



## Notat om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler

13. september 2013

Imaneq 1A 301  
Postboks 1601  
3900 Nuuk  
Tlf. (+299) 34 50 00  
Fax (+299) 32 63 64  
E-mail: isiin@nanoq.gl  
www.nanoq.gl

### 1 Sammenfatning

Efter selvstyreloven kan Naalakkersuisut handle i udenrigsforhold. Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) en række regler om Naalakkersuisut og regeringens kompetencer og funktioner i forbindelse med indgåelse af folkeretlige aftaler og andre udenrigsforhold.

Reglerne i kapitel 4 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med selvstyrelovens forord. Det fastslår, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, og at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligestyrelighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Grønland og Danmark.

Det indebærer blandt andet, at regeringen og Naalakkersuisut skal samarbejde loyalt inden for en række områder, herunder i udenrigsforhold, for at sikre, at såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser varetages.<sup>1</sup> Regeringen må således ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager, der alene vedrører Grønland og overtagne sagsområder, herunder råstofområdet.

Regeringen må dermed ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager om udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, i det omfang sagerne alene vedrører forhold omfattet af Naalakkersuisuts kompetencer som udøvende myndighed (landsstyre) inden for råstofområdet.

Hvis sådanne sager om grønlandske råstofforhold også vedrører udenrigsforhold, vil Naalakkersuisut også kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne, i det omfang udenrigsforholdene alene vedrører grønlandske råstofforhold, jf. § 12, stk. 1.

Vedrører udenrigsforholdene tillige Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold, vil Naalakkersuisut kun kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne i samarbejde med regeringen efter reglerne i selvstyrelovens § 13, jf. § 12, stk. 4.

<sup>1</sup> Selvstyrelovens § 11, stk. 2.

Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for Kongeriget Danmark og omfatter Grønland.<sup>2</sup> Hvis folkeretlige aftaler eller andre internationale regler er bindende for Kongeriget Danmark, men ikke omfatter Grønland, er Grønlands Selvstyre ikke undergivet de forpligtelser, der følger af de folkeretlige aftaler eller andre internationale regler.

Reglen i § 12, stk. 1, giver Naalakkersuisut ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler inden for overtagne sagsområder, herunder råstofområdet, og dermed blandt andet folkeretlige aftaler vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er visse typer af aftaler ikke omfattet af selvstyrets kompetence efter § 12, stk. 1. Sådanne aftaler skal indgås efter reglen i § 13. Reglen i § 12, stk. 4, omfatter folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, der skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Efter § 13, stk. 1, skal regeringen underrette Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland. Reglens princip blev lovfæstet for at understrege betydningen af en tidlig inddragelse af Grønlands Selvstyre. Hvis Naalakkersuisut ved underretningen fra regeringen tilkendegiver synspunkter, der ønskes inddraget i forhandlingerne, skal disse synspunkter på ligeværdigt grundlag indgå i forberedelserne til forhandlingerne.<sup>3</sup>

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.<sup>4</sup>

Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.<sup>5</sup>

En folkeretlig aftale, der har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelsen eller opsigelsen forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden tilslutning fra Naalakkersuisut, skal det i videst muligt omfang ske uden virkning for Grønland.<sup>6</sup> Denne pligt gælder ikke kun, når regeringen forhandler og indgår nye folkeretlige aftaler med særlig betydning for Grønland. Pligten gælder tilsvarende, hvis regeringen indleder forhandlinger om fortolkning eller ændring af eksisterende folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Som nævnt følger det af selvstyrelovens § 12, stk. 4, sammenholdt med § 13, at Naalakkersuisut som udgangspunkt ikke er bemyndiget til selv at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der vedrører Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik.

---

<sup>2</sup> Selvstyrelovens § 16, stk. 1.

<sup>3</sup> De almindelige bemærkninger afsnit 7.5.

<sup>4</sup> Selvstyrelovens § 13, stk. 2.

<sup>5</sup> Selvstyrelovens § 13, stk. 3.

<sup>6</sup> Selvstyrelovens § 13, stk. 4.

Reglen i § 12, stk. 4, vedrører kun folkeretlige aftaler med stater og internationale organisationer, jf. § 12, stk. 1. Reglen finder således som udgangspunkt ikke anvendelse på aftaler, som Grønland indgår med private virksomheder, herunder privatretlige (kommercielle) aftaler. Reglen finder som udgangspunkt heller ikke anvendelse i tilfælde, hvor Grønland meddeler private eller offentligt ejede virksomheder begunstigende og betingede forvaltningsakter vedrørende deres (kommercielle) erhvervsaktiviteter, herunder råstoffilladelser eller tilladelser vedrørende andre privatretlige erhvervsaktiviteter.

Reglen i § 12, stk. 4, om forsvars- og sikkerhedspolitikken er en undtagelse til hovedreglen i stk. 1 og angiver bestemte undtagne forhold. Reglen i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes således, at den ikke omfatter andre forhold end de to nævnte i stk. 4, det vil sige forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske forhold. Desuden må reglen i § 12, stk. 4, fortolkes under hensyntagen til den retlige og faktisk sammenhæng, hvori reglen indgår, herunder reglens og selvstyrelovens formål.

Begrebet "forsvars- og sikkerhedspolitikken" i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes på grundlag af begrebets almindelige (sædvanlige) sproglige betydning og rækkevidde. Undtagelsen for så vidt angår forsvarspolitiske udenrigsanliggender må således omfatte militære foranstaltninger og forhold, mens undtagelsen for så vidt angår sikkerhedspolitiske udenrigsanliggender må omfatte territoriale forhold og andre forhold vedrørende rigets sikkerhed. Undtagelsesreglen omfatter generelt ikke andre udenrigspolitiske områder eller forhold end dem, der er nævnt i reglen. Det indebærer, at reglen blandt andet ikke omfatter udenrigspolitik vedrørende økonomiske forhold, handelsmæssige forhold, naturressourcemæssige forhold eller andre samfundsmæssige forhold, herunder miljøforhold eller skatteforhold.

I de specielle bemærkninger til § 12, stk. 4, anføres:

"Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses at berøre forsvars- eller 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."<sup>7</sup>

Tilsvarende ressortmyndigheder vil blandt andet være råstofmyndigheder. Råstofområdet er således som udgangspunkt ikke omfattet af undtagelsen i § 12, stk. 4. Grønland kan derfor indgå folkeretligt forpligtende aftaler på råstofområdet, herunder forhandle og indgå sådanne aftaler med råstofmyndighederne i andre stater.

Selvstyrelovens forord fastslår som nævnt, at loven er baseret på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter. Forordet må være styrende for lovens fortolkning, da forordet er en integreret del af loven.

Undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, kan således kun finde anvendelse, hvis det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at varetage væsentlige forsvars- eller sikkerhedspolitiske interesser for Kongeriget Danmark, og hvis Grønlands interesse i at kunne anvende ho-

---

<sup>7</sup> De specielle bemærkninger til § 12.

vedreglen i § 12, stk. 1, i det konkrete tilfælde er mindre betydningsfuld (væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at kunne anvende undtagelsesreglen i stk. 4. Denne fortolkning understøttes af det statsretlige krav om i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med folkeretlige regler og grundsætninger, herunder retten til selvbestemmelse for folk efter folkeretten, princippet om ligebehandling af folk efter folkeretten samt princippet om proportionalitet.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er Naalakkersuisut ikke bemyndiget til selv at forhandle folkeretlige aftaler inden for en organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Grønland har i nogle internationale organisationer, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, i en årrække forhandlet og indgået aftaler på vegne af Kongeriget Danmark. I selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland anføres det om den tidligere grønlandske fuldmagtslov,<sup>8</sup> som havde en regel svarende til selvstyrelovens § 12, stk. 4:

"I relation til internationale organisationer, hvor EU-medlemsstaterne ikke er selvstændige medlemmer, og hvor EU derfor i disse organisationer kun har én stemme (fx fiskeriorganisationerne NAFO, NEAFC og NASCO), kan fuldmagtsordningen dog anvendes."<sup>9</sup>

Der er således en retssædvane eller retlig praksis, som i nogle tilfælde giver Naalakkersuisut adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på vegne af Kongeriget Danmark inden for internationale organisationer, selvom Danmark er medlem af disse organisationer. Det må afgøres konkret i det enkelte tilfælde, om Naalakkersuisut har adgang til at gøre dette.

## **2 Folkeretlige regler og folkeretlig aftale om Grønlands rettigheder og kompetencer**

Lov nr. 473. af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) regler om Naalakkersuisut og regeringens kompetencer i udenrigsforhold. Reglerne regulerer blandt andet Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

Selvstyrelovens regler må fortolkes og anvendes på grundlag af folkeretlige regler og aftaler om Grønlands rettigheder og kompetencer med hensyn til selvbestemmelse og selvstyre. Nedenfor i dette afsnit omtales enkelte relevante folkeretlige regler og en enkelt folkeretlig aftale. Aftalen er overenskomsten mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning som fastsat i selvstyreloven.

### *2.1 Grønlands status som folk efter folkeretten og ret til selvbestemmelse*

---

<sup>8</sup> Lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

<sup>9</sup> Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008, side 67, 334 og 596 ff.

Det følger af folkeretten, at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten, og at det grønlandske folk har ret til selvbestemmelse.

I national ret i rigsfællesskabet lægges det blandt andet til grund i selvstyreloven.

I selvstyrelovens forord fastslås det med følgende indledende ord:

"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse ...".

Statsministeren og landsstyreformandens kommissorium for Grønland-dansk selvstyrekommission (selvstyrekommissionen) fastslår ligeledes, at det grønlandske folk har selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten. I kommissoriet konstateres det således:

"det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten"<sup>10</sup>

## 2.2 Grønlands ret til selvstændighed

Det grønlandske folk har ret til selvstændighed, herunder ret til selv at træffe beslutning om selvstændighed, hvis det grønlandske folk ønsker det. Det følger af selvstyrelovens § 21. I stk. 1 fastslås det, at det grønlandske folk selv træffer beslutning om selvstændighed.

I selvstyrekommissionens kommissorium konstateres det også, at det grønlandske landsstyre og den danske regering er enige om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, om Grønland ønsker selvstændighed. Det konstateres videre, at selvstændigheden da skal gennemføres ved indgåelse af en aftale derom efter reglerne i grundlovens § 19 om regeringens kompetence til at indgå folkeretlige aftaler og om kravet om Folketinges samtykke ved regeringens indgåelse af folkeretlige aftaler om blandt andet indskrænkning af rigets område.<sup>11</sup>

Det samme konstateres i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven.<sup>12</sup>

Det bestemmes i selvstyrelovens § 21, stk. 2, at når det grønlandske folk har truffet beslutning om selvstændighed, skal der indledes forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland. Det bestemmes videre i stk. 3, at en folkeretlig aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Aftalen skal endvidere indgås af regeringen med samtykke fra Folketinget efter reglerne derom i grundlovens § 19.

---

<sup>10</sup> Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, 2008, (selvstyrebetænkningen), side 14.

<sup>11</sup> Selvstyrebetænkningen, side 14-15.

<sup>12</sup> De almindelige bemærkningers afsnit 1 og 10.

Selvstændighed indebærer blandt andet, at Grønland har højhedsretten over Grønland, herunder det grønlandske landterritorium, søterritorium og luftterritorium. Det følger også af selvstyrelovens § 21, stk. 4, og bemærkningerne til denne regel i forslaget til selvstyreloven.

