
RESPONSUM

OM UDENRIGSPOLITISKE BEFØJELSER I FORHOLD TIL URAN
OG ANDRE RADIOAKTIVE MINERALER I GRØNLAND

6. JANUAR 2014

1. Emne og konklusioner

I forbindelse med Inatsisartuts ophævelse af nul-tolerancepolitikken i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland er der konstateret uenighed mellem Naalakkersuisut og den danske regering om udenrigspolitiske beføjelser. Uenigheden kommer til udtryk i Rapport om udvinding og eksport af uran (med bilag), som i oktober 2013 blev afgivet af Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken.

Med brev af 25. oktober 2013 forelagde Udenrigsdirektoratet og Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked mig tre spørgsmål i anledning af den opståede uenighed:

- 1) Grønlands Selvstyres kompetencer med hensyn til udenrigsforhold (udenrigspolitik) vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.
- 2) Statens kompetencer med hensyn til henholdsvis udenrigsforhold (udenrigspolitik) og forsvars- og sikkerhedsforhold (forsvars- og sikkerhedspolitik) vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.
- 3) I hvilket omfang og på hvilken måde kan statens kompetencer med hensyn til henholdsvis udenrigspolitik og forsvars- og sikkerhedspolitik anvendes til at udelukke, begrænse eller regulere udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler?

Af grunde gengivet nedenfor skal spørgsmålene efter min vurdering besvares således:

Råstofområdet blev overtaget af Grønlands Selvstyre med virkning fra den 1. januar 2010.

Der er enighed mellem den danske regering og Naalakkersuisut om, at området indbefatter uran og andre radioaktive mineraler. Det betyder samtidig, at uran og andre radioaktive mineraler ikke falder inden for andre sagsområder. Efter selvstyreloven afgrænses sagsområder entydigt og generelt. Der er ikke overlap mellem sagsområder

Overtagelsen af råstofområdet har retsfølger, både for grønlandske og danske myndigheder, og inden for såvel indenrigspolitik som udenrigspolitik.

Indenrigspolitisk betyder overtagelsen, at alle beføjelser henligger hos Grønlands Selvstyre. Grønlands Selvstyre har den lovgivende magt såvel som den udøvende magt i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland. Den overordnede politiske ramme fastlægges af Grønlands Selvstyre ved lovgivning, således som sket med Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (med senere ændringer). Konkret sagsbehandling er udøvende magt, som tillige ligger eksklusivt hos Grønlands Selvstyre. Danske myndigheder har ingen lovgivende eller udøvende magt på området. Det er forbeholdt grønlandske myndigheder at udstede licenser til efterforskning og udnyttelse, be-

stemme licensvilkår og foretage kontrol. Der er ingen almindelig pligt til at holde danske myndigheder orienteret, og danske myndigheder kan ikke intervenere i sagsbehandling.

Det ændrer ikke herpå, at Kongeriget Danmark har påtaget sig folkeretlige forpligtelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler. Tværtimod er det alene Grønlands Selvstyre, der kan sikre opfyldelsen i Grønland af forpligtelserne, eksempelvis vedrørende såkaldte safeguards. Det ville heller ikke ændre noget, selv hvis Grønlands Selvstyres udnyttelse af sine indenrigspolitiske beføjelser berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Uden for den lovgivende og udøvende magt holder selvstyreloven udenrigspolitiske beføjelser. Den danske regerings udenrigspolitiske beføjelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler består. I kraft af overtagelsen af råstofområdet har Naalakkersuisut i nogen grad en parallel kompetence.

Myndighedskontrol i Grønland med efterforskning og udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler er indenrigspolitiske beføjelser. Det samme gælder kontrol med eksport af uran og andre radioaktive mineraler. Myndighedskontrol og eksportkontrol i Grønland henhører under Grønlands Selvstyre.

Det gælder, uanset kontrollen udføres inden for en folkeretlig ramme. Ændring af den folkeretlige ramme sker ved folkeretlig aftale og henhører under udenrigspolitik. Men gennemførelse og opfyldelse af Kongeriget Danmarks eksisterende folkeretlige forpligtelser inden for rammen, eksempelvis ved kontrol, er lovgivende og udøvende magt.

Rapportering og kontakt med Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) og andre landes myndigheder i sammenhæng med kontrol har et udenrigspolitisk aspekt. I kraft af selvstyreloven kan også rapportering og kontakt varetages af Naalakkersuisut inden for fuldt overtagne sagsområder som råstofområdet.

Den danske regering har i notater af 21. august og 27. september 2013 anført en anden opfattelse. I den forbindelse har den danske regering pegt på, at Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser ikke omfatter forhold, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Den danske regering har argumenteret for, at forsvars- og sikkerhedspolitik er en bred betegnelse med et dynamisk indhold, og den danske regering har foreslået en udvidelse i forhold til de fælles grønlandsk-danske forarbejder til selvstyreloven.

Juridisk savner argumentationen støtte. Hertil kommer, at den danske regering overser, at kontrol og safeguards ikke i sig selv er udenrigspolitiske dispositioner. Generelt kan den danske regering ikke udøve sine udenrigspolitiske beføjelser med det formål at omgøre eller begrænse Grønlands Selvstyrets lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder som råstofområdet.

Det fører frem til følgende konkrete konklusioner:

- Udvidelse til Grønland af traktater, som Kongeriget Danmark allerede er part til for så vidt angår Danmark, henhører under § 13 i selvstyreloven og skal således indgås af den danske regering og ikke Naalakkersuisut.
- Omvendt kan Naalakkersuisut i medfør af selvstyrelovens § 12 indgå folkeretlige aftaler i tilknytning til eksportkontrol med stater, hvortil uran og radioaktive mineraler eksporteres.
- Gennemførelse og opfyldelse i Grønland af Kongeriget Danmarks eksisterende folkeretlige forpligtelser henhører under den lovgivende og udøvende magt og tilkommer eksklusivt Grønlands Selvstyre. Det indbefatter myndighedskontrol og eksportkontrol i overensstemmelse med vedtagne safeguards.
- Løbende rapportering og kontakt til IAEA og andre internationale og nationale myndigheder i sammenhæng af kontrol og safeguards kan forestås af Naalakkersuisut.

Der er yderligere seks afsnit i dette respons. Først afgrænses de relevante sagsområder, nemlig råstofområdet, udenrigspolitikken og forsvars- og sikkerhedspolitikken (afsnit 2). Herefter behandles retsfølgerne af Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet, både indenrigspolitisk og udenrigspolitisk (afsnit 3). Videre beskrives Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser på råstofområdet nærmere (afsnit 4). På det grundlag behandles den danske regerings argumentation i notater af 21. august og 27. september 2013 (afsnit 5). Der knyttes bemærkninger om Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser (afsnit 6). Endelig fremsættes mere konkrete bemærkninger om safeguards og eksportkontrol (afsnit 7).

2. Afgrænsning af relevante sagsområder

Siden 1979 er sagsområder overgået fra danske til grønlandske myndigheder i medfør af først hjemmestyreloven og nu selvstyreloven.

Hjemmestyreloven fra 1978 oplyste 17 sagsområder, som Grønlands Hjemmestyre kunne overtage efter §§ 4 og 5 i loven. I 2008 kunne Grønlandsk-dansk selvstyrekommission konstatere, at Grønlands Hjemmestyre havde overtaget ”stort set samtlige de områder, som er angivet i bilaget til loven, idet der dog inden for visse sagsområder stadig er dele, som ikke er overtaget”, jf. Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning 1497/2008 om selvstyre i Grønland (herefter ”betænkningen”) side 39. Selvstyreloven fra 2009 oplister 32 sagsområder, der kan overtages efter § 2, heriblandt råstofområdet.

I tillæg til listerne har både hjemmestyreloven og selvstyreloven anvist en aftalemodel, jf. nu selvstyrelovens § 4 om overtagelse efter aftale mellem Naalakkersuisut og den danske regering af "sagsområder, der alene vedrører grønlandske forhold, og som ikke er nævnt i bilaget".

Fem sagsområder – eller grupper af sagsområder – kan dog ikke overtages. Det afspejler den danske regerings forfatningsretlige opfattelse, der blev lagt til grund ved udarbejdelsen af selvstyreloven. Der er tale om statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs- forsvars- og sikkerhedspolitikken samt valuta- og pengepolitikken.

Hvor Grønlands Selvstyre har overtaget sagsområder, fordeles kompetencerne mellem danske og grønlandske myndigheder ud fra afgrænsningen af deres respektive sagsområder. Inden for overtagne sagsområder tilkommer den lovgivende og udøvende magt Grønlands Selvstyre alene. I selvstyrelovens forarbejder er sagsområder nærmere beskrevet og afgrænset over for hinanden, jf. betænkningen side 129-165 og Folketingstidende 2008-2009, tillæg A (herefter "Folketingstidende") side 4105-4123. Beskrivelsen hviler på to grundpræmisser, der afspejler nødvendigheden af kompetencefordeling mellem danske og grønlandske myndigheder:

- Afgrænsningen er entydig. Der er ikke overlap mellem sagsområder. Et forhold falder enten inden for det ene eller det andet sagsområde. Sagsområderne er sideordnede. I selvstyrelovens forarbejder er der eksempler på detaljeret afgrænsning af sagsområder over for hinanden. Afgrænsningsspørgsmål løses i øvrigt ved fortolkning.
- Afgrænsningen er generel. Sagsområderne afgrænses over for hinanden generelt ud fra deres karakter, dvs. den abstrakte art eller indhold. Det er uden betydning, hvad formålet konkret måtte være med udøvelsen af kompetence inden for et sagsområde. Et særligt, konkret formål udelukker ikke et forhold fra det sagsområde, som forholdet efter sin karakter tilhører.

Eftersom afgrænsningen af sagsområder er entydig og generel, kan det ikke udelukkes, at riget i konkrete forhold inden for overtagne sagsområder anerkendes at have interesser. Sagsområdet forbliver naturligvis overtaget, og dét med den entydige og generelle afgrænsning. I betænkningen side 126 og Folketingstidende side 4103 er i stedet henvist til en forudsætning om "fælles respekt for en kerne af grundlæggende værdier og principper, der er kommet til udtryk i rets- og lovgivningstradition".

I betænkningen side 126 og Folketingstidende side 4103 er det nævnt, at det ved Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområdet kriminalretten forudsættes, at der "fortsat vil være bestemmelser, der i det væsentlige svarer til reglerne i den danske straffelovs kapitel 12 og 13 om henholdsvis forbrydelser mod den danske stats selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv."

I betænkningen side 149 og Folketingstidende side 4115 er som yderligere eksempel nævnt, at "[d]et forudsættes ..., at der af hensyn til rigets forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser ... fastsættes en ordning, der sikrer, at patent på en opfindelse også i Grønland skal meddeles som hemmeligt patent, hvis hensyn til rigets forsvar gør det påkrævet".

I sidste ende er det op til Grønlands Selvstyre at varetage forudsætninger som disse.

2.1 Råstofområdet

Selvstyrelovens bilag med angivelse af sagsområder, der kan overtages, medtager som nr. 26 på liste II "råstofområdet". § 23, stk. 2, i selvstyreloven fastsætter, at indtil råstofområdet overtages, forbliver § 8 i hjemmestyreloven i kraft. Hjemmestyrelovens § 8 angik "Grønlands naturgivne ressourcer", herunder "forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse".

I forarbejderne til selvstyreloven er råstofområdet defineret som "efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland", jf. betænkningen side 158 og Folketingstidende side 4119, idet råstoffer er angivet som "hårde mineraler og kulbrinter", jf. også betænkningen side 42. I forarbejderne anvendes råstofområdet synonymt med "råstofaktiviteter" og "råstofvirksomhed". Efter selvstyrelovens § 7 er indtægter "i henhold til konkrete tilladelser" såvel som "enhver beskatning ... af rettighedshavere" henregnet til råstofindtægter, jf. herved også betænkningen side 57 og 180 og Folketingstidende side 4131-4132.

Den nærmere afgrænsning af sagsområdet sker i forarbejderne med henvisning til det tidligere lovgrundlag i lovekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 såvel som råstofdirektoratets faktiske virksomhed, jf. betænkningen side 158 og 182-183 og Folketingstidende side 4119-4120 og 4133.

Tidligere har der fra dansk side været reservationer over for overtagelse af råstofområdet. Selvstyreloven markerer, at disse reservationer er opgivet.

I den færøske hjemmestyrelov fra 1948 var råstoffer i undergrunden et sagsområde, der var at finde på liste B. Det betød, at sagsområdet kun kunne overtages efter forhandling. Justitsministeriet har på side 3 i notat af 28. februar 2001 (gengivet i betænkningen side 562) henvist til notits fra Statsministeriet fra juli 1947:

"Grunden til, at Undergrunden ... er opført paa Listen under B, er den, at mere almindelige Koncessioner med Udførsel for Øje ... ikke kan gives af Lagtinget, fordi det drejer sig om Spørgsmål af udenrigsk Interesse. Men man vil paa den anden Side være indforstået med, at Dispositioner af denne Art kræver Lagtingets Tilslutning. Rent stedlig Udnyttelse af Undergrunden, f.Eks. ved Kulbrydning ... kan ordnes af Lagtinget. Men af Hensyn til Kontrollen maa saadanne Ordninger forelægges Rigsmyndighederne til Godkendelse."

I forbindelse med udarbejdelsen af den grønlandske hjemmestyrelov blev der anlagt en forsigtig tilgang, jf. betænkning 837/1978, bind 2, side 7-8, muligt i lyset af betæneligheder rejst af Ole Espersen om, at "de grønlandske råstoffer enten er økonomisk overordentlig værdifulde eller af vital betydning", jf. side 36. I 1982 fik Færøernes Hjemmestyre – på et tidspunkt, hvor Espersen var blevet justitsminister – oplyst, at den danske regering "anser det ... for udelukket, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" helt eller delvist kan overføres til Færøerne som særanliggende", jf. selvstyrekommissionens betænkning side 23 og 564-565.

Alligevel blev der i 1992 indgået en aftale mellem Færøernes Hjemmestyre og den danske regering om overtagelse af sagsområdet råstoffer i undergrunden.

Justitsministeriet udtalte efterfølgende i notat af 28. februar 2001, at overtagelsen var forenelig med grundloven. I notatet konstaterede Justitsministeriet, at Færøernes Hjemmestyre havde "opnået adgang til at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på området og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i den færøske undergrund", ligesom hjemmestyret kunne "disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne", jf. side 7 (gengivet i betænkningen side 566). Videre anførte Justitsministeriet, at Færøernes Hjemmestyre ikke havde fået "højhedsret" eller "ejendomsret" og således ikke kunne "overdrage eller afhænde" undergrunden. Justitsministeriet konkluderede, jf. side 9 (gengivet i betænkningen side 568):

"Aftalen fra 1992 om overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden omfatter udelukkende beføjelser med hensyn til råstoffer i undergrunden i den afgrænsede del af riget, der kan henføres til Færøerne.

På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at sagsområdet råstoffer i undergrunden på Færøerne reelt kan siges at vedrøre hele riget, således at grundloven måtte anses for at være til hinder for at overlade de lovgivende og administrative beføjelser på området til hjemmestyret."

Ændringen i den danske regerings opfattelse blev behandlet af selvstyrekommissionen i betænkningen side 23. Mens den grønlandske side fandt, at den danske regering havde ændret sin forfatningsretlige opfattelse, holdt den danske side det åbent, om tidligere tilkendegivelser alene "byggede på snævre forfatningsretlige betragtninger" (eller tillige var politisk-taktiske).

Væsentligt er, at tidligere reservationer er opgivet, navnlig reservationerne gående ud på at råstofområdet ikke kunne overtages i sin helhed, fordi det angår "Spørgsmål af udenrigsk Interesse", eller fordi det angår "overordentlig værdifulde" aktiver af "vital betydning".

Om følger af en overtagelse anførte selvstyrekommissionen i betænkningen side 193-194, jf. også Folketingstidende side 4140:

”Ved en grønlandsk overtagelse af råstofområdet vil det således være overladt til Grønlands Selvstyre at fastsætte de generelle rammer for virksomhed på råstofområdet og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden.

Når råstofområdet overtages, vil Grønland herefter have ejendomsretten til at råde over og udnytte råstofferne i den grønlandske undergrund. Staten vil dog fortsat have højhedsret over Grønland.”

2.2 Udenrigspolitikken

Blandt de fem (grupper af) sagsområder, der ikke kan overtages efter selvstyreloven, er udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitikken. Den danske regerings synspunkt er, at udenrigspolitiske dispositioner ”aldrig ... (fuldt ud)” vil vedrøre ”grønlandske forhold”, men ”binde hele riget, således at dispositioner på det udenrigspolitiske område som udgangspunkt vil berøre rigets generelle udenrigspolitiske forhold”, jf. betænkningen side 25, 197 og 262 og Folketingstidende side 4141-4142 og 4178-4179.

Særligt angående udenrigspolitikken nævnes i de almindelige bemærkninger til selvstyreloven, jf. betænkningen side 163 og Folketingstidende side 4122:

”Uden at det er muligt udtømmende at angive de handlinger, der er omfattet af bestemmelsen i § 19, kan nævnes, at den udenrigspolitiske kompetence bl.a. omfatter indgåelse af internationale traktater og konventioner samt forhandlinger om sådanne aftaler, udsendelse og modtagelse af diplomater, anerkendelse af nye stater og regeringer, kontakt til udenlandske myndigheder i udenrigspolitiske sager, udnævnelse af repræsentanter til internationale konferencer mv. samt udfærdigelse af instruktioner til sådanne repræsentanter samt beslutninger om anvendelse af militære magtmidler og om kongerigets territorium.”

I utrykt notat af 16. marts 2007 til brug for selvstyrekommissionens arbejde gentog det danske udenrigsministerium, at ”en klar afgrænsning af udtrykket ”handling i mellemfolkelige anliggender” er særdeles vanskelig”, idet ministeriet med henvisning til teorien som eksempler nævnte, ”at udtrykket ud over aftaleindgåelse og opsigelse bl.a. omfatter anerkendelse af stater, oprettelse af diplomatiske forbindelser (tildeling af agrément og exequatur), ansøgning om optagelse i internationale organisationer, diplomatiske protester, tilladelser, f.eks. til fremmede krigsskibes passage, indstævning for Den Internationale Domstol, m.m.”

Tilbage i selvstyrelovens trykte forarbejder anføres, at beføjelser uden for grundlovens § 19 ”[i] en række tilfælde” også er omfattet af udenrigspolitikken, jf. betænkningen side 164 og Folketingstidende side 4122-4123:

”Det gælder eksempelvis de områder, der er reguleret i lov af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn, lov af 13. april 1983 om Udenrigstjenesten, lov af 10. juni 1971 med senere ændringer om internationalt udviklingssamarbejde, lov af 8. marts 1972 om konsulære forbindelser, lov af 18. juni 1968 om diplomatiske forbindelser, lov af 30. november 1983 om rettigheder og immuniteter for internationale organisationer m.v., samt lov af 28. april 1971 med senere ændringer om nordisk samarbejde.”

Endelig fremhæves, jf. betænkningen side 164 og Folketingstidende side 4123:

”Også andre lovregulerede områder må karakteriseres som hørende under sagsområderne udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det drejer sig f.eks. om love, der med folkeretlig virkning fastlægger kongerigets territorium, herunder søterritorium, fiskeriterritorium, økonomisk zone m.v. Yderligere kan andre lovregulerede områder være så snævert forbundet med udenrigs- og sikkerhedspolitiske handlinger, at de må anses for at falde ind under sagsområderne udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det gælder eksempelvis lov af 29. april 1955 om gennemførelse af overenskomst om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol om NATO's militære hovedkvarter og lov af 3. januar 1992 om inspektion af konventionelle styrker i Danmark.”

Afgrænsningen af udenrigspolitikken tager således udgangspunkt i grundlovens § 19, hvortil kommer ”en række” andre tilfælde samt områder, der – som nævnt i det sidste citat – er ”snævert forbundet med udenrigs- og sikkerhedspolitiske handlinger”.

Af forarbejderne til selvstyreloven fremgår, jf. betænkningen side 229 og Folketingstidende side 4158:

”Loven gælder ikke for internationalt samarbejde, som ikke er af folkeretlig karakter. Dette gælder f.eks. Grønlands deltagelse i samarbejdet i Inuit Circumpolar Conference og aftaler med regionale enheder i nabolande, f.eks. canadiske provinser og territorier. Dette samarbejde kan fortsættes og udbygges uden at berøre de stats- og folkeretlige spørgsmål, som er omhandlet i nærværende lov.”

Tilsvarende falder indgåelse af aftaler med private enheder og udstedelse af licenser uden for udenrigspolitikken.

Indgåelse af folkeretlige aftaler er ikke indholdsmæssigt begrænset, men på den anden side henhører gennemførelse og opfyldelse af sådanne aftaler ikke under grundlovens § 19 eller udenrigspolitikken. Grundlovens § 19 henviser selv til muligheden for forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.

Gennemførelse og opfyldelse af folkeretlige aftaler – og Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser i øvrigt – tilkommer den myndighed, hvortil det konkrete sagsområde henhører. Det er en del af den lovgivende og udøvende magt. Hvor Grønlands Selvstyre har overtaget et sagsområde, er det Grønlands Selvstyre alene, som kan gennemføre folkeretlige aftaler og forpligtelser. Det følger af, at Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt, jf. betænkningen side 205 og Folketingstidende side 4146, og det er forudsætningsvis lagt til grund i § 16, stk. 1, i selvstyreloven:

”Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.”

Den danske regerings udenrigspolitiske beføjelser efter grundlovens § 19 hverken indskrænker eller forrykker indenrigspolitiske beføjelser, hverken i Danmark eller i Grønland.

2.3 Forsvars- og sikkerhedspolitikken

Det er ikke kun udenrigspolitikken, men også forsvars- og sikkerhedspolitikken, som Grønlands Selvstyre er afskåret fra at overtage efter selvstyreloven. Baggrunden er følgende opfattelse i den danske regering, jf. betænkningen side 26 og 263 og Folketingstidende side 4179:

”Denne opfattelse må antages at bygge på, at disse anliggender efter deres karakter nødvendigvis vedrører hele riget bl.a. på den måde, at riget bør have ét samlet forsvar, der er undergivet fælles ledelse.

Hertil kommer, at grundlovens § 19 indeholder en forudsætning om, at det er kongen (regeringen), der træffer beslutning (med Folketingets samtykke) om anvendelse af militære midler over for andre stater.”

Som det ses, er vægten i forhold til forsvars- og sikkerhedspolitikken lagt på ”forsvar” og ”militære midler”. Afgrænsningen af forsvars- og sikkerhedspolitikken i selvstyrelovens forarbejder er i overensstemmelse hermed, jf. betænkningen side 164 og 263 og Folketingstidende side 4123 og 4179:

”Ud over de eksterne dele af sagsområderne forsvars- og sikkerhedspolitik omfatter de pågældende sagsområder også de organisatoriske forhold i forsvaret, herunder opdelingen af forsvaret i forskellige værn, forholdene for soldaterne samt forsvarets bygninger, våben og øvrige udstyr.

Dansk forsvar har efter §§ 3 - 7 i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. til opgave som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker at kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med alliansens strategi. Forsvaret skal desuden kunne konstatere og afvise

krænkelser af rigets suverænitet og deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO. Endvidere skal forsvaret med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver. I medfør af forsvarsloven omfatter forsvarets opgaver bl.a. også forskellige foranstaltninger, som et samfund foretager for at forberede sig internt mod følgerne af krig eller katastrofer, herunder forsvarets støtte til og samarbejde med de øvrige dele af totalforsvaret.

Til brug for løsning af sine opgaver foretager forsvaret overvågning og kontrol inden for kongerigets territorium, herunder i de nordatlantiske dele af kongeriget, med henblik på at kunne konstatere og afvise krænkelser af suveræniteten. Det sker bl.a. gennem maritim tilsynsvirksomhed.”

Forsvars- og sikkerhedspolitikken er – ud over sine ”eksterne dele” – således koncentreret om forsvarets formål, opgaver og organisation. Omfattet er ”forsvarets våben”. Der er ikke i selvstyrelovens forarbejder anført særskilte eksempler på sikkerhedspolitik; eksemplerne angår forsvars- og sikkerhedspolitik –i bestemt form som ”forsvars- og sikkerhedspolitikken”, eksempelvis selvstyrelovens § 12, stk. 4. Rigets territoriale forhold sikres af forsvaret.

3. Følger af Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet

Råstofområdet blev overtaget af Grønlands Selvstyre med virkning fra den 1. januar 2010 i medfør af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor. Overtagelsen har retsfølger både indenrigspolitisk og udenrigspolitisk.

3.1 Indenrigspolitiske beføjelser

Grønlands Selvstyre og den danske regering er enige om, at uran og andre radioaktive mineraler – ganske som mineraler i almindelighed – falder inden for råstofområdet.

Dermed er det også afgjort, at uran og andre radioaktive mineraler ikke falder inden for eksempelvis sikkerheds- eller forsvarspolitikken eller for den sags skyld udenrigspolitikken. Det gælder, uanset hvilken brug radioaktive mineraler konkret måtte være tiltænkt, og uanset at eksempelvis uran teoretisk kan anvendes til at fremstille atomvåben. Det følger af, at sagsområder afgrænses entydigt og generelt, og at der ikke er overlap, jf. afsnit 2.

Indenrigspolitisk betyder overtagelsen, at alle beføjelser henligger hos Grønlands Selvstyre. Grønlands Selvstyre har den lovgivende magt såvel som den udøvende magt i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland. Den overordnede politiske ramme fastlægges af Grønlands Selvstyre ved lovgivning som sket med Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor. Konkret sagsbehandling er udø-

vende magt, som eksklusivt ligger hos Grønlands Selvstyre. Danske myndigheder har ingen lovgivende eller udøvende magt. Det er forbeholdt grønlandske myndigheder at udstede licenser til efterforskning og udnyttelse, bestemme licensvilkår og foretage kontrol. Der er ingen almindelig pligt til at holde danske myndigheder orienteret, og danske myndigheder kan ikke intervenere i sagsbehandling.

Det ændrer ikke herpå, at Kongeriget Danmark har påtaget sig folkeretlige forpligtelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler. Tværtimod er det alene Grønlands Selvstyre, der kan sikre opfyldelsen i Grønland af forpligtelserne, eksempelvis vedrørende såkaldte safeguards, jf. afsnit 2.2. Det ville heller ikke ændre noget, selv hvis Grønlands Selvstyres udnyttelse af sine indenrigspolitiske beføjelser berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. En sådan begrænsning gælder alene i forhold til Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser, jf. § 12, stk. 4, i selvstyreloven og nedenfor i afsnit 3.2 og 4.1.

Råstofområdet omfatter ifølge forarbejderne til selvstyreloven bl.a. ”rammerne for hensigtsmæssige, tekniske, ressourcemæssige og sikkerhedsmæssigt forsvarlige aktiviteter, under hensyntagen til det omgivende miljø”, jf. betænkningen side 158 og Folketingstidende side 4119.

Råstofområdet omfatter ifølge forarbejderne også ”sikkerheds-, sundheds-, miljø- og ophørsforanstaltninger m.v. for rettighedshaveres regning og risiko, når disse ikke selv foretager sådanne foranstaltninger”, såvel som ”beredskabsforanstaltninger vedrørende sikkerhed, sundhed og miljø, som er direkte knyttet til rettighedshaveres råstofaktiviteter i Grønland”, jf. betænkningen side 183 og Folketingstidende side 4133.

Omfattet af råstofområdet er ifølge forarbejderne tillige ”godkendelsesprocedurer, tilsyn, monitoring og rapportering samt i nogle tilfælde baggrundsundersøgelser”, jf. betænkningen side 158 og Folketingstidende side 4119.

3.2 Udenrigspolitiske beføjelser

Grønlands Selvstyre kan som nævnt ikke overtage udenrigspolitikken som sagsområde, men Naalakkersuisut har udenrigspolitiske beføjelser inden for overtagne sagsområder i medfør af § 12 i selvstyreloven. Ordningen betegnes som en fuldmagt. Heri ligger, at Naalakkersuisuts kompetence er en parallel kompetence, idet den danske regerings udenrigspolitiske beføjelser består (som regeringsprærogativ), jf. § 11, stk. 3, i selvstyreloven. Den danske regering har tiltrådt fuldmagsordningen ikke blot ved sin stadfæstelse af selvstyreloven, men også ved den overenskomst med Naalakkersuisut, som selvstyreloven ifølge sin præambel bygger på.

Selvstyrelovens § 12 fastsætter:

”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.”

Under forhandlingerne i selvstyrekommissionen blev det fra grønlandsk side foreslået at udvide bestemmelsen fra indgåelse (og opsigelse) af folkeretlige aftaler til mellemfolkelige handlinger generelt. Det imødegik det danske udenrigsministerium med et notat af 16. marts 2007. I stedet blev der i notatet foreslået ”en praktisk og fleksibel tilgang”, som var afspejlet i et afsnit i det da foreliggende udkast til lovforslag, og som i de endelige lovbemærkninger lød således, jf. betænkningen side 199 og Folketingstidende side 4143:

”De bærende principper i disse bestemmelser [§§ 12 og 13] er 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.”

For den danske regering har Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet den betydning, at udenrigspolitiske beføjelser ikke kan udøves med det formål at omgøre eller begrænse Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt inden for området. Det ville være i strid med forudsætningerne for sagsområdets overtagelse såvel som det grundlæggende ønske med selvstyreloven om – som anført i præambelen – at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, jf. herved betænkningen side 218 og Folketingstidende side 4152.

4. Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser på råstofområdet

Fem overvejelser indgår ved fastlæggelsen af Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i medfør af § 12 i selvstyreloven. To overvejelser er indledende:

- For det første skal det afgøres, om en konkret folkeretlig aftale m.v. falder inden for overtagne sagsområder. Det gælder både i forhold til Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt såvel som udenrigspolitiske beføjelser, jf. § 12, stk. 1, i selvstyreloven.

- Videre skal det afgøres, om den konkrete folkeretlige aftale m.v. henføres til udenrigspolitik og selvstyrelovens kapitel 4 i stedet for Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt.

Herefter kommer to overvejelser, der kan afskære Grønlands Selvstyre fra at agere selvstændigt udenrigspolitisk i henhold til selvstyrelovens § 12:

- Det vil være tilfældet, såfremt den konkrete folkeretlige aftale m.v. berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. § 12, stk. 4, i selvstyreloven.
- Det vil også være tilfældet, såfremt der er tale om folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, jf. tillige § 12, stk. 4.

Er der tale om udenrigspolitik inden for overtagne sagsområder, og gælder ingen af begrænsningerne, kan Grønlands Selvstyre handle udenrigspolitisk, idet der står en sidste overvejelse tilbage:

- Grønlands Selvstyres udenrigspolitiske beføjelser må ikke udøves i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik, jf. selvstyrelovens § 11, stk. 2.

De tre sidste overvejelser behandles i det følgende.

4.1 Folkeretlige aftaler m.v., som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken

Den første af de to begrænsninger angår "[f]olkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken", jf. § 12, stk. 4, i selvstyreloven.

Forsvars- og sikkerhedspolitikken er (del af) et sagsområde, som ikke kan overtages efter selvstyreloven, og følgelig kan Grønlands Selvstyre heller ikke udøve udenrigspolitiske beføjelser i forhold til forsvars- og sikkerhedspolitikken. Begrænsningen i § 12, stk. 4, angår udenrigspolitiske beføjelser, hvor forholdet er uden for forsvars- og sikkerhedspolitikken, men "berører" forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Ordlyden omfatter ikke forhold, som alene "kan" berøre. Der kræves, at forholdet berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Den nærmere fastlæggelse må tage udgangspunkt i, hvorledes forsvars- og sikkerhedspolitikken er afgrænset i selvstyreloven. Denne afgrænsning er som for øvrige sagsområder generel. Den foretages ud fra sagsområdets karakter. Det er uden betydning, hvad formålet konkret måtte være med udøvelsen af kompetence inden for et sagsområde. I forhold til forsvars- og

sikkerhedspolitikken er det centrale ifølge selvstyrelovens forarbejder "de organisatoriske forhold i forsvaret" og "forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", jf. afsnit 2.3.

I overensstemmelse hermed lægger forarbejderne til selvstyreloven i forhold til § 12, stk. 4, vægten på, om "det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder" konkret er inddraget som ressortmyndighed, jf. betænkningen side 230 og Folketingstidende side 4159:

"Det følger af § 12, stk. 4, at visse typer af aftaler ikke er omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det fastslås derfor i bestemmelsen, at sådanne aftaler indgås efter bestemmelsen i § 13. Det drejer sig for det første om folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Aftaler i forbindelse med forsvarsaftalen af 1951, som ændret ved aftale af 6. august 2004, og andre aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, er ikke omfattet af lovforslaget. Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses for at berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken, vil det 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."

Der er tale om en gentagelse af de bemærkninger, som ledsagede fuldmagtslovene for Grønlands Hjemmestyre og Færøernes Hjemmestyre, jf. Folketingstidende 2004-2005, tillæg A, side 7891 og 7973 samt selvstyrekommissionens betænkning side 68 (med henvisning til "aftaler i forbindelse med forsvarsaftalen med USA" som eksempel).

Der er ikke i selvstyrelovens forarbejder nogen støtte for et synspunkt om, at forhold, som ikke involverer forsvarsmyndigheder, berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Som sagsområde er forsvars- og sikkerhedspolitikken snævert afgrænset, og som begrænsning i forhold til udenrigspolitiske beføjelser er forhold, som "berører" forsvars- og sikkerhedspolitikken, en undtagelse, der ikke ses at have været tiltænkt et bredt anvendelsesområde.

Under forhandlingerne i selvstyrekommissionen foreslog den grønlandske side at udelade § 12, stk. 4, i selvstyreloven. Det blev afvist fra dansk side med følgende begrundelse, jf. side 5 i Udenrigsministeriets utrykte notat af 16. marts 2007:

"En udeladelse af § B, stk. 4, som foreslået af Hjemmestyret, ville kunne indebære en udvidelse af det område, hvor fuldmagten skulle finde anvendelse til områder, hvor det efter stats- og folkeretlig praksis ikke ville kunne være muligt at anvende fuldmagten.

Navnlig gælder, at fuldmagtsbestemmelsen ville kunne hævdes at finde anvendelse for aftaler, som også Danmark deltog i, således at Danmark og Grønland deltog som separate folkeretssubjekter i én og samme aftale. ...

Udeladelse af bestemmelsen om, at aftaler som berører forsvarspolitikken er undtaget fra fuldmagtsloven ville også få selvstændig betydning, f. eks. i relation til Thule-basen, i tilfælde hvor det kunne være uklart, om en aftale, der skal forhandles vedrører forsvarspolitik eller vedrører et overtaget sagsområde.”

I de citerede afsnit nævnes ét og samme eksempel som i betænkningen side 230 og Folketingstidende side 4159, nemlig overenskomsten mellem Kongeriget Danmark og USA fra 1951 om forsvaret af Grønland og Thule-basen. Som det ses, blev eksemplet begrundet med konkret tvivl om den indbyrdes afgrænsning af de respektive sagsområder, og begrænsningen vedrørende forsvars- og sikkerhedspolitik synes samtidig at have været tænkt begrænset til ”tilfælde, hvor det kunne være uklart, om en aftale, der skal forhandles vedrører forsvarspolitik eller vedrører et overtaget sagsområde”.

4.2 Folkeretlige aftaler m.v., som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem

Den anden af de to begrænsninger i § 12, stk. 4, i selvstyreloven angår ”folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem”. Det fremgår af selvstyrelovens forarbejder, at der i første række tænkes på tilfælde, hvor en folkeretlig aftale allerede gælder for Kongeriget Danmark for så vidt angår Danmark, jf. betænkningen side 230-231 og Folketingstidende side 4159:

”For det andet drejer det sig om aftaler, der skal gælde for Danmark. Dette beror på, at Grønland ikke kan deltage selvstændigt under betegnelsen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland” i aftaler, hvor Kongeriget allerede deltager i aftalen ...

For det tredje drejer det sig om folkeretlige aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Kongeriget Danmark er medlem af. Sådanne folkeretlige aftaler vil normalt skulle gælde for Danmark. ... Den særlige begrænsning af fuldmagten i relation til aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Danmark er medlem af, får selvstændig betydning, hvor EU inden for en organisation, som Kongeriget Danmark og de øvrige EU-lande er medlemmer af, repræsenterer alle medlemslandene ved udarbejdelsen af en international aftale og udøver medlemsstaternes stemmeret.”

Som nævnt i afsnit 3.2 udstrækkes ”[d]e bærende principper” i selvstyrelovens §§ 12 og 13 til ”andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser”, jf. betænkningen side 199 og Folketingstidende side 4143.

Hvad der er ”bærende”, må bl.a. afstemmes med hidtidig praksis såvel som med § 14 i selvstyreloven, der angår Grønlands medlemskab i eget navn af internationale organisationer. Bestemmelsen sigter ikke mindst på associeret medlemskab for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat, jf. betænkningen side 204 og 234 og Folketingstidende side 4146 og 4161, og hvor medlemskabet indbefatter taleret, men ikke stemmeret i organisationen, jf. betænkningen side 339.

Kontakt og rapportering inden for overtagne sagsområder mellem Grønlands Selvstyre og en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem for så vidt angår hele riget, er efter min vurdering i udgangspunktet forenelig med ”[d]e bærende principper”. Selvstyreloven opstiller ikke krav om, at den danske regering skal agere postkontor.

4.3 Rigets generelle udenrigspolitik

Ud over de to begrænsninger i selvstyrelovens § 12, stk. 4, der er behandlet ovenfor i afsnit 4.1 og 4.2, gælder, at Naalakkersuisut ved udøvelsen af sine udenrigspolitiske beføjelser skal tage hensyn til ”rigets interesser”, ”de øvrige rigsdeles interesser” og ”generelle principper for rigets udenrigspolitik”. Begrundelsen er den samme som begrundelsen for, at udenrigspolitikken ikke kan overtages, nemlig den danske regerings forfatningsretlige opfattelse, jf. afsnit 2.2 ovenfor samt betænkningen side 198 og Folketingstidende side 4142.

§ 11, stk. 2, i selvstyreloven fastsætter, at den danske regering og Naalakkersuisut samarbejder i mellemfolkelige anliggender ”med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser”. Spørgsmål herom opstår ikke alene i udenrigspolitikken, men kan også melde sig i indenrigspolitik, jf. herved § 16, stk. 2, i selvstyreloven:

”Foranstaltninger, som selvstyret påtænker at træffe, og hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, herunder rigets deltagelse i internationalt samarbejde, forhandles med regeringen inden vedtagelsen.”

Med hensyn til udenrigspolitikken knyttes betragtningerne i forarbejderne, jf. betænkningen side 201-202 og Folketingstidende side 4144, sammen med § 12, stk. 5, i selvstyreloven. Bestemmelsen fastsætter, at ”[d]e nærmere rammer for samarbejdet ... fastlægges efter forhandling mellem Naalakkersuisut og regeringen”. Hertil knyttes i forarbejderne den opfattelse, at ”[u]denrigsministeren må ... træffe afgørelse om de konkrete spørgsmål, som måtte opstå i det løbende samarbejde, f.eks. hvorvidt en påtænkt aftale fuldt ud falder inden for overtagne sagsområder”, jf. betænkningen side 202 og Folketingstidende side 4144. Som det fremgår af § 12, stk. 5, er der alene tale om ”[d]e nærmere rammer”.

5. Den danske regerings tilgang til Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser på råstofområdet

5.1 Den danske regerings notater af 21. august og 27. september 2013

Den danske regering har i notat af 21. august 2013 behandlet Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser på råstofområdet. Notatet er gengivet på side 128-134 i Rapport om udvinding og eksport af uran afgivet i oktober 2013 af Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken (herefter "rapporten").

Notatet tager udgangspunkt i og bekræfter dermed selvstyrelovens § 12. Vægten lægges i notatet på begrænsningen i § 12, stk. 4, om forsvars- og sikkerhedspolitikken. Herom anfører den danske regering indledningsvis, jf. rapporten side 131:

"Bemærkningerne til § 12 i selvstyreloven indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af begrebet "folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken"."

Konstateringen er ikke nødvendigvis forkert, men det må på den anden side have formodningen for sig, at forarbejderne til selvstyreloven angiver hovedindholdet af begrænsningen i § 12, stk. 4.

Den danske regering gør i notatet – såvel som i det supplerende notat af 27. september 2013, jf. rapporten side 173-177 – flittig brug af forarbejderne vedrørende andre dele af selvstyrelovens kapitel 4. Der er i de to notater 23 udtrykkelige henvisninger til lovbemærkningerne. Kun én af henvisningerne angår § 12, stk. 4, og det er samtidig den eneste henvisning, som problematiseres. Forskelsbehandlingen er påfaldende. Den danske regering giver ingen forklaring på, hvorfor forarbejderne skulle kunne gives forskellig vægt alt efter, om der er tale om § 12, stk. 4, eller andre dele af kapitel 4 i selvstyreloven.

I stedet skriver den danske regering, jf. rapporten side 131-132:

"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 er ingen støtte for disse bemærkninger i selvstyrelovens forarbejder. Der står intetsteds, at "forsvars- og sikkerhedspolitikken" er "en ganske bred betegnelse", endsi- med "et dyna-

misk indhold". Tværtimod er der i forarbejderne anlagt en forståelse, hvorefter forsvars- og sikkerhedspolitikken involverer forsvarsmyndigheder, jf. afsnit 2.3 og 4.1 ovenfor. Om denne forståelse bedømmes som "bred" eller "snæver", er af mindre betydning.

I notatet tjener bemærkningerne som afsæt for, at den danske regering kan give "forsvars- og sikkerhedspolitikken" en videre betydning, end hvad der følger af selvstyrelovens forarbejder, jf. rapporten side 132:

"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.

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

Hvad den danske regering foreslår i notatet, er således at gå videre end – og dermed afvige fra – selvstyrelovens forarbejder.

I notatet opstiller den danske regering en anden og ny målestok:

"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."

Målestokken henviser ikke – som § 12, stk. 4 – til "forsvars- og sikkerhedspolitikken" i bestemt form, men til "forsvars- og sikkerhedspolitik" i ubestemt form. Målestokken er uforenelig med den danske regerings forfatningsretlige opfattelse, som udgør selve grundlaget for behandlingen af forsvars- og sikkerhedspolitikken i selvstyreloven:

- For det første henviser målestokken til "international kontekst", mens den danske regerings forfatningsretlige opfattelse er begrænset til netop dansk forfatningsret, jf. her ved også rapporten side 129-130. Henvisninger til "international kontekst" ses ikke at have relevans.
- For det andet angiver målestokken med ordene "på det pågældende tidspunkt" en dynamik, som er fremmed for den danske regerings forfatningsretlige opfattelse. I selvstyrekommissionen tog den danske side udtrykkeligt forbehold over for, om åbenbare

udvidelser i adgangen for Færøerne og Grønland til at overtage sagsområder afspejler ændringer i den danske regerings forfatningsretlige opfattelse. Således blev det på foranledning af den danske side i betænkningen side 23 betegnet som "uklart", om tidligere overvejelser i hjemmestyrekommissionen "alene byggede på snævre forfatningsretlige betragtninger, eller der tillige indgik mere almindelige forestillinger om begrebet rigsfællesskab", samt at ændring i opfattelsen "ikke nødvendigvis [kan] tages til indtægt for en ændring af den rent juridiske vurdering af det forfatningsretlige forhold mellem Grønland og Danmark".

Tilbage i det aktuelle notat søger den danske regering støtte i ordet "berører", jf. rapporten side 132:

"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."

Formuleringerne er ikke præcise, og navnlig formuleringen "et forhold, som taler for tilknytning", er uklar. Som allerede nævnt er der tale om forhold, som falder uden for "forsvars- og sikkerhedspolitikken" – i bestemt form – men som "berører" denne. Ordlyden omfatter ikke forhold, som alene "kan" berøre. Der kræves, at forholdet berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Der skal være en tilknytning, ikke "et forhold, som taler for tilknytning". Videre er der støtte i selvstyrelovens forarbejder for, at denne tilknytning skal være væsentlig.

I forhold til forsvars- og sikkerhedspolitikken er det centrale ifølge selvstyrelovens forarbejder "de organisatoriske forhold i forsvaret" og "forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", jf. afsnit 2.3 samt betænkningen side 164 og 263 og Folketingstidende side 4123 og 4179. Tilsvarende lægges vægten på inddragelse af "det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder" som ressortmyndighed, når det skal afgøres, om forhold "berører" forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. afsnit 4.1 samt betænkningen side 230 og Folketingstidende side 4159.

I forarbejderne er nævnt ét og samme eksempel, nemlig forsvarsaftalen fra 1951 og Thulebasen. Eksemplet blev begrundet med konkret tvivl om den indbyrdes afgrænsning af de respektive sagsområder, og begrænsningen vedrørende forsvars- og sikkerhedspolitik synes samtidig at have været tænkt begrænset til "tilfælde, hvor det kunne være uklart, om en aftale, der skal forhandles vedrører forsvarspolitik eller vedrører et overtaget sagsområde", jf. afsnit 4.1.

Sammenfattende er den nye målestok, som den danske regering opstiller, i modstrid med selvstyreloven og selvstyrelovens forarbejder. Blev målestokken lagt til grund, ville selvstyreloven være ændret; og loven ville ikke længere bygge på "en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter".

Om den danske regerings supplerende, efterfølgende betragtninger i notatet skal alene fremhæves følgende i rapporten side 134:

"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."

Formuleringen "rigets forsvars- og sikkerhedspolitik, sådan som dette begreb almindeligvis må forstås" søger at dække over, at der i notatet ganske mangler en analyse på dette afgørende punkt. Således gives der ikke noget svar på, hvorfor forsvars- og sikkerhedspolitik (i ubestemt form) "almindeligvis må forstås" på den angivne måde – som i øvrigt slet ikke er angivet, ud over følgen at "eksport af uran og andre radioaktive mineraler" berører forsvars- og sikkerhedspolitik.

Hvad den danske regering støtter sig til, er det mulige konkrete formål med Grønlands eksport eller snarere (andre) staters import af radioaktive mineraler, nemlig "ikke-fredelige formål". Herved bortses imidlertid fra, at sagsområder i selvstyreloven opdeles generelt ud fra art eller indhold; ikke konkret ud fra formål med udøvelse af kompetence i en bestemt relation, jf. afsnit 2. Videre ses der bort fra, at eksempelvis eksportkontrol ikke i selvstyreloven falder inden for udenrigspolitikken, jf. afsnit 7.2 nedenfor.

5.2 Rapporten fra Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken

Den danske regerings notater af 21. august og 27. september 2013 er som nævnt bilag til rapporten fra Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken. Mens notaterne forholder sig til "forsvars- og sikkerhedspolitik", anvendes i rapporten – på foranledning af den danske side – formuleringen "udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik". Visse betragtninger har den grønlandske side taget udtrykkeligt forbehold over for, herunder følgende i rapporten side 18-19:

”Urans særlige karakteristika som en strategisk vigtig ressource, der også kan anvendes til militære formål, betyder, at udvinding og eksport af uran potentielt også mere generelt kan have indflydelse på rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske grundvilkår. Der er traditionelt stormagtsinteresser knyttet til strategiske råstoffer, hvilket ikke mindst gælder uran, og en udvinding og eksport af uran fra Grønland kan derfor forventes at blive genstand for nye aktørers og herunder også stormagts-bevågenhed. Det kan i den forbindelse ikke ganske udelukkes, at der ud over de åbenbare kommercielle interesser også kan ligge mere overordnede strategiske politiske og økonomiske overvejelser af betydning for hele riget bag en sådan bevågenhed. Det kan potentielt give anledning til et nyt kompliceret samspil af strategiske interesser og interessemodsætninger på flere planer, som rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik skal indstilles i forhold til.”

Der er tale om overvejelser, som ikke genfindes i selvstyreloven og dens forarbejder, og som dårligt kan svare til den danske regerings forfatningsretlige opfattelse, hvilken selvstyreloven netop er en udmøntning af.

Det forhold, at aktiviteter inden for overtagne sagsområder ”kan have indflydelse på rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske grundvilkår”, herunder have ”stormagts-bevågenhed”, ændrer ikke på, at sagsområderne er overtagne. Den retlige følge af en overtagelse er, at alle indenrigspolitiske beføjelser i form af lovgivende og udøvende magt henhører under Grønlands Selvstyre. Den danske regerings udenrigspolitiske beføjelser efter grundlovens § 19 hverken indskrænker eller forrykker indenrigspolitiske beføjelser, hverken i Danmark eller i Grønland, jf. afsnit 2.2. Der er heller ikke nogen begrænsning i Grønlands Selvstyres indenrigspolitiske beføjelser i forhold, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken; § 12, stk. 4, i selvstyreloven angår alene udenrigspolitikken, jf. afsnit 3.1.

Den diffuse henvisning til ”mere overordnede strategiske politiske og økonomiske overvejelser” synes at svare til, hvad der i begyndelsen af 1980’erne blev anført til støtte for, at råstofområdet slet ikke kunne overdrages til Færøernes Hjemmestyre. Overvejelserne blev siden opgivet i 1992 i forhold til Færøerne og med selvstyreloven i forhold til Grønland, jf. afsnit 2.1. Der er ikke et grundlag for at genintroducere dem.

6. Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til uran og radioaktive mineraler

I rapporten fra Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken er – som allerede berørt i afsnit 5.2 – medtaget et kapitel om udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer af udvinding og eksport af uran. Naalakkersuisut har taget forbehold over for kapitlet, jf. rapporten side 17 og 19.

Indgangsvinklen er muligheden for brug af uran i våbenprogrammer eller til terrorisme, jf. rapporten side 17:

”De mulige udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske aspekter knytter sig navnlig til risikoen for, at uran kan indgå i illegitime våbenprogrammer, eller at uran – selvom risikoen herfor i øjeblikket forekommer begrænset – kan udnyttes i forbindelse med nuklear terrorisme”.

Følgende afsnit gengiver antagelig essensen i rigets udenrigspolitik på området, jf. rapporten side 18:

”Det gælder for alle de eksisterende kontrolregimer, herunder IAEA’s safeguardssystem, at de grundlæggende har et sikkerhedspolitisk sigte i form af at forebygge krig, konflikter eller andre trusler mod freden som fx terrorhandlinger, og at tilslutning hertil og efterlevelse heraf følgelig er en del af rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. De sikkerhedspolitiske implikationer knytter sig således navnlig til behovet for at sikre, at de internationale forpligtelser efterleves ved at opbygge de nødvendige kontrolmekanismer.

...

Danmark har som en del af rigets fælles udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik aktivt støttet det globale nedrustnings- og ikke-spredningsarbejde, herunder indsatsen for at forhindre, at eksempelvis Iran udvikler et atomvåbenprogram. Det er vigtigt for rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik, at en evt. uranudvinding/-eksport lever op til de internationale regler og kontrolforanstaltninger på området og således vil være konsistent med rigets mangeårige udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske indsats for at sikre, at alle lande efterlever disse foranstaltninger. Det indgår eksplicit som en del af den danske regerings regeringsgrundlag at styrke det internationale nedrustnings- og ikke-spredningsarbejde.”

I udøvelsen af sine udenrigspolitiske beføjelser er Naalakkersuisut underlagt rigets generelle udenrigspolitik, jf. afsnit 4.3. Netop eksistensen af folkeretlige forpligtelser indebærer, at iagttagelse af disse forpligtelser langt hen ad vejen også vil sikre iagttagelse af rigets generelle udenrigspolitik, jf. rapporten side 24-43.

Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til ikke-spredning forvaltes i første række i samarbejde med Det Internationale Atomenergiagentur, IAEA.

Forpligtelserne omfatter som udgangspunkt slet ikke uranmalm, jf. herved artikel XX i statuttet for IAEA som fortolket i punkt 112 i INFCIRC/153 (Corrected) (1972) med titlen The

Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons:

”112. ... ”Nuclear material” means any source or any special fissionable material as defined in Article XX of the Statute. The term source material shall not be interpreted as applying to ore or ore residue.”

Der kan også henvises til definitionerne i artikel 98 i aftale af 1. marts 1972 mellem IAEA og Kongeriget Danmark, INFCIRC/176 og artikel 18 i tillægsprotokol af 22. marts 2013 mellem samme parter, INFCIRC/176/Add.1, jf. herved § 1 i bekendtgørelse nr. 315 af 27. juni 1972.

Videre gælder såkaldte safeguards, jf. afsnit 7.1 nedenfor, kun fuldt ud for ”nuclear material of a composition and purity suitable for fuel fabrication or for being isotopically enriched”. Om anvendelsesområdet for safeguards er således nærmere fastsat i punkt 33-34 i The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, jf. herved også artikel 33 og 34 i aftalen af 1. marts 1972 mellem IAEA og Kongeriget Danmark:

”33. The Agreement should provide that safeguards shall not apply thereunder to material in mining or ore processing activities.

34. The Agreement should provide that:

(a) When any material containing uranium or thorium which has not reached the stage of the nuclear fuel cycle described in subparagraph (c) below is directly or indirectly exported to a non-nuclearweapon State, the State shall inform the Agency of its quantity, composition and destination, unless the material is exported for specifically non-nuclear purposes;

(b) When any material containing uranium or thorium which has not reached the stage of the nuclear fuel cycle described in sub-paragraph (c) below is imported, the State shall inform the Agency of its quantity and composition, unless the material is imported for specifically nonnuclear purposes; and

(c) When any nuclear material of a composition and purity suitable for fuel fabrication or for being isotopically enriched leaves the plant or the process stage in which it has been produced, or when such nuclear material, or any other nuclear material produced at a later stage in the nuclear fuel cycle, is imported into the State, the nuclear material shall become subject to the other safeguards procedures specified in the Agreement.”

Definitionen af ”nuclear material” og angivelsen af anvendelsesområdet for safeguards er fortsat gældende, jf. herved også ”IAEA Safeguards Glossary – 2001 Edition” (2002), side 16-

17 og 30 samt rapporten side 31-32, 47 og 58 om lister fra Nuclear Suppliers Group og Zanger-komiteen.

Det ændrer ikke væsentligt på det anførte, at tillægsprotokollen af 22. marts 2013 med Kongeriget Danmark indeholder en enkelt bestemmelse om minedrift som led i en generel oplysningsforpligtelse:

“Information specifying the location, operational status and the estimated annual production capacity of uranium mines and concentration plants and thorium concentration plants, and the current annual production of such mines and concentration plants for Denmark as a whole. Denmark shall provide, upon request by the Agency, the current annual production of an individual mine or concentration plant. The provision of this information does not require detailed nuclear material accountancy.”

7. Konkret anvendelse

7.1 Safeguards

Traktaten om ikke-spredning af atomvåben, Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons, foreskriver i artikel III ”safeguards” efter nærmere aftale med Det Internationale Atomenergiagentur, IAEA; det sker ”with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices”. Aftalerne indbefatter en række elementer, herunder myndighedskontrol, rapportering til IAEA og inspektioner fra IAEA.

Safeguards henføres af Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken til den brede kategori af udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, jf. rapporten side 59:

”IAEA’s safeguards-system berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.”

Bedømt i forhold til selvstyreloven er udsagnet tvetydigt. Det er ikke begrænset til forsvars- og sikkerhedspolitikken, men angår også udenrigspolitik. Udsagnet indeholder ikke en stillingtagen i forhold til selvstyrelovens § 12, stk. 4.

Myndighedskontrol i Grønland er i sin kerne en indenrigspolitisk beføjelse.

I forhold til selvstyreloven falder forebyggelse af international terrorisme utvivlsomt inden for sagsområder, som kan overtages af Grønlands Selvstyre, der herefter må opfylde Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser i Grønland.

Grønlands Selvstyre kan overtage luftfartsområdet. Det indbefatter ”de foranstaltninger, der skal træffes til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed”, jf. betænkningen side 148 og Folketingstidende side 4114, heriblandt opfyldelse af Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til international terrorisme.

Ligeledes kan Grønlands Selvstyre overtage finansiel regulering og tilsyn, hvilket omfatter ”forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering”, jf. side 156 og Folketingstidende side 4118.

Ved en overtagelse af politiet og anklagemyndigheden som sagsområde vil Grønlands Selvstyre overtage de opgaver, som i dag er henlagt under Politiets Efterretningstjeneste (PET), jf. betænkningen side 136 og Folketingstidende side 4108.

Efter min bedømmelse gælder følgende:

- Udvidelse til Grønland af traktater, som Kongeriget Danmark allerede er part til for så vidt angår Danmark, henhører under § 13 i selvstyreloven. Naalakkersuisut har ikke fuldmagt hertil.
- Ved iagttagelse af Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser sikres der som udgangspunkt overensstemmelse med rigets generelle udenrigspolitik.
- Gennemførelse og opfyldelse i Grønland af folkeretlige forpligtelser med hensyn til myndighedskontrol henhører eksklusivt under Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt i kraft af overtagelsen af råstofområdet.
- Løbende rapportering og kontakt til IAEA og andre internationale og nationale myndigheder i sammenhæng af safeguards kan forestås af Naalakkersuisut.

7.2 Eksportkontrol

Med hensyn til eksportkontrol indeholder rapporten fra Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken i rapporten side 57 en konstatering svarende til, hvad der anføres om safeguards (se tilsvarende side 80):

”Spørgsmålene om ikke-spredning og eksportkontrol berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.”

Udsagnet indeholder ikke en stillingtagen i forhold til selvstyrelovens § 12, stk. 4.

Selve beskrivelsen af eksportkontrol er omgærdet med en grad af uklarhed. Et sted i rapporten defineres eksportkontrol som ”et internationalt samarbejde”, jf. rapporten side 30, mens der andetsteds lægges vægt på den interne forvaltningsmæssige side omfattende ”de nødven-

dige beføjelser i forhold til regulering, udstedelse af eksporttilladelser og -afslag, kontrol og håndhævelse samt til at give eventuelle nødvendige pålæg”, jf. rapporten side 79.

I forhold til selvstyreloven henhører eksportkontrol ikke under hverken udenrigspolitikken eller forsvars- og sikkerhedspolitikken. Eksportkontrol i Grønland er i sin kerne en indenrigspolitisk beføjelse.

Grønlands Selvstyre kan overtage våbenområdet. Det omfatter ”spørgsmål om indførsel, fremstilling, erhvervelse, besiddelse, anvendelse, overdragelse, udførsel og overførsel mellem andre lande heraf”, jf. betænkningen side 143 og Folketingstidende side 4112.

Ved en overtagelse af udlændingeområdet og grænsekontrollen vil Grønlands Selvstyre tillige overtage ”repatrieringsområdet” forstået som ”udlændinges frivillige tilbagevenden til dres hjemland eller tidligere opholdsland med henblik på at tage varig bopæl”, jf. betænkningen side 140-141 og Folketingstidende side 4110-4111. Kriminalretten, der ligeledes kan overtages, omfatter ”også en række spørgsmål med tilknytning til gennemførelsen af kriminal-/straffesager enten her i landet eller i udlandet”, herunder spørgsmål om udlevering, jf. betænkningen side 139 og Folketingstidende side 4110.

Der er ét udtrykkeligt eksempel i betænkningen på, at eksportkontrol indgår som led i det sagsområde, der omfatter det eksporterede, jf. betænkningen side 147-148 og Folketingstidende side 4114 om fødevarer- og veterinærområdet. Tilsvarende må eksportkontrol med råstoffer anses for en del af råstofområdet og en naturlig del af råstofudnyttelsen.

Udnyttelse af råstoffer uden eksport ville være af begrænset værdi. Dette synes også lagt til grund af arbejdsgruppen – i hvert fald delvis, jf. rapporten side 58:

”Råstofloven indeholder generelle regler vedrørende udvinding og eksport af mineraler, herunder uran.”

Den formulering godkender forudsætningsvis, at eksport af radioaktive mineraler falder inden for råstofområdet som et sagsområde overtaget af Grønlands Selvstyre, jf. også rapporten side 56 og 92.

Der anslås muligt i rapporten en sondring ud fra, om der alene er tale om ”uforarbejdet uranmalm og/eller let forarbejdet uranmalm”, som ikke er omfattet af internationale eksportkontrolregimer, og (mere) forarbejdet uran, der er omfattet, jf. rapporten side 58. Det svarer i givet fald til afgrænsningen i forhold til IAEA, jf. afsnit 6. Tilstedeværelsen af folkeretlige forpligtelser, som skal gennemføres og opfyldes, er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at henhøre et forhold til udenrigspolitikken eller for den sags skyld forsvars- og sikkerhedspolitikken. Som det fremgår af selvstyrelovens § 16, stk. 1, er det ganske enkelt ikke korrekt, når

arbejdsgruppen i rapporten side 59 henviser til ”kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland, hvorefter staten skal sikre overholdelse af folkeretlige forpligtelser ...”.

Som det bemærkes af arbejdsgruppen, henhører eksportkontrol i Danmark under Erhvervsstyrelsen, jf. rapporten side 57 og 79. Det berører ikke i selvstyrelovens forstand forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Efter min bedømmelse gælder følgende:

- Udvidelse til Grønland af traktater, som Kongeriget Danmark allerede er part til for så vidt angår Danmark, henhører under § 13 i selvstyreloven. Naalakkersuisut har ikke fuldmagt hertil.
- Ved iagttagelse af Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser sikres der som udgangspunkt overensstemmelse med rigets generelle udenrigspolitik.
- Gennemførelse og opfyldelse i Grønland af folkeretlige forpligtelser med hensyn til eksportkontrol og administration heraf henhører eksklusivt under Grønlands Selvstyes lovgivende og udøvende magt i kraft af overtagelsen af råstofområdet.
- Naalakkersuisut kan i medfør af selvstyrelovens § 12 indgå folkeretlige aftaler i tilknytning til eksportkontrol med stater, hvortil uran og radioaktive mineraler eksporteres. Disse er af Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken henvist til som ”nuclear cooperation agreements”, jf. side 47-48 og 80 i rapporten.
- Løbende rapportering og kontakt til IAEA og andre internationale og nationale myndigheder i sammenhæng af kontrol kan forestås af Naalakkersuisut.

7.3 Andre sagsområder

Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken forholder sig til en række andre sagsområder, såsom strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed (”safety”), nuklear terrorisme og sikring (”security”), nukleart beredskab og transport.

Til en vis grad har Grønlands Selvstyre ikke overtaget alle områder. Den danske regering ses ikke at gøre gældende, at der knytter sig særlige udenrigspolitiske eller forsvars- og sikkerhedspolitiske overvejelser til disse områder.

Efter min bedømmelse gælder følgende:

- Udvidelse til Grønland af traktater, som Kongeriget Danmark allerede er part til for så vidt angår Danmark, henhører under § 13 i selvstyreloven. Naalakkersuisut har ikke fuldmagt hertil.
- Lovgivende og udøvende magt, herunder gennemførelse og opfyldelse i Grønland af Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser, henhører under Grønlands Selvstyre for sagsområder, der er overtaget, jf. til eksempel rapporten side 70 med note 25, og under danske myndigheder for sagsområder, der ikke er overtaget.
- Behov for udøvelse af udenrigspolitiske beføjelser i forhold til de nævnte sagsområder er formentlig begrænset. Naalakkersuisut kan udøve sådanne efter § 12 i selvstyreloven, medmindre dispositioner skal gælde for Danmark eller foretages inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

København, den 6. januar 2014
Bruun & Hjejle



Ole Spierrmann