige aftaler.

Det følger af pkt. 7.5 i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyrelov, at regeringen efter selvstyrelovens § 13, stk. 1, er forpligtet til at underrette Naalakkersuisut forud for forhandling om indgåelse af folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland. Såfremt Naalakkersuisut i kraft af underretningen fra rigsmyndighederne tilkendegiver synspunkter, som ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlinger under medvirken af udenrigstjenesten.

Bestemmelsen i § 13, stk. 3, angår Naalakkersuisuts medundertegnelse af visse aftaler. Bestemmelsen indebærer, at aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlinger, undertegnes af regeringen "i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut".

3 Naalakkersuisuts adgang til at indgå folkeretlige aftaler og foretage øvrige udenrigspolitiske dispositioner med henblik på eksport af uran og andre radioaktive mineraler

3.1. Som anført ovenfor under pkt. 3 regulerer selvstyrelovens § 12 Naalakkersuisuts adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige aftaler.

Princippet i § 12 antages også at finde anvendelse for andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Det anførte gælder også for de folkeretlige aftaler og øvrige udenrigspolitiske dispositioner, som en eventuel udvinding og eksport af uran fra Grønland aktualiserer.

Følgende skal derfor navnlig være opfyldt for, at Naalakkersuisut konkret kan agere på egen hånd på området efter selvstyrelovens § 12:

- a) De folkeretlige aftaler mv. skal alene vedrøre Grønland og fuldt ud angå overtagne sagsområder.
- b) De folkeretlige aftaler mv. må ikke berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken.
- c) Naalakkersuisut må ikke agere i strid med rigets internationale forpligtelser og rigets generelle udenrigspolitik.

Det følger af selvstyrelovens § 1, at selvstyret har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Ved Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven) overtog Grønlands Selvstyre råstofområdet i henhold til selvstyreloven.

Selvstyret har således den lovgivende og udøvende kompetence på råstofområdet, herunder for så vidt angår efterforskning og udnyttelse af råstoffer i Grønland, hvilket også – selvom det ikke er specifikt nævnt i selvstyreloven eller bemærkningerne hertil – må omfatte uran og andre radioaktive mineraler.

Der kan imidlertid, f.eks. i forbindelse med den konkrete efterforskning og udnyttelse af de nævnte mineraler eller i forbindelse med indgåelse af en folkeretlig aftale derom, opstå spørgsmål i forhold til sagsområder, der ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre. F.eks. vil der kunne opstå spørgsmål i forhold til arbejdsmiljø, hvilket er et sagsområde, som - i modsætning til råstofområdet - ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre. Om en folkeretlig aftale mv. også angår sådanne øvrige sagsområder vil først og fremmest afhænge af indholdet af den pågældende aftale mv.

Endvidere kan udenrigspolitiske dispositioner med henblik på eksport af uran og andre radioaktive mineraler berøre rigets forsvars- og sikkerhedspolitik, sådan som dette begreb almindeligvis må forstås, jf. nærmere herom pkt. 3.2.2 ovenfor.

Det må således bl.a. antages, at folkeretlige aftaler og andre udenrigspolitiske dispositioner, der helt eller delvist går ud på at opnå sikkerhed for, at eksporteret uran og andre radioaktive mineraler ikke anvendes til ikke-fredelige formål, berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 4. Sådanne folkeretlige aftaler mv. vil på denne baggrund skulle indgås i overensstemmelse med proceduren fastsat i selvstyrelovens § 13.

Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at en eventuel grønlandsk udvinding og eksport af uran og andre radioaktive mineraler i givet fald ville skulle ske under fuld iagttagelse af de internationale regler og kontrolforanstaltninger, der gælder på området, herunder i regi af Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA).

Det bemærkes endvidere, at EURATOM-landene, USA, Canada og Australien, som tilsammen står for størstedelen af uraneksporten på verdens plan, indgår folkeretlige aftaler med de lande, der eksporteres uran til, med henblik på at sikre, at det eksporterede uran ikke anvendes til ikke-fredelige formål, og at uranen ikke beriges, oparbejdes eller vidresælges uden tilladelse fra det eksporterende land.

Bl.a. med henvisning til rigets mangeårige udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske indsats i forhold til global nedrustning og ikke-spredningsarbejde samt det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som Danmark i øvrigt har med de nævnte lande, må det forventes, at en eventuel eksport af uran og andre radioaktive mineraler vil aktualisere indgåelse af tilsvarende bilaterale aftaler.