Selvstændighed indebærer endvidere, at Grønland ikke længere er en del af Kongeriget Danmark. Grønland kan dog have en anden tilknytning til Kongeriget Danmark, hvis Grønland ønsker dette, og det aftales med Danmark.

### *2.3 Grønlands rettigheder efter den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om selvstyreordningen*

I selvstyrelovens forord konstateres det som nævnt, at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten, og at det grønlandske folk har ret til selvbestemmelse.

Det konstateres videre, at selvstyreloven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Derefter fastslås det, at selvstyreloven i overensstemmelse dermed bygger på en overenskomst (aftale) mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligestillede parter.

Selvstyrelovens forord har følgende ordlyd:

"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligestillede parter."

Den nævnte overenskomst (aftale) er således indgået mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligestillede parter, og den udgør grundlaget for selvstyreloven og dens selvstyreordning.

Overenskomsten udgør dermed en del af det retlige grundlag for fastsættelsen af selvstyrelovens nationale regler om gennemførelse af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse efter folkeretlige regler. Overenskomsten er således en folkeretlig aftale mellem Naalakkersuisut, som repræsentant for det grønlandske folk, og regeringen.

En anden del af det retlige grundlag for fastsættelsen af selvstyrelovens nationale regler om selvbestemmelse (selvstyre) er det grønlandske folks ret til selvbestemmelse efter folkeretlige regler.

Det grønlandske folks ret til selvbestemmelse efter folkeretlige regler begrænses ikke af selvstyrelovens regler.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Det følger for eksempel af lovforslagets bemærkninger til selvstyrelovens § 21 om Grønlands ret til selvstændighed, herunder ret til selv at træffe beslutning om selvstændighed. I de almindelige bemærkninger afsnit 10.1 anføres: "Bestemmelsen bygger således på regeringens tidligere

Det grønlandske folk er således et folkeretssubjekt (det har folkeretssubjektivitet) i forhold til blandt andet de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om fastsættelsen af selvstyrelovens nationale regler om gennemførelse af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse.

Grønlands Selvstyre er som det grønlandske folks demokratisk valgte parlament/landsting (Inatsisartut) og regering/landsstyre (Naalakkersuisut) berettiget til at udøve det grønlandske folks folkeretlige rettigheder som folk. Det gælder også for det grønlandske folks rettigheder efter de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og fastsættelsen af selvstyrelovens regler derom.

Efter folkeretten kan staten således ikke ensidigt ophæve eller begrænse Grønlands Selvstyres rettigheder efter folkeretten. Rettighederne omfatter blandt andet de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det gælder, uanset om en sådan ophævelse eller begrænsning gennemføres af Folketinget ved en ændring af selvstyreloven eller vedtagelse af en anden lov eller af regeringen ved en ensidig opsigelse eller ændring af den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning eller ved indgåelse af folkeretlige aftaler med andre stater.

Det gælder også, hvis en sådan ophævelse eller begrænsning gennemføres af regeringen ved fortolkning og anvendelse af national ret, herunder grundlovens § 19 og/eller selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold, og denne fortolkning og anvendelse ikke er i overensstemmelse med gældende ret, herunder folkeretten og national ret.

#### *2.4 Grundlovens § 19 om regeringens kompetence i udenrigsforhold må fortolkes og anvendes i overensstemmelse med Grønlands rettigheder efter den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om selvstyreordningen*

Det følger af folkeretten, at folkeretlige aftaler ("traktater") er bindende for partnerne og skal opfyldes af parterne i god tro, og at en part ikke kan påberåbe sig national ret som begrundelse for ikke at opfylde en folkeretlig aftale (traktat).

Det er for eksempel fastslået i Wienerkonvention om traktatretten fra 1969.<sup>14</sup> Konventionens artikel 26 og 27 om opfyldelse af traktater (folkeretlige aftaler) har følgende ordlyd i den engelske version:

---

tilkendegivelser om Grønlands selvstændighed, og det grønlandske folk har ikke med bestemmelsen givet afkald på rettigheder i medfør af folkeretten."

<sup>14</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties (1969).

"Article 26

*"Pacta sunt servanda"*

Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.

Article 27

*Internal law and observance of treaties*

A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46."

I den danske oversættelse har artikel 26 og 27 følgende ordlyd:

"Artikel 26

*Pacta sunt servanda*

Enhver ikraftværende traktat er bindende for dens deltagere og skal opfyldes af dem i god tro.

Artikel 27

*Intern ret og overholdelse af traktater*

En deltager må ikke påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat. Denne regel begrænser ikke rækkevidden af artikel 46."

Efter folkeretten kan regeringen således ikke fortolke og anvende den nationale regel i grundlovens § 19 om regeringens kompetencer i udenrigsforhold på en sådan måde, at regeringen dermed ensidigt ophæver eller begrænser Grønlands Selvstyres rettigheder efter folkeretten, herunder efter den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om selvstyreordningen.

Hvis regeringen fortolker og anvender grundlovens § 19 på en sådan måde, at Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold efter selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) ophæves eller begrænses, vil det derfor være i strid med Naalakkersuisuts rettigheder efter folkeretten. Det vil desuden være i strid med den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning.

Hvis det måtte blive nødvendigt, vil Naalakkersuisut kunne få fastslået dette ved indbringelse af en sag derom for selvstyrelovens tvisteløsningsnævn for afgørelse af tvister (tvivlsspørgsmål) om selvstyrets kompetencer i forhold til staten.

Reglerne om tvisteløsningsnævnet for afgørelse af kompetencetvister mellem selvstyret og staten findes i selvstyrelovens kapitel 6, § 19. Efter § 19 kan Naalakkersuisut eller regeringen beslutte, at en uenighed (strid) om afgrænsningen af kompetencerne for henholdsvis selvstyret og staten skal indbringes for og afgøres af tvisteløsningsnævnet. Nævnet består af 2 medlemmer, der udpeges af regeringen, 2 medlemmer, der udpeges af Naalakkersuisut, samt 3 højesteretsdommere, der udpeges af Højesterets præsident og af hvilke den ene udpeges som formand. Hvis de 4 medlemmer, der er udpeget af regeringen og Naalakkersuisut, er enige, er sagen endelig afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de 3 højesteretsdommere.



Tvisteløsningsnævnets afgørelser er bindende for både staten og selvstyret.

Hvis tvisteløsningsnævnet for eksempel fastslår, at selvstyret har kompetencen i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, vil staten være bundet af tvisteløsningsnævnets afgørelse.

Statens bundethed vil følge af både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Statens bundethed og forpligtelse efter den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut medfører, at staten ikke ensidigt kan ophæve eller begrænse Grønlands Selvstyres rettigheder efter selvstyreloven som fastslået ved tvisteløsningsnævnets afgørelse. Statens bundethed og forpligtelse følger endvidere af de forhold, at selvstyrelovens § 19 indeholder reglerne om tvisteløsningsnævnets afgørelse af kompetencetvister, og at disse regler er aftalt ved den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut.

Den lovgivende og udøvende magt og andre kompetencer på overtagne sagsområder er således overført fra staten til Grønlands Selvstyre. Og med hensyn til denne overførsel er staten bundet og forpligtet efter både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det ovenfor anførte og andre forhold indebærer, at kompetenceoverførslen netop er en egentlig kompetenceoverførsel, og at kompetenceoverførslen ikke i stedet for eksempel er en kompetencedelegation eller en kompetencebemyndigelse eller -fuldmagt fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

### **3 Rigsfællesskabsretlige regler og rigsfællesskabsretlig aftale om de lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer**

Selvstyrelovens regler må fortolkes og avendes på grundlag af og inden for rammerne af rigsfællesskabsretlige regler og aftaler om Grønlands rettigheder og kompetencer med hensyn til selvbestemmelse og selvstyre. Nedenfor i dette afsnit omtales enkelte relevante rigsfællesskabsretlige regler og en enkelt rigsfællesskabsretlig aftale. Aftalen er overenskomsten mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning som fastsat i selvstyreloven.

De rigsfællesskabsretlige regler er ligeledes statsretlige regler. De er dog statsretlige regler med særlig betydning for rigsfællesskabet og de enkelte rigsdele - Danmark, Færøerne og Grønlands - kompetencer vedrørende lovgivende og udøvende magt og udenrigsforhold. Desuden regulerer reglerne kompetencefordelingen og -delingen mellem de tre rigsdele som ligestillede og ligeværdige parter i rigsfællesskabet. Endvidere følger det af folkeretlige aftaler (overenskomster) mellem regeringen og det færøske landsstyre om Færøernes hjemmestyre og regeringen og Naalakkersuisut om Grønlands Selvstyre, at den enkelte aftale er indgået og skal opfyldes af de to parter - rege-

ringen og henholdsvis det færøske landsstyre eller Naalakkersuisut - som ligeværdige parter.

De rigsfællesskabsretlige regler må fortolkes og anvendes på grundlag af og i overensstemmelse med de nævnte særlige forhold vedrørende reglerne.

### 3.1 Grundlovens § 1 om lovens anvendelse i alle dele af Kongeriget Danmark

Det fastslås i grundlovens § 1, at loven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark:

"§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige."

Grundloven gælder således for alle tre rigsdele: Danmark, Færøerne og Grønland.

Reglen i § 1 blev indsat ved den ændring af grundloven, der skete ved vedtagelsen af den seneste og gældende grundlov i 1953.

Reglen i § 1 blev indsat for at fastslå, at Grønland er en almindelig del af Kongeriget Danmark (og ikke for eksempel en koloni), og at Grønland som rigsdel er ligestillet med Danmark og Færøerne som rigsdele.<sup>15</sup>

Indtil 1953-grundlovens ikrafttræden i 1953 var Grønland en koloni for Kongeriget Danmark.

I forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til 1953-grundloven bad statsminister Erik Eriksen i 1952 de to professorer Poul Andersen og Alf Ross udarbejde et responsum om Grønland og Færøernes statsretlige stilling. I responsummet bemærkede de blandt andet:

"Med skrivelse af 11. ds. har hr. statsministeren anmodet os om i fællesskab at ville udarbejde et responsum vedrørende problemer, som rejser sig ved en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvorefter landet gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i rigsdagen, og samtidig et responsum vedrørende de ændringer i grundloven, som måtte være ønskelige efter vedtagelsen af den såkaldte selvstyrelov for Færøerne. I denne anledning skal vi udtale følgende:

Grønland er som dansk koloni undergivet det almindelige statsstyre i henhold til grundloven, herunder lovgivningsmagten, uagtet Grønland ikke er eller efter grundloven kan blive repræsenteret på rigsdagen. Iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser, f. eks. § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten, ikke på Grønland.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling vil kunne gennemføres ved en grundlovsbestemmelse om, at grundloven gælder for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret på rigsdagen. Desuden må der antagelig gøres forbehold om, at visse grundlovsparagraffer for Grønlands ved-

---

<sup>15</sup> Enkelte regler i grundloven indeholder dog hjemmel til, at der ved lov kan fastsættes særlige regler for Grønland. Se § 31, stk. 5, § 32, stk. 5, § 42, stk. 8, § 71, stk. 3, og § 86.

kommende kan fraviges, forsåvidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet. Således med hensyn til §§ 71, 72 og 78, jfr. lov om rettens pleje i Grønland nr. 271 af 14. juni 1951, hvis indhold på forskellige punkter er uforeneligt med de nævnte paragraffer. Vi savner det fornødne grundlag for at udtale os om, hvorvidt der kan være anledning til at gøre tilsvarende forbehold med hensyn til den kommende grundlovs bestemmelser vedrørende valgret og valgbarhed til rigsdagen. Endelig vil det være naturligt i §§ 18 og 30 at ændre ordet "landet" til "riget", idet efter den påtænkte ordning enhver anledning til at sondre mellem disse begreber er bortfaldet.

De herefter fornødne grundlovsbestemmelser vil kunne affattes således:

#### § X.

Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

Bestemmelserne i §§ ... 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, forsåvidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

#### § 18 og § 30.

"Landet" ændres til "riget".

En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenelig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgave denne forudsætning.

Medundertegnede Poul Andersen skal udover det ovenfor anførte udtale:

En grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, må anses for upåkrævet og uhensigtsmæssig. Spørgsmålet om et sådant selvstyre er formentlig ikke aktuelt, og en selvstyrebestemmelse kan tænkes at få uheldige følger. Både de økonomiske og andre forhold på Grønland vanskeliggør iøvrigt i høj grad indførelsen af et grønlandsk selvstyre udover det kommunale selvstyre, som omhandles i den bestemmelse, der findes i grundlovens § 89.

En grundlovsbestemmelse, som åbner adgang til et færøsk selvstyre, som går ud over loven om Færøernes hjemmestyre eller iøvrigt måtte kunne indføres uden nogen ny grundlovsbestemmelse, må anses for uhensigtsmæssig.

Medundertegnede Alf Ross ønsker som særlig folkeretskyndig at udtale:

For Grønlands vedkommende opstår det spørgsmål, hvorledes en integration må bedømmes i forhold til Danmarks forpligtelse efter de Forenede Nationers Pagt. Som bekendt har Danmark anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, og at vi derfor med hensyn til Grønland er underkastet forpligtelserne i pagtens kapitel XI, specielt forpligtelsen efter art. 73 (b) til "at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad."<sup>16</sup> (Understreget her.)

---

<sup>16</sup> Poul Andersen og Alf Ross, Responsum vedrørende Grønlands og Færøernes statsretlige stilling, 17. juni 1952. Responsummet gengives som bilag 2 til forslaget til 1953-loven om ændring af grundloven (lovforslag 1952-1953 nr. 1 af 4. februar 1953).

Bemærkningerne til forslaget til 1953-grundloven findes i betænkning 1953 nr. 66 afgivet af forfatningskommissionen af 1946 (Forfatningskommissionens betænkning). I bemærkningerne til grundlovens § 1 anføres:

"Denne paragraf, som ikke findes i den gældende grundlov, er foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som forfatningsforslaget medfører. Grønland er efter den gældende grundlov såvel som efter tidligere grundlove undergivet det almindelige danske statsstyre, herunder lovgivningsmagten; men iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser ikke for Grønland. Grønland er således ikke repræsenteret på rigsdagen, og f. eks. grundlovens § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten gælder ikke på Grønland.

På baggrund af den omfattende ændring, der i disse år sker i Grønlands økonomiske og sociale struktur, har de grønlandske tilfornede i rigsdagens Grønlandsudvalg anmodet om, at der i grundloven optages en bestemmelse, hvorefter Grønland anerkendes som en integrerende del af det danske rige og på lige fod med den øvrige befolkning repræsenteres på rigsdagen. Udvalget har i skrivelse af 17. marts 1952 til statsministeren tilsluttet sig dette synspunkt, jfr. bilag 1.

For kommissionen har foreligget et af de tilfornede professorer Poul Andersen og Alf Ross afgivet responsum (bilag 2) om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling.

Efter at der i kommissionen var konstateret enighed om det af rigsdagens Grønlandsudvalg foreslåede, bemyndigede statsministeren i skrivelse af 13. august 1952 (bilag 3) landshøvdingen til at forhandle med landsrådet om Grønlands statsretlige stilling og den grønlandske repræsentation i rigsdagen.

I skrivelse af 29. oktober 1952 (bilag 4) har landshøvdingen meddelt, at landsrådet enstemmigt kunne tilslutte sig den af regeringen og kommissionen foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede paragraf vil medføre, at grundloven i sin helhed får gyldighed for Grønland. Som følge heraf vil Grønland blive repræsenteret i rigsdagen.

På grund af Grønlands geografiske og klimatiske forhold har kommissionen dog anset det for nødvendigt at foreslå, at visse af grundlovens bestemmelser for Grønlands vedkommende kan fraviges ved lov." (Understreget her.)

Det følger således af grundlovens § 1 og dens forarbejder, at loven gælder for alle tre rigsdele - Danmark, Færøerne og Grønland - og dermed for hele riget.

Det følger også af grundlovens § 1 og dens forarbejder, at alle tre rigsdele er ligestillede i forhold til hinanden og til grundlovens regler<sup>17</sup>, og at alle tre rigsdele og deres interesser skal behandles lige og være ligeværdige.

### *3.2 Hjemmestyre- og selvstyrelovenes bemærkninger og regler om færøske og grønlandske myndigheders ligeværdighed i forhold til danske myndigheder*

<sup>17</sup> Som nævnt ovenfor i fodnote 15 giver enkelte af grundlovens regler giver dog hjemmel til, at der ved lov kan fastsættes særlige regler for Grønland.

Det netop anførte følger også af forordene til og de første regler i lovene om Færøernes hjemmestyre og Grønlands Selvstyre.

I lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre (det færøske hjemmestyrelov) konstateres det følgende i forordet og § 1:

"I erkendelse af den særstilling, som Færøerne i national, historisk og geografisk henseende indtager inden for riget, har rigsdagen i overensstemmelse med vedtagelse i Færøernes lagting vedtaget og vi ved vort samtykke stadfæstet følgende lov om Færøernes forfatningsmæssige stilling i riget:

**§ 1.** Færøerne udgør inden for denne lovs rammer et selvstyrende folkesamfund i det danske rige. I henhold hertil overtager det færøske folk ved sin folkevalgte repræsentation, lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden ordningen og styrelsen af færøske særanliggender som angivet i denne lov."

I lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (den færøske overtagelseslov) konstateres det i forordet, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens hjemmestyreordning mellem Færøernes landsstyre og regeringen som ligeværdige parter:

"Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter."

I lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (den færøske udenrigskompetencelov) konstateres det på samme måde i forordet, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens udenrigskompetenceordning mellem Færøernes landsstyre og regeringen som ligeværdige parter:

"Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter."

I lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) konstateres det på tilsvarende måde i forordet, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens selvstyreordning og udenrigskompetenceordning mellem Naalakkersuisut og regeringen som ligeværdige parter:

"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter."

### **3.3 Hjemmestyre- og selvstyrelovens regler om færøske og grønlandske myndigheders kompetencer vedrørende lovgivende og udøvende magt**

I den færøske hjemmestyrelse fra 1948 konstateres det i §§ 1-4, at de færøske myndigheder kan overtage nogle bestemte sagsområder, der vedrører færøske særanliggender og er nævnt på en liste i bilaget til loven, og at lagtinget har den lovgivende magt og landsstyret har den udøvende magt inden for overtagne sagsområder:

**"§ 1.** Færøerne udgør inden for denne lovs rammer et selvstyrende folkesamfund i det danske rige. I henhold hertil overtager det færøske folk ved sin folkevalgte repræsentation, lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden ordningen og styrelsen af færøske særanliggender som angivet i denne lov.

**§ 2.** De på den som bilag til denne lov vedføjede liste under A opførte sager og sagsområder betragtes principielt som færøske særanliggender. Det færøske hjemmestyre (de i § 1, pkt. 2, nævnte organer) kan bestemme, at alle disse sager og sagsområder eller nogle af dem straks skal overgå til hjemmestyret med den følge, at dette overtager de dermed forbundne udgifter. Med den samme følge kan hjemmestyret på et senere tidspunkt bestemme, at sager og sagsområder på listen, der ikke straks overtages, skal overgå til hjemmestyret. På tilsvarende måde er hjemmestyret forpligtet til at overtage sager og sagsområder, der er opført på listen, når det ønskes af rigsmyndighederne.

**§ 3.** For de på listen under B opførte sagsområders vedkommende afgøres det ved nærmere forhandling, om og i hvilket omfang disse spørgsmål kan henføres til færøske særanliggender.

**§ 4.** For de områder, der henhører under hjemmestyret, har dette den lovgivende og administrative myndighed. De af lagtinget vedtagne og af landsstyrets formand stadfæstede love benævnes lagtingslove."

Det følger af §§ 1 og 2 i loven fra 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (den færøske overtagelseslov), at loven omfatter samtlige sagsområder, bortset fra nogle enkelte nævnte sagsområder, og at de færøske myndigheder kan overtage alle sagsområder, der er omfattet af loven og ikke allerede er overtaget:

**"§ 1.** Denne lov omfatter samtlige sager og sagsområder, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* Loven omfatter ikke følgende sager og sagsområder:

- 1) Statsforfatningen.
- 2) Statsborgerskab.
- 3) Højesteret.
- 4) Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.
- 5) Valuta- og pengepolitik.

**§ 2.** Sager og sagsområder, som er omfattet af loven, overgår til de færøske myndigheder på tidspunkter, der fastsættes af de færøske myndigheder, jf. dog stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Sager og sagsområder, der fremgår af den som bilag til loven tilføjede liste I, overgår til de færøske myndigheder på tidspunkter, der fastsættes af de færøske myndigheder efter forhandling med de danske myndigheder.

*Stk. 3.* I det omfang flere sager og sagsområder er anført under samme nummer på den i stk. 2 nævnte liste I, skal de pågældende sager og sagsområder overgå til de færøske myndigheder på samme tidspunkt."

I overtagelseslovens §§ 3 og 4 konstateres det, at de færøske myndigheder har den lovgivende og udøvende magt inden for de sager og sagsområder, som overtages efter § 2:

"§ 3. De færøske myndigheder har den lovgivende og udøvende magt inden for de sager og sagsområder, der overgår efter § 2.

*Stk. 2.* De færøske myndigheder overtager de udgifter og reale aktiver, der er direkte forbundet med en sag eller et sagsområde, som overgår.

§ 4. Domstole, der bliver oprettet af de færøske myndigheder, har den dømmende magt på Færøerne inden for samtlige sager og sagsområder."

Det følger af §§ 1-4 i lov om Grønlands Selvstyre fra 2009, at Grønlands Selvstyre kan overtage en lang række sagsområder, der er angivet på to lister i bilaget til loven, og at Inatsisartut har den lovgivende magt og Naalakkersuisut har den udøvende magt inden for overtagne sagsområder:

#### **"Kapitel 1. Selvstyrets myndigheder samt domstolene**

§ 1. Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt hos Inatsisartut, den udøvende magt hos Naalakkersuisut og den dømmende magt hos domstolene.

#### **Kapitel 2. Selvstyrets overtagelse af sagsområder**

§ 2. Grønlands Selvstyre kan bestemme, at de sagsområder, der fremgår af lovens bilag, skal overgå til selvstyret.

*Stk. 2.* I det omfang flere sagsområder er anført under samme litra eller nummer i lovens bilag, skal de pågældende sagsområder overgå til Grønlands Selvstyre på samme tidspunkt, jf. dog stk. 3.

*Stk. 3.* Grønlands Selvstyre kan bestemme, at en del af de sagsområder, der er anført på liste I, litra b og liste II, nr. 15, 25 og 27 i lovens bilag, skal overgå til selvstyret.

§ 3. Sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret.

*Stk. 2.* Sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

§ 4. Naalakkersuisut og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt i bilaget, kan overtages af Grønlands Selvstyre."

Hjemmestyre- og selvstyrelovenes regler om overførsel af lovgivende og udøvende magt er som nævnt baseret på en folkeretlig ret til selvbestemmelse og folkeretlige aftaler (overenskomster) om hjemmestyre- og selvstyreordningerne mellem regeringen og henholdsvis Færøernes landsstyre og Naalakkersuisut. Som det også er nævnt ovenfor er hjemmestyre- og selvstyrelovenes regler om kompetenceoverførsel også baseret på de rigsfællesskabsretlige regler og principper om, at alle tre rigsdele - Danmark, Færøerne og Grønland - er ligestillede i forhold til hinanden og til grundlovens regler<sup>18</sup>, og at alle tre rigsdele og deres interesser skal behandles lige og være ligeværdige.

Det følger deraf, at staten ikke ensidigt kan ophæve eller begrænse hjemmestyre- og selvstyremyndighedernes kompetencer og rettigheder efter hjemmestyre- og selvstyrelovenes regler om overførsel af lovgivende, udøvende og dømmende magt.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan alene ske på grundlag af en ny folkeretlig aftale (overenskomst) derom mellem regeringen og henholdsvis Færøernes landsstyre eller Naalakkersuisut.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan således ikke gennemføres af Folketinget ved en ændring af hjemmestyreløvene eller selvstyreloven eller vedtagelse af en anden lov.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan heller ikke gennemføres af regeringen ved en ensidig opsigelse eller ændring af den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og henholdsvis Færøernes landsstyre eller Naalakkersuisut om henholdsvis den færøske hjemmestyreordning eller den grønlandske selvstyreordning.

En sådan ophævelse eller begrænsning kan endvidere ikke gennemføres af regeringen ved fortolkning og anvendelse af national ret, herunder grundloven og/eller selvstyreloven, i det omfang fortolkningen eller anvendelse ikke er i overensstemmelse med gældende ret, herunder folkeretten og national ret.

Regeringen kan således ikke ophæve eller begrænse Naalakkersuisuts udenrigskompetencer efter selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) ved regeringens fortolkning og anvendelse af national ret, herunder grundlovens § 19 og/eller selvstyrelovens kapitel 4, i det omfang fortolkningen eller anvendelsen ikke er i overensstemmelse med gældende ret. Det gælder, uanset om regeringens fortolkning og anvendelse er i strid med folkeretlige eller rigsfællesskabsretlige regler eller aftaler (overenskomster) eller rigets statsforfatningsret eller nationale ret i øvrigt.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.4 er den lovgivende og udøvende magt og andre kompetencer på overtagne sagsområder således overført fra staten til Grønlands Selvstyre. Og med hensyn til denne overførsel er staten bundet og forpligtet efter både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

---

<sup>18</sup> Som nævnt ovenfor i fodnote 15 giver enkelte af grundlovens regler dog hjemmel til, at der ved lov kan fastsættes særlige regler for Grønland.



Det anførte ovenfor i afsnit 2 og dette afsnit 3 og andre forhold indebærer, at kompetenceoverførslen netop er en egentlig kompetenceoverførsel, og at kompetenceoverførslen ikke i stedet for eksempel er en kompetencedelegation eller en kompetencebemyndigelse eller -fuldmagt fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

#### **4 Andre statsretlige regler om de lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer og rammer for Grønlands udøvelse af kompetencerne**

##### *4.1 Grundlovens § 3 om de lovgivende og udøvende (administrative) myndigheder og deres lovgivende og udøvende magt*

Det følger af grundlovens § 3, at den lovgivende magt er hos regeringen (kongen) og Folketinget i forening, og at den udøvende magt er hos regeringen (kongen):

"§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene."

Reglerne i § 3 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med reglen i § 1 om, at grundloven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark:

"§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige."

Efter § 1 gælder grundloven således for alle tre rigsdelen: Danmark, Færøerne og Grønland.

Når § 3 fortolkes i sammenhæng med § 1 følger det således af § 3, at den lovgivende magt i alle dele af riget er hos regeringen og Folketinget i forening, og at den udøvende magt i alle dele af riget er hos regeringen.

Hvis indholdet og virkningerne af § 3 skulle fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 3 i sammenhæng med § 1, ville den lovgivende og udøvende magt for en rigsdel ikke kunne overføres til rigsdelens myndigheder. Dermed ville de færøske myndigheder ikke kunne have den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder efter reglerne derom i den færøske hjemmestyrelov fra 1948 og den færøske overtagelseslov fra 2005.<sup>19</sup> Desuden ville de grønlandske myndigheder ikke kunne have den lovgivende og udøvende magt efter reglerne derom i lov om Grønlands Selvstyre fra 2009.<sup>20</sup>

Det følger dog klart af hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og aftaler (overenskomster) om lovene, at lovene med fuld retsvirkning har overført den lovgivende og udøvende magt på overtagne sagsområder fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske eller grønlandske myndigheder.

---

<sup>19</sup> Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre (den færøske hjemmestyrelov) og lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (den færøske overtagelseslov).

<sup>20</sup> Lov nr. 473. af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven).

Desuden følger det af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at den daværende allerede gældende færøske hjemmestyrelse fra 1948<sup>21</sup> og den dermed etablerede hjemmestyreordning var i overensstemmelse ("forenelig") med den gældende grundlov fra 1915 og også ville være i overensstemmelse med den kommende nye grundlov fra 1953. Det følger endvidere af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at en fremtidig lov om grønlandsk selvstyre og den dermed etablerede selvstyreordning også ville være i overensstemmelse ("forenelig") med den kommende nye grundlov fra 1953, og at en grundlovsregel derom eller en ændring af grundloven i øvrigt som følge deraf derfor var unødvendig og uhensigtsmæssig.<sup>22</sup>

Det følger således af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 3 ikke skal fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 3 i sammenhæng med reglen om riget ("Danmarks Rige") i § 1.

Det følger i stedet af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 3 skal fastlægges ved en fortolkning af § 3 i sammenhæng med § 1 samt hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre- og selvstyreordninger.

Det følger af det ovenfor anførte og andre forhold, at reglerne i § 3 er regler om magtadskillelse (og blandt andet forfølger retssikkerhedsmæssige formål) og ikke i stedet for eksempel regler om magtfordeling.

Det følger også af det ovenfor anførte og andre forhold, at reglerne i § 3 i forhold til de færøske og grønlandske hjemme- og selvstyremyndigheder (og deres kompetencer efter hjemme- og selvstyrelovene) ligeledes er regler om magtadskillelse (og blandt andet forfølger retssikkerhedsmæssige formål) og ikke i stedet for eksempel regler om magtfordeling.

Hvis reglerne i § 3 i stedet var regler om magtfordeling, ville den lovgivende og udøvende magt således være fordelt til og hos de danske lovgivende og udøvende myndigheder ved en grundlovsregel og dermed ikke kunne overføres til hjemmestyre- og selvstyremyndighederne ved de almindelige hjemmestyre- og selvstyrelove.

---

<sup>21</sup> Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre.

<sup>22</sup> Se Poul Andersen og Alf Ross, Responsum vedrørende Grønlands og Færøernes statsretlige stilling, 17. juni 1952. Responsummet gengives som bilag 2 til forslaget til 1953-loven om ændring af grundloven (lovforslag 1952-1953 nr. 1 af 4. februar 1953). I responsummet anfører de begge blandt andet: "En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenelig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning." Derefter anfører Poul Andersen: "Medundertegnede Poul Andersen skal udover det ovenfor anførte udtale: En grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, må anses for upåkrævet og uhensigtsmæssig. ...".

Bemærkningerne til forslaget til 1953-grundloven findes i betænkning 1953 nr. 66 afgivet af forfatningskommissionen af 1946 (Forfatningskommissionens betænkning). I bemærkningerne til grundlovens § 1 konstateres det, at responsummet havde foreligget for grundlovskommissionen, og at der i kommissionen var enighed om rigsdagens grønlandsudvalgs forslag til § 1.

Store dele af responsummet og bemærkningerne til § 1 gengives ovenfor i afsnit 3.1.

*4.2 Eksempler på andre regler i grundloven om lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende bestemte forhold (pålæggelse af skat (§§ 43 og 46), afholdelse af udgifter (§§ 45 og 46) og ekspropriation af ejendom (§ 73))*

Grundloven indeholder også en række andre regler om de danske lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende bestemte forhold.

Kompetencerne fremgår enten direkte af regler om en bestemt myndigheds kompetence eller indirekte af regler om bestemte forholds regulering, afgørelse eller foretagelse ved "lov" eller ved en bestemt myndigheds beslutning, handling eller disposition.

Nedenfor i dette og det næste afsnit omtales nogle enkelte eksempler på sådanne regler og deres betydning for færøske og grønlandske myndigheders kompetencer vedrørende de omfattede forhold.

Med hensyn til regulering og opkrævning af skat fremgår det af § 43, at en skat alene kan pålægges, forandres eller ophæves ved en lov, og af § 46, stk. 1, at skatter ikke må opkræves, før finansloven eller en midlertidig finanslov er vedtaget.

Med hensyn til afholdelse af udgifter fremgår det af § 45, at forslag til en finanslov eller i visse tilfælde en midlertidig finanslov skal fremsættes for Folketinget og derefter vedtages af Folketinget, og af § 46, stk. 2, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget finanslov eller midlertidig finanslov.

Med hensyn til ekspropriation fremgår det af § 73, stk. 1, at ejendomsretten er ukrænkelig, at ejendom kun kan kræves afstået (eksproprieres), hvis almenvellet kræver det, og at ekspropriation kun kan ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Det anføres videre i stk. 2, at når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslagens endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing. Desuden fremgår det af stk. 3, at ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene, og at prøvelsen af erstatningens størrelse ved lov kan henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.

De nævnte regler i §§ 43, 45, 46 og 73 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med § 1. Reglen i § 1 bestemmer som nævnt, at grundloven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark og dermed for alle tre rigsdele: Danmark, Færøerne og Grønland.

Når de nævnte love fortolkes i sammenhæng med § 1 følger det således af reglerne, at kompetencerne efter reglerne med krav om "lov" i alle dele af riget er hos regeringen og Folketinget i forening som lovgivere, og at kompetencer efter de fleste af reglerne i øvrigt i alle dele af riget er hos Folketinget.

Hvis indholdet og virkningerne af §§ 43, 45, 46 og 73 skulle fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af reglerne i sammenhæng med § 1, ville kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 for en rigsdel ikke kunne overføres til rigsdelens lovgivende myndigheder. Dermed ville de færøske myndigheder ikke kunne have kompetencerne efter §§ 43,

45, 46 og 73 for Færøerne, og kompetencerne efter reglerne ville således ikke kunne udøves af det færøske lagting i overensstemmelse med lagtingets lovgivende magt efter den færøske hjemmestyrelov fra 1948 og den færøske overtagelseslov fra 2005.<sup>23</sup> Desuden ville de grønlandske myndigheder ikke kunne have kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 for Grønland, og kompetencerne efter reglerne ville således ikke kunne udøves af Inatsisartut i overensstemmelse med Inatsisartuts lovgivende magt efter lov om Grønlands Selvstyre fra 2009.<sup>24</sup>

Som nævnt ovenfor følger det dog klart af hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og aftaler (overenskomster) om lovene, at lovene med fuld retsvirkning har overført den lovgivende og udøvende magt på overtagne sagsområder fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske eller grønlandske myndigheder. Som også nævnt ovenfor følger det af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at hjemmestyre- og selvstyrelovene og de dermed skabte hjemmestyre- og selvstyreordninger er i overensstemmelse ("forenelige") med grundloven og således har fulde retsvirkninger i overensstemmelse med deres indhold.

Det følger således af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af §§ 43, 45, 46 og 73 ikke skal fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af reglerne i sammenhæng med reglen om riget ("Danmarks Rige") i § 1.

Det følger i stedet af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af §§ 43, 45, 46 og 73 skal fastlægges ved en fortolkning af reglerne i sammenhæng med § 1 samt hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre- og selvstyreordninger.

Det følger endvidere af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at kompetencerne efter §§ 43, 45, 46 og 73 - med hensyn til overtagne sagsområder - for Færøerne er hos den færøske lovgivende myndighed (lagtinget) og for Grønland er hos den grønlandske lovgivende myndighed (Inatsisartut).<sup>25</sup>

#### *4.3 Særligt om grundlovens regler om lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende udenrigsforhold (§ 19)*

Grundlovens § 19 indeholder nogle andre regler om de danske lovgivende og udøvende myndigheders kompetencer vedrørende bestemte forhold. Reglerne i § 19 regulerer blandt andet myndighedernes kompetencer vedrørende udenrigsforhold (udenrigsanliggender), der i § 19 omtales som "mellempfolkelige anliggender".

---

<sup>23</sup> Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre (den færøske hjemmestyrelov) og lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (den færøske overtagelseslov).

<sup>24</sup> Lov nr. 473. af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven).

<sup>25</sup> For eksempel reguleres ekspropriation inden for overtagne sagsområder i Grønland af landslovslov nr. 25 af 30. oktober 1992 om ekspropriation. Lovens § 1, stk. 1, har følgende ordlyd: "Når almentilstanden kræver det, kan Landsstyret beslutte ekspropriation af privat ejendom på sagsområder, som hører under Grønlands Hjemmestyre."

Grundlovens § 19 har følgende ordlyd:

**"§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.** Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning. Ejhel-ler kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

*Stk. 2.* Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

*Stk. 3.* Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov." (Understreget her.)

Det fremgår således af § 19, stk. 1, at regeringen (kongen) "handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender" (understreget her). Det anføres videre, at regeringen dog alene med Folketingets samtykke kan foretage en handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå en forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning.

De nævnte regler i § 19 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med § 1. Reglen i § 1 bestemmer som nævnt, at grundloven gælder for alle dele af Kongeriget Danmark og dermed for alle tre rigsdelen: Danmark, Færøerne og Grønland.

Når § 19 fortolkes i sammenhæng med § 1 følger det således for eksempel af § 19, stk. 1, at udenrigskompetencen efter denne regel er hos regeringen (kongen) som den udøvende magt.

Hvis indholdet og virkningerne af § 19, stk. 1, skulle fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 19, stk. 1, i sammenhæng med § 1, ville udenrigskompetencen efter § 19, stk. 1, for en rigsdel ikke kunne overføres til rigsdelens udøvende myndighed. Dermed ville de færøske myndigheder ikke kunne have udenrigskompetence efter § 19, stk. 1, for Færøerne. Udenrigskompetencen efter § 19, stk. 1, ville således ikke kunne udøves af det færøske landsstyre i overensstemmelse med landsstyrets udøvende magt og udenrigskompetence efter den færøske hjemmestyrelov fra 1948 og den færøske udenrigskompetencelov fra 2005.<sup>26</sup> Desuden ville de grønlandske myndigheder ikke kunne have udenrigskompetence efter § 19, stk. 1, for Grønland. Udenrigskompetencen efter § 19, stk. 1, ville således ikke kunne udøves af Naalakkersuisut i overensstemmel-

---

<sup>26</sup> Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre (den færøske hjemmestyrelov) og lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (den færøske udenrigskompetencelov).

se med Naalakkersuisuts udøvende magt og udenrigskompetence efter lov om Grønlands Selvstyre fra 2009.<sup>27</sup>

Som nævnt ovenfor følger det dog klart af hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og aftaler (overenskomster) om lovene, at lovene med fuld retsvirkning har overført den lovgivende og udøvende magt på overtagne sagsområder fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske eller grønlandske myndigheder. Som også nævnt ovenfor følger det af forarbejderne til § 1 i grundloven fra 1953, at hjemmestyre- og selvstyrelovene og de dermed skabte hjemmestyre- og selvstyreordninger er i overensstemmelse ("forenelige") med grundloven og således har fulde retsvirkninger i overensstemmelse med deres indhold.

Det følger således af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 19 ikke skal fastlægges ved en sådan ren ordlydsfortolkning af § 19 i sammenhæng med reglen om riget ("Danmarks Rige") i § 1.

Det følger i stedet af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at indholdet og virkningerne af § 19 skal fastlægges ved en fortolkning af § 19 i sammenhæng med § 1 samt hjemmestyre- og selvstyrelovene og de danske, færøske og grønlandske myndigheders praksis og sædvaner vedrørende lovene og folkeretlige aftaler (overenskomster) om lovene og deres hjemmestyre- og selvstyreordninger.

Det følger endvidere af gældende ret (rigsfælleskabsret og statsret), at udenrigskompetencerne efter § 19 - med hensyn til overtagne sagsområder - for Færøerne er hos de færøske lovgivende og udøvende myndigheder (lagtinget og landsstyret) og for Grønland er hos de grønlandske lovgivende og udøvende myndigheder (Inatsisartut og Naalakkersuisut).<sup>28</sup>

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.4 og 3.3 er den lovgivende og udøvende magt og andre kompetencer på overtagne sagsområder således overført fra staten til Grønlands Selvstyre. Og med hensyn til denne overførsel er staten bundet og forpligtet efter både de nationale regler i selvstyreloven og den folkeretlige aftale (overenskomsten) mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler derom.

Det anførte ovenfor i afsnit 2, 3 og dette afsnit 4 og andre forhold indebærer, at udenrigskompetenceoverførslen netop er en egentlig kompetenceoverførsel, og at kompetenceoverførslen ikke i stedet for eksempel er en kompetencedelegation eller en kompetencebemyndigelse eller -fuldmagt fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

---

<sup>27</sup> Lov nr. 473. af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven).

<sup>28</sup> For eksempel reguleres ekspropriation inden for overtagne sagsområder i Grønland af landslovslov nr. 25 af 30. oktober 1992 om ekspropriation. Lovens § 1, stk. 1, har følgende ordlyd: "Når almentallet kræver det, kan Landsstyret beslutte ekspropriation af privat ejendom på sagsområder, som hører under Grønlands Hjemmestyre."

#### 4.4 Regeringens forskellige, ændrede og modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder

De forskellige grundlove fra den første grundlov fra 1849 til og med den gældende grundlov fra 1953 har indeholdt og indeholder stort set enslydende regler om, at den lovgivende magt er hos kongen (regeringen) og den lovgivende forsamling (tidligere Rigsdagen, nu Folketinget) i forening, at den udøvende magt er hos kongen (regeringen), og at den dømmende magt er hos domstolene.<sup>29</sup>

Island, Færøerne og Grønland har været og/eller er omfattet af forskellige hjemmestyre- og selvstyrelove og hjemmestyre- og selvstyreordninger fra 1871 og til og med nu i 2013 (og fremover). Lovene og ordningerne har været og/eller er baseret på aftaler mellem den danske regering og landsting eller andre repræsentanter for folkene i Island, Færøerne og Grønland. Efter lovene og ordningerne har Island, Færøerne og Grønland i forskelligt omfang overtaget og kunnet overtage den lovgivende og/eller den udøvende magt på bestemte sagsområder.

Det fremgår af de forskellige hjemmestyre- og selvstyrelove samt aftaler og andre dokumenter vedrørende hjemmestyre- og selvstyreordningerne, at den danske regering gennem årene har givet udtryk for forskellige, ændrede og i et vist omfang modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder.

Med overførlige sagsområder menes her de sagsområder, der i overensstemmelse med grundloven kan overtages af hjemmestyre- og selvstyremyndighederne, således at de har den lovgivende og udøvende magt og de øvrige kompetencer på sagsområderne.

Nedenfor i dette afsnit omtales nogle få eksempler på regeringens forskellige, ændrede og modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder.

Som baggrund for disse eksempler kan det nævnes, at reglen i den nugældende grundlovs § 3 om den lovgivende, udøvende og dømmende magt stort set har haft samme indhold i de forskellige grundlove siden den første grundlov af 5. juni 1849 til og med den gældende grundlov af 5. juni 1953.

I de forskellige grundlove har reglen følgende ordlyd:

Grundloven fra 1849:

"§ 2. Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene."

Grundloven fra 1866:

"§ 2. Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene."

---

<sup>29</sup> De forskellige grundlovens regler derom gengives nedenfor i dette afsnit.

Grundloven fra 1915:

"§ 2. Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene."

Grundloven fra 1953:

"§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene."

Som eksempler på regeringens forskellige, ændrede og i et vist omfang modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder kan nævnes sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen. Formue-, familie- og arveret var tidligere omfattet af et bredere retsområde med betegnelsen borgerlig ret.

I forbindelse med omtalen af eksemplerne vil enkelte love for Island også blive nævnt. Indledningsvist skal disse love kort omtales.

Lov nr. 1 af 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i riget medførte, at Island fik et vist omfang af selvbestemmelse. Det skete på den måde, at Island overtog en række retsområder som særlige anliggender. Efter Forfatningslov om Islands særlige anliggender af 5. januar 1874 var den lovgivende magt for disse særlige anliggender hos kongen og det Islandske Alting i forening.

Ved forfatningslov af 3. oktober 1903 om forandring i forfatningslov for Islands særlige anliggender af 5. januar 1874 fik Island i et vist omfang også selvbestemmelse i forhold til den udøvende magt vedrørende Islands særlige anliggender. Det følger således af loven, at kongens myndighed skulle udøves gennem en minister for Island. Ministeren for Island måtte ikke varetage andre ministerposter og ministeren skulle skrive og tale islandsk, ligesom ministeren skulle være bosat i Reykjavik. Det følger ligeledes af lovens § 2, at ministeren for Island var ansvarlig for regeringens førelse under ansvar for Altinget.

I lov nr. 1 af 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i riget angives følgende områder som Islands særlige anliggender:

- "1. Den borgerlige Ret, Strafferetten og den hertil hørende Retspleie, dog at en Omordning af Høiesterets Stilling som øverste Instans i islandske Retssager ikke kan ske uden medvirkning af Rigets almindelige Lovgivningsmagt;
2. Politivæsen;
3. Kirke- og Undervisningsvæsen;
4. Læge- og Sundhedsvæsen;
5. Kommunal- og Fattigvæsen;
6. Veivæsen samt det stedlige Postvæsen;
7. Landvæsen, Fiskeri, Handel, Søfart og andet Næringsbrug;
8. det direkte og indirekte Skattevæsen;



9. de offentlige Eiendomme, Stiftelser og Fonds." (Understeget her)

I bilaget til lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre angives følgende områder som særanliggender for Færøerne:

**"Færøske særanliggender**

**Liste A**

**Følgende områder betegnes som særanliggender, således at de straks overgår til det færøske selvstyre eller senere overføres til dette efter begæring fra lagtinget eller regeringen.**

- 1) Færøernes egen styrelsesordning inden for de ved nyordningen angivne rammer. (Herunder falder - inden for de nævnte rammer - bestemmelser om lagtinget, lov om valg til dette, det administrative styre, lagtingslovenes tilblivelse, vedtagelse og stadfæstelse og deres bekendtgørelse, egne tjenestemænds ansættelse, afskedigelse, tjenestevilkår, lønning og pensionering).
- 2) Kommunale forhold. (Herunder falder kommunernes styre, tilsynet med dem, kommunale skatter).
- 3) Bygnings- og brandvæsen, byplaner, boligspørgsmål, lejespørgsmål, folkeregister.
- 4) Sundhedsvæsen, lægevæsen, jordmodervæsen, hospitalsvæsen, apotekervæsen. (Herunder falder embedslægerne, kvaksalverlovgivning, bekæmpelse af tuberkulose og andre smitsomme sygdomme, sindssygevæsenet, vaccination).
- 5) Den offentlige forsorg. - Særforsorg. - Folkeforsikring. - Lovpligtig ulykkesforsikring. - Arbejdere, arbejdsforhold, lærlinge, medhjælpere, ferie.
- 6) Direkte og indirekte skatter. (Herunder falder også stempelafgift, afgift af totalisatorspil, afgift af særligt færøsk lotteri, medens afgifter for ekspedition, som skifteafgifter, retssportler, tinglysningsafgifter tilfalder den, der bekoster vedkommende institution).
- 7) Bevillingsret og i det hele dispositionsret over alle egne indtægter. - Ordningen af regnskabsføring, revision og decision med hensyn til egne indtægter og udgifter.
- 8) Godkendelse af havneafgifter.
- 9) Skolevæsenet. (Herunder falder både folkeskolen, eksamensskoler og kursus, læreruddannelse, folkehøjskoler, efterskoler, ungdoms- og aftenskoler, husholdningsskoler og fagskoler som handelsskoler, tekniske skoler, navigationskoler osv.)
- 10) Arkiver, biblioteker, museer. (Herfra undtages statens arkivsager, forbehold tages om pligtaflevering til Det kgl. Bibliotek).
- 11) Bygningsfredning, naturfredning.

- 12) Havne, kystsikring, kanaler, vandkraftanlæg, trafikvæsen, herunder veje, jernbaner, sporveje, færgevæsen, omnibus- og fragtkørsel. Motor- og færdselsforhold. - Stedligt post- og telegraf- og telefonvæsen. - Elektriske anlæg.
- 13) Landbo- og landvæsensforhold. (Herunder almindelig landbolovgivning, fæste, forpagtning, udstykning, udskiftning, husmandsbrug, planteavl, husdyravlen, havebrug, landbrugets bierhverv, grundforbedring, skovvæsen). - Veterinærvæsenet. - Bekæmpelse af skadedyr. Husdyr, voldgift, dyreværn, hundelov. - Jagt og fredning af dyr på territoriet. - Fiskeri og fredning af fisk på territoriet. - Matrikelsvæsen.
- 14) Teater- og biografbevillinger, forlystelser. - Indsamlinger og bortlodninger. - Strandinger. - Hittegods. - Giftstoffer, eksplosive stoffer, våben.
- 15) Forsynings- og produktions- og fordelingsspørgsmål. - Priskontrol, maksimalpriser. - Rationeringer, rabat- og tilskudsordninger. - Tantié- og udbyttebegrænsning. - Omløben med varer. - Regler om stærke drikke. - Regler om lukketid. - Beværtning og gæstgiveri. - Næringsvæsenet. - Handels- og foreningsregistre. - Skibsregistrering. - Mæglere, translatører, dispachører, vejere, målere. - Revisorer. - Oplagshuse. - Kommission, agentur, handelsrejsende. - Agentur for udenlandske firmaer. - Bogføringsvæsenet. - Kreditforeninger o lign, stedlig forsikringsvirksomhed.
- 16) Stedligt overformynderi. - Tinglysning. - Turistvæsen. - Ekspropriation til særformål. - Bestemmelser om fremstillingen af tryksager. - Specielle bestemmelser om særlig tidsregning.

## Liste B

**Følgende områder gøres til genstand for yderligere forhandling, før der tages endelig stilling til, om og i hvilket omfang de kan anerkendes som særanliggende:**

- 1) Folkekirken. (Herunder falder hele den kirkelige ordning, ritualerne, kirkens tjenestemænd, deres løn og pension, kirker, kirkegårde, udtrædelse og indtrædelse i folkekirken, menighedsråd, valgmenigheder, sognebåndsløsning). - De fra folkekirken afvigende trossamfund, helligdagslovgivningen.
- 2) Politiet.
- 3) Råstoffer i undergrunden. - Radio. - Luftfart.
- 4) Jordfonden.
- 5) Import- og eksportkontrol."

Sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen er ikke nævnt på listen over, hvilke sagsområder der kan overtages. Det betyder, at der ikke ved lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes Hjemmestyre var adgang til at overtage disse sagsområder.

I Statsministeriets skrivelse af 23. december 1975 er det anført, at følgende sagsområder ikke kan overføres som led i en hjemmestyreordning:

- "1. Statsforfatningen, herunder de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, rigsdelens repræsentation i folketinget, retsplejen og frihedsrettighederne.
2. Statsborgerbegrebet, pas, visa, statssymboler (hvilket ikke udelukker etablering af lokale ordninger, jfr. hjemmestyrelovens §§ 10-12).
3. Udenrigspolitiske anliggender. En adgang for hjemmestyret til selv at indgå aftaler vedrørende forhold, der udelukkende angår den pågældende rigsdel, bygger på konkrete fuldmagter fra rigets myndigheder, og kun disse kan forpligtes folkeretligt (hjemmestyrelovens § 8, stk. 4).
4. Forsvar.
5. Rigets finanser, Nationalbanken, seddeludstedelse, mønt, mål og vægt, valuta.
6. De almindelige lovsystemer for personret, familieret, arveret samt formueret.
7. Strafferetspleje, fængselsvæsen." (Understreget her)

I lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre er følgende sagsområder oplyst som de områder, der kan overføres til Grønlands hjemmestyre:

- "1. Grønlands styrelsesordning.
2. Styrelsesordning for kommunerne.
3. Skatter og afgifter.
4. Folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund.
5. Fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl.
6. Fredning.
7. Landsplanlægning.
8. Nærings- og konkurrencelovgivning, herunder også lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhed, regler om alkoholholdige drikke samt regler om lukketid.
9. Sociale forhold.
10. Arbejdsmarkedsforhold.
11. Undervisning og kultur, herunder erhvervsuddannelse.
12. Erhvervsforhold i øvrigt, herunder statens fiskeri- og produktionsvirksomhed, erhvervsstøtte og erhvervsudvikling.
13. Sundhedsvæsen.
14. Lejelovgivning, boligstøtte og boligforvaltning.
15. Vareforsyning.
16. Intern passager- og godsbefordring.
17. Miljøbeskyttelse."

Sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen er ikke nævnt på listen over, hvilke sagsområder der kan overtages. Det betyder, at der ikke ved lov

nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre var adgang til at overtage disse sagsområder.

I lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder anføres:

"§ 1. Denne lov omfatter samtlige sager og sagsområder, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Loven omfatter ikke følgende sager og sagsområder:

- 1) Statsforfatningen.
- 2) Statsborgerskab.
- 3) Højesteret.
- 4) Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.
- 5) Valuta- og pengepolitik." (Understreget her)

Loven gav således mulighed for, at sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen kunne overtages af de færøske myndigheder.

I bilaget til lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre anføres, at følgende sagsområder kan overføres til Grønlands Selvstyre:

"Liste I

- a) Arbejdsskadesikring
- b) Resterende områder under sundhedsområdet
- c) Færdselsområdet
- d) Formueretten
- e) Dykkerområdet

Liste II

- 1) Kriminalforsorgen
- 2) Pas
- 3) Politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen
- 4) Retsplejen, herunder oprettelse af domstole
- 5) Kriminalretten
- 6) Udlændingeområdet og grænsekontrollen
- 7) Personretten
- 8) Familieretten
- 9) Arveretten
- 10) Advokatvirksomhed
- 11) Våbenområdet
- 12) Radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester
- 13) Radiokommunikationsområdet
- 14) Selskabs-, regnskabs- og revisorområdet

- 15) Fødevarer- og veterinærområdet
- 16) Luftfart
- 17) Immateriel ret
- 18) Ophavsret
- 19) Skibsvrag, vragegodt og dybdeforringelser
- 20) Sikkerhed til søs
- 21) Skibsregistrering og søretlige forhold
- 22) Kortlægning
- 23) Farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet
- 24) Havmiljø
- 25) Finansiell regulering og tilsyn
- 26) Råstofområdet
- 27) Arbejdsmiljø
- 28) Meteorologi" (Understregning her)

Loven gav således mulighed for, at sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret samt retsplejen kunne overtages af de grønlandske myndigheder.

Som det fremgår af uddragene ovenfor kunne sagsområderne omfattende formueret, familieret, arveret (samlet under betegnelsen borgerlig ret) samt retsplejen (under betegnelsen strafferetten og den hertil hørende retspleie) overdrages til Islands hjemmestyre under det Danske Rige i 1871.

Da Færøerne fik hjemmestyre i 1948 var disse sagsområder ikke at finde på listen over de sagsområder, som Færøerne kunne overtage. Det samme gjorde sig gældende i 1978 ved etableringen af det grønlandske hjemmestyre. Dette hænger sammen med, at den danske regering på det tidspunkt var af den opfattelse, at disse sagsområder ikke kunne overføres til et hjemmestyre under det Danske Rige, jf. Statsministeriets skrivelse af 23. december 1975.

Siden 1975 har Færøerne dog ved lov fra 2005 og Grønland ved lov fra 2009 alligevel fået adgang til at overtage de nævnte sagsområder.

Eksemplerne illustrerer, at den danske regering har haft forskellige, ændrede og i et vist omfang modstridende opfattelser af, hvilke sagsområder, der kan overdrages, på trods af at reglen i den nugældende grundlovs § 3 om den lovgivende, udøvende og dømmende magt stort set har haft samme indhold siden den første grundlov af 5. juni 1849.

Det forhold taler for, at regeringens bemærkninger om grænserne for, hvilke sager og sagsområder, der i overensstemmelse med grundloven kan overføres som led i en hjemme- eller selvstyreordning, reelt ikke har været udtryk for retlige bemærkninger, men i stedet har været udtryk for politiske synspunkter og beslutninger.

Efter grundloven er der således kun enkelte sagsområder og kompetencer, som efter en retlig vurdering næppe kan overføres fra de danske myndigheder til henholdsvis de færøske myndigheder og de grønlandske myndigheder.

Den danske regerings ændrede opfattelser vedrørende overførlige sagsområder antydes i nogle tilfælde i regeringens egne bemærkninger og dokumenter. Som eksempel kan nævnes Justitsministeriets notat af 11. november 1997 om muligheden for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre. På side 5 anføres:

#### **"Vurdering**

Hverken ordlyden af grundlovens § 1 eller forarbejderne til bestemmelsen giver grundlag for at antage, at bestemmelsen er til hinder for, at retsplejen, herunder reglerne om domstolenes organisation, overføres til Grønlands hjemmestyre. Heller ikke beskrivelsen af bestemmelsens rækkevidde i den statsretlige litteratur giver grundlag for en sådan antagelse.

Uanset det, som er anført i forarbejderne til den gældende hjemmestyrelov, må det på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse antages, at grundlovens § 1 næppe vil være til hinder for, at Grønlands hjemmestyre får kompetence til at regulere retsplejen i Grønland, herunder til at fastsætte regler om domstolenes organisation i Grønland." (Understreget her.)

Regeringens ændrede opfattelse vedrørende mulighed for overførsel af retsplejekompetencen er som antydnet i notatet i strid med forarbejderne til den grønlandske hjemmestyrelov fra 1978.

Den modsatte opfattelse fremgik af betænkning 1978 nr. 837 om Hjemmestyre i Grønland, Bind 1, Hjemmestyreordningen, Betænkning afgivet af Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, April 1978. I kapitel IV anføres:

#### **"Kapitel IV: Hjemmestyrets anliggender**

##### **A. Afgrænsning af henholdsvis rigsmyndighedernes og hjemmestyrets kompetenceområder**

Der må ved udformningen af hjemmestyreordningen ske en afgrænsning mellem rigsmyndighedernes kompetenceområder og hjemmestyrets kompetenceområder og herunder tages stilling til, på hvilke områder og på hvilke måder hjemmestyret kan få ansvar og/eller indflydelse. Denne afgrænsning har kommissionen foretaget på følgende måde:

##### **1. Områder, hvor kompetencen ligger hos rigsmyndighederne og ikke kan henlægges til hjemmestyret**

Det drejer sig som berørt i kapitel III, afsnit A 1 navnlig om områder som statsforfatningen (herunder bl.a. de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, retsplejen, frihedsrettighederne), forholdet til udlandet (herunder bl.a. indgåelse af traktater), rigets finanser (herunder bl.a. Nationalbanken og dens funktioner, finans-, penge- og valutapolitik), forsvar, strafferetspleje og

fængselsvæsen(1), samt om de almindelige principper for person-, familie- og arveret samt formueret." (Understreget her.)

På den anden side er opfattelsen vedrørende retsplejen i betænkningen fra 1978 for eksempel i strid med opfattelsen vedrørende retsplejen i lov nr. 1 af 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i riget.

I loven fra 1871 nævnes blandt andet de følgende sagsområder som Islands særlige anliggender, der kan overtages af de lovgivende myndigheder i Island (senere de lovgivende og udøvende hjemmestyremyndigheder i Island).<sup>30</sup>

"1. Den borgerlige Ret, Strafferetten og den hertil hørende Retspleie, dog at en Omordning af Høiesterets Stilling som øverste Instans i islandske Retssager ikke kan ske uden medvirkning af Rigets almindelige Lovgivningsmagt; ..." (Understreget her.)

Regeringens forskellige opfattelser vedrørende sagsområdet "råstoffer i undergrunden" i Færøerne er et andet klart eksempel på regeringens ændrede og modstridende opfattelser vedrørende overførlige sagsområder.

Det følger af den færøske hjemmestyrelov fra 1948<sup>31</sup>, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" efter forhandling mellem regeringen og landsstyret kan anerkendes som et færøsk særanliggende og dermed et overførligt sagsområde, og at en overførsel af sagsområdet således vil være i overensstemmelse med grundloven. Liste B i bilaget til loven har følgende ordlyd:

#### "Liste B

**Følgende områder gøres til genstand for yderligere forhandling, før der tages endelig stilling til, om og i hvilket omfang de kan anerkendes som særanliggender:**

- 1) Folkekirken. (Herunder falder hele den kirkelige ordning, ritualerne, kirkens tjenestemænd, deres løn og pension, kirker, kirkegårde, udtrædelse og indtrædelse i folkekirken, menighedsråd, valgmenigheder, sognebåndsløsning). - De fra folkekirken afvigende trossamfund, helligdagslovgivningen.
- 2) Politiet.
- 3) Råstoffer i undergrunden. - Radio. - Luftfart.
- 4) Jordfonden.
- 5) Import- og eksportkontrol." (Understreget her)

På trods af det anførte Statsminister Anker Jørgensen det følgende i brev af 18. februar 1982 til landsstyret på Færøerne.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Ovenfor i dette afsnit 4.4 gengives hele listen, der i 9 punkter angiver Islands særlige anliggender.

<sup>31</sup> Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre.

<sup>32</sup> Et uddrag af brevet findes i betænkning nr. 1497/2008 om selvstyre i Grønland, side 23.

"En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller til dennes befolkning eller til en hjemmestyremyndighed er efter danske retsprincipper ikke mulig, og det vil ikke være foreneligt med rigsfællesskabet at overdrage den fastboende befolkning på Færøerne eneretten til råstofferne i undergrunden. Regeringen anser det herefter for udelukket, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" helt eller delvist kan overføres til Færøernes hjemmestyre som særanliggende." (Understreget her.)

Regeringen ændrede således opfattelse i 1982. Regeringen mente da ikke længerere, at en overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden ville være i overensstemmelse med grundloven.

Regeringen ændrede igen opfattelse i 1992. Regeringen mente da ikke længerere, at en overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden ville være i strid med grundloven. Tværtimod mente regeringen da igen, ligesom i 1978, at en overførsel af råstofområdet ville være i overensstemmelse med grundloven.

Ved en aftale af 22. december 1992 mellem statsministeren og landsstyret overførte statsministeren råstofområdet til det færøske hjemmestyre. I aftalen anføres:

"1. Med hjemmel i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre § 3, jfr. liste B pkt. 3, overføres sagsområdet "råstoffer i undergrunden" til færøsk særanliggende.

2. I medfør af hjemmestyrelovens § 4 overtager hjemmestyret den lovgivende og administrative myndighed på området.

3. I overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 2 overtager hjemmestyret de med sagsområdet forbundne udgifter.

4. I overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 5 er hjemmestyrets kompetence undergivet de begrænsninger, der følger af rigets internationale forpligtelser.

5. Nærmere aftaler inden for rammerne af nærværende aftale, i forbindelse med at sagsområdet overføres til færøsk særanliggende, træffes mellem Færøernes landsstyre og de pågældende ressortministerier.

6. Eventuelle indtægter fra fremtidig råstofindvinding vil udløse forhandlinger om nedsættelse af statens tilskud til Færøerne." (Understreget her.)

I et notat af 28. februar 2001<sup>33</sup> konstaterede Justitsministeriet derefter, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er grundlag for at antage, at den daværende regering med aftalen fra 1992 havde overladt beføjelser til hjemmestyret på Færøerne i videre omfang, end grundloven giver mulighed for. I notatet anføres:

---

<sup>33</sup> Et uddrag af notatet findes i betænkning nr. 1497/2008 om selvstyre i Grønland, side 23.



"Aftalen indebærer alene, at rigsmyndighedernes lovgivende og administrative kompetence efter grundloven på dette område er overladt til hjemmestyremyndighederne på Færøerne. Hjemmestyret har hermed 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. Herunder kan hjemmestyret disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne.

Hjemmestyret har ikke med aftalen af 22. december 1992 opnået andre beføjelser end de nævnte. Aftalen indebærer således ikke en overdragelse af statens højhedsret eller af ejendomsret over undergrunden på Færøerne. Hjemmestyret har f.eks. ikke i medfør af aftalen fra 1992 ret til at overdrage eller afhænde undergrunden på Færøerne, herunder at afstå den færøske undergrund til en anden stat." (Understreget her.)

## **5 Selvstyrelovens forarbejders bemærkninger om statsretlige regler om udenrigspolitiske kompetencer og rammer for Grønlands udøvelse af udenrigspolitiske kompetencer**

Som nævnt ovenfor<sup>34</sup> er grundlovens § 19 en væsentlig del af det statsretlige grundlag for udøvelse af udenrigspolitiske funktioner og kompetencer. Efter grundlovens § 19, stk. 1, handler regeringen ("kongen") på Kongeriget Danmarks vegne i mellemfolkelige anliggender, herunder med hensyn til udenrigsforhold og forsvars- og sikkerhedsforhold.

De almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands Selvstyre<sup>35</sup> ("de almindelige bemærkninger") omtaler muligheden for at overdrage udenrigspolitisk kompetence til Grønland efter grundloven. Det sker særligt i de almindelige bemærkninger afsnit 7.2.

Det anførte i afsnit 7.2 er alene udtryk for regeringens opfattelse og ikke tillige for det daværende grønlandske landsstyres opfattelse.

Det fremgår blandt andet af den første sætning i afsnit 7.2:

"Regeringen har følgende bemærkninger vedrørende de statsretlige rammer for fuldmagtsordningen i § 12: ...". (Understreget her.)

Tilsvarende bemærkninger findes som de to første sætninger i de almindelige bemærkninger afsnit 4.5.4 (om udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik):

"De udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske beføjelser er efter grundlovens § 19 tillagt regeringen. Efter regeringens opfattelse kan disse beføjelser ikke overlades til Grønlands Selvstyre." (Understreget her.)

I de almindelige bemærkninger afsnit 4.5 omtales regeringen og landsstyres forskellige opfattelser ligeledes:

<sup>34</sup> Se særligt afsnit 4.3 og, mere generelt, afsnit 2.4.

<sup>35</sup> Forslag til lov om Grønlands Selvstyre, lovforslag nr. L 128, 2008-2009.

*"4.5. Sagsområder, der efter regeringens opfattelse må forblive hos rigsmyndighederne*

Som nævnt indeholder forslaget § 4 en bestemmelse om, at regeringen og Naalakkersuisut kan aftale, at sagsområder, som ikke fremgår af bilaget, men som alene vedrører grønlandske anliggender, kan overtages af Grønlands Selvstyre.

Hensynet til rigsfællesskabet samt særlige bestemmelser i grundloven indebærer dog efter regeringens opfattelse, at visse sagsområder må forblive hos rigsmyndighederne. Der henvises til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, som er medtaget som bilag 2 til lovforslaget.

Det drejer sig efter regeringens opfattelse om statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik. Områderne er nærmere beskrevet nedenfor. Selvstyrekommissionen har lagt regeringens opfattelse af de statsretlige rammer til grund, dog med den forståelse, at ikke alle medlemmer af kommissionen nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse. (Understregt her.)

De almindelige og særlige lovbemærkningers opfattelser og bemærkninger vedrørende kompetencer i udenrigsforhold er således regeringens opfattelser og bemærkninger og ikke landsstyrets opfattelser og bemærkninger. Desuden fremgår det som nævnt af lovforslagets bemærkninger, at landsstyret ikke er enig i de anførte opfattelser og bemærkninger.

Som omtalt ovenfor konstateres det i selvstyrelovens forord, at loven bygger på en folkeretlig aftale (overenskomst) om lovens selvstyreordning, herunder udenrigskompetenceordning, mellem Naalakkersuisut og regeringen som ligeværdige parter.<sup>36</sup> Det indebærer blandt andet, at regeringen og Naalakkersuisuts forskellige opfattelser og bemærkninger vedrørende loven og dens selvstyreordning er ligeværdige og skal tillægges samme betydning og vægt ved fortolkningen og anvendelsen af selvstyreloven, herunder dens regler om kompetence i udenrigsforhold.

Det følger af de ovennævnte forhold, at lovbemærkningernes opfattelser og bemærkninger vedrørende kompetencer i udenrigsforhold som udgangspunkt ikke kan tillægges selvstændig betydning og vægt ved fortolkningen og anvendelse af lovens regler om kompetencer i udenrigsforhold, da opfattelserne og bemærkningerne alene er regeringens og ikke tillige Naalakkersuisuts.

Når lovforslagets bemærkninger konstaterer eller omtaler forhold, der efter Naalakkersuisuts opfattelse er til fordel for selvstyret eller i øvrigt bør lægges til grund ved lovens fortolkning og anvendelse, må de nævnte forhold dog lægges til grund ved lovens fortolkning og anvendelse, da Naalakkersuisut og regeringen dermed er enige om de nævnte forhold.

---

<sup>36</sup> Se afsnit 3.2.

Dette notats bemærkninger er udarbejdet og må læses og forstås på baggrund af de ovenfor omtalte forhold. Det gælder også for bemærkningerne nedenfor i dette og de følgende afsnit.

Det anføres i de almindelige bemærkninger, at regeringen anser grundloven for at være til hinder for, at enkelte dele af riget kan tillægges selvstændig kompetence i udenrigspolitiske anliggender. Efter regeringens opfattelse og bemærkningerne vil det således forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønlands Selvstyre statsretligt skal have kompetence til at handle på egne vegne i udenrigsforhold (mellemlfolkelige anliggender).

Regeringen anfører videre i bemærkningerne, at det som en konsekvens af regeringens udenrigskompetence efter grundlovens § 19 ikke ved regler i selvstyreloven vil være muligt at overføre regeludstedende kompetence på det udenrigspolitiske område til Grønlands Selvstyre. I de almindelige bemærkninger anfører regeringen dog:

"Det vil imidlertid være muligt inden for grundlovens rammer at bemyndige Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i mellemlfolkelige anliggender.

Grundloven kan således ikke antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges til at handle i mellemlfolkelige anliggender, der alene angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget."<sup>37</sup>

Efter regeringens bemærkninger vil der således ikke være tale om en egentlig overførsel af kompetencer til at handle i mellemlfolkelige anliggender. Det følger dermed af regeringens opfattelse i de almindelige bemærkninger, at regeringen fortsat ville have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der bliver omfattet af en bemyndigelse til Naalakkersuisut.

Det følger videre af regeringens opfattelse i de almindelige bemærkninger, at hensynet til Kongeriget Danmarks interesser og grundlovens § 19 indebærer, at Grønlands Selvstyre ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger vil være afskåret fra at handle i strid med Kongeriget Danmarks interesser, herunder den generelle udenrigspolitik.

Efter regeringens opfattelse i de almindelige bemærkninger vil Naalakkersuisut således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdels interesser, herunder ved at indgå folkeretlige aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

På den anden side fremgår det af selvstyrelovens forord, at det grønlandske folk er et folk efter folkeretten med ret til selvbestemmelse, at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven i overensstemmelse dermed bygger på en overenskomst mellem regeringen og Naalakkersuisut som ligeværdige parter. Desuden følger det af selvstyrelovens § 11, stk. 2, at regeringen og Naalakkersuisut samarbejder i udenrigspolitiske (mellemlfolkelige) anliggender med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

---

<sup>37</sup> De almindelige bemærkningers afsnit 7.2.

Det følger således af selvstyrelovens forord og regler om udenrigsanliggender, at regeringen og Naalakkersuisut skal sikre, varetage og fremme både Grønlands interesser og Kongeriget Danmarks samlede interesser.

## **6 Selvstyrelovens regler om Naalakkersuisuts adgang til at handle i udenrigsforhold**

Efter selvstyreloven kan Naalakkersuisut handle i udenrigsforhold (mellemløkkelige anliggender). Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 (§§ 11-16) en række regler om Naalakkersuisuts og regeringens kompetencer og funktioner i forbindelse med indgåelse af folkeretlige aftaler og andre udenrigsforhold.

Reglerne i selvstyrelovens kapitel 4 må fortolkes og anvendes i sammenhæng med selvstyrelovens forord. I forordet fremhæves det som nævnt, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, og at loven i erkendelse deraf bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Grønland og Danmark.

Det indebærer blandt andet, at regeringen og Naalakkersuisut skal samarbejde loyalt inden for en række områder, herunder i udenrigsforhold, for at sikre, at såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser varetages.<sup>38</sup> Regeringen må således ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager, der alene vedrører Grønland og overtagne sagsområder, herunder sager inden for råstofområdet.

Regeringen må dermed ikke hindre eller begrænse Naalakkersuisuts udøvelse af sine kompetencer i sager om udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler, i det omfang sagerne alene vedrører forhold omfattet af Naalakkersuisuts kompetencer som udøvende myndighed (landsstyre) inden for råstofområdet.

Hvis sådanne sager om grønlandske råstofforhold også vedrører udenrigsforhold, vil Naalakkersuisut også kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne, i det omfang udenrigsforholdene alene vedrører grønlandske råstofforhold, jf. § 12, stk. 1.

Vedrører udenrigsforholdene tillige Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold, vil Naalakkersuisut kun kunne handle på Kongeriget Danmarks vegne i samarbejde med regeringen efter reglerne i selvstyrelovens § 13, jf. § 12, stk. 4. Det omtales nedenfor i dette og det følgende afsnit.

Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for Kongeriget Danmark og omfatter Grønland.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Selvstyrelovens § 11, stk. 2.

<sup>39</sup> Selvstyrelovens § 16, stk. 1.

Hvis folkeretlige aftaler eller andre internationale regler er bindende for Kongeriget Danmark, men ikke omfatter Grønland, er Grønlands Selvstyre ikke undergivet de forpligtelser, der følger af de folkeretlige aftaler eller andre internationale regler.<sup>40</sup>

Selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16) fastlægger to hovedkategorier af regler og procedurer for Grønlands deltagelse i aktiviteter og dispositioner vedrørende udenrigsforhold (udenrigsanliggender).

Efter de almindelige bemærkninger angår begge hovedkategorier:

"... 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. De bærende principper i disse bestemmelser er dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med andre nationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser."<sup>41</sup>

Efter de almindelige bemærkninger finder principperne i selvstyrelovens kapitel 4 således som udgangspunkt også anvendelse i tilfælde, hvor Grønland handler i udenrigsanliggender, men hvor dette ikke sker med henblik på at indgå folkeretlige aftaler eller andre internationale forpligtelser.

De folkeretlige aftaler, som Naalakkersuisut efter selvstyreloven selv kan forhandle og indgå på Kongeriget Danmarks vegne, fremgår af selvstyrelovens § 12, stk. 1. Efter denne regel kan Naalakkersuisut 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.

Reglen i § 12, stk. 1, giver Naalakkersuisut ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler inden for overtagne sagsområder, herunder råstofområdet.

Reglen i § 12 omfatter alle folkeretlige handlinger i forbindelse med forhandling og indgåelse af aftaler, herunder også uformelle forhandlinger, der måtte være led i større forhandlingsforløb.

Naalakkersuisut kan således som udgangspunkt forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der alene vedrører Grønland og råstofområdet, herunder efterforskning, udnyttelse og eksport af uran eller andre radioaktive mineraler.

---

<sup>40</sup> Det følger for eksempel af artikel 35 i statuten for Den Internationale Arbejdsorganisation (International Labour Organization, ILO), at ILO-konventioner ikke omfatter territorier uden for hovedlandet ("non-metropolitan territories"), som har selvstyre eller hjemmestyre og de lovgivende og udøvende kompetencer inden for arbejdsmarkedsområdet. En ILO-konvention omfatter kun et sådant territorium uden for hovedlandet, herunder Grønland eller Færøerne, hvis hovedlandets regering, i samarbejde med territoriets udøvende myndighed ("regering", for eksempel et landsstyre) og med myndighedens samtykke, har afgivet en særskilt erklæring til ILO om konventionens anvendelse i territoriet.

<sup>41</sup> De almindelige bemærkningers afsnit 7.3.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er visse typer af aftaler ikke omfattet af selvstyrets kompetence efter § 12, stk. 1. Reglen i stk. 4 fastslår, at sådanne aftaler skal indgås efter reglen i § 13. De aftaler, der er omfattet af stk. 4, er folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, der skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Efter § 13, stk. 1, skal regeringen underrette Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Det konstateres i forarbejderne til loven, at dette princip blev lovfæstet for at understrege betydningen af en tidlig inddragelse af Grønlands Selvstyre. Hvis Naalakkersuisut ved underretningen fra regeringen (rigsmyndighederne) tilkendegiver synspunkter, der ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter på ligeværdigt grundlag skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.<sup>42</sup>

I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.<sup>43</sup>

Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.<sup>44</sup>

En folkeretlig aftale, der har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelsen eller opsigelsen forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden tilslutning fra Naalakkersuisut, skal det i videst muligt omfang ske uden virkning for Grønland.<sup>45</sup>

Denne pligt gælder ikke kun, når regeringen forhandler og indgår nye folkeretlige aftaler med særlig betydning for Grønland. Pligten gælder tilsvarende, hvis regeringen indleder forhandlinger om fortolkning eller ændring af eksisterende folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Naalakkersuisut kan således som udgangspunkt ikke selv forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der både vedrører grønlandske råstofforhold – herunder efterforskning, udnyttelse og eksport af uran eller andre radioaktive mineraler – og Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedsforhold. Sådanne folkeretlige aftaler kan Naalakkersuisut som udgangspunkt kun forhandle og indgå i samarbejde med regeringen. Regeringen har som udgangspunkt kompetence til at forhandle og indgå sådanne aftaler.<sup>46</sup> Det skal dog ske i samarbejde med Naalakkersuisut og i videst muligt omfang med Naalakkersuisuts samtykke.<sup>47</sup> Desuden kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at forhandle sådanne aftaler under medvirken af udenrigstjenesten og lade Naalakkersuisut underskri-

---

<sup>42</sup> De almindelige bemærkninger afsnit 7.5.

<sup>43</sup> Selvstyrelovens § 13, stk. 2.

<sup>44</sup> Selvstyrelovens § 13, stk. 3.

<sup>45</sup> Selvstyrelovens § 13, stk. 4.

<sup>46</sup> Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13.

<sup>47</sup> Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13, stk. 1, 3 og 4, samt § 11, stk. 2, og bemærkningerne om ret til selvbestemmelse, ligeværdighed og gensidig respekt i forordet til loven.

ve aftalerne sammen med regeringen.<sup>48</sup> Det kan for eksempel være relevant i tilfælde, hvor forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold er mindre væsentlige og råstofforhold og andre udenrigsforhold er mere væsentlige, eller i tilfælde, hvor regeringen og Naalakkersuisut har afklaret og er enige om Kongeriget Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og rigets holdninger og dispositioner i forbindelse dermed. Regeringen kan da aftale med Naalakkersuisut, hvordan Naalakkersuisut skal sikre og varetage rigets fælles forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser i forbindelse med forhandlingen af de folkeretlige aftaler.<sup>49</sup>

Selvstyrelovens § 14 omhandler de tilfælde, hvor internationale organisationer åbner adgang for, at Grønland kan opnå medlemskab i eget navn. Regeringen kan da efter anmodning fra Naalakkersuisut beslutte at indgive eller støtte en ansøgning derom fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

Efter lovforslagets almindelige bemærkninger omfatter § 14 som det væsentligste associerede medlemskaber, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender som udgangspunkt varetages af en medlemsstat.<sup>50</sup>

## **7 Danmarks mulighed for at forhindre, at Grønland tillader udnyttelse og eksport af uran, eller for i øvrigt at begrænse dette retligt**

Grønlands Selvstyre har overtaget råstofområdet efter selvstyrelovens regler om overtagelse af sagsområder i §§ 2-4.

Grønlands Selvstyre har dermed den lovgivende og udøvende (administrative) magt inden for råstofområdet efter selvstyrelovens regler derom i § 1. Den lovgivende magt er hos Inatsisartut, og den udøvende magt er hos Naalakkersuisut.

I de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven beskrives råstofområdet kort således:<sup>51</sup>

"Råstofområdet vedrører efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Ved mineralske råstoffer forstås ikke-levende ressourcer i form af hårde mineraler og kulbrinter."

De almindelige bemærkninger indeholder ligeledes en kort beskrivelse af Grønlands Selvstyres ret til råstofferne i Grønland og lovgivende og udøvende magt på råstofområdet efter selvstyrets overtagelse af området.<sup>52</sup>

### *"6. Grønlands rettigheder til råstoffer i undergrunden*

---

<sup>48</sup> Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13, stk. 2 og 3.

<sup>49</sup> Selvstyrelovens § 12, stk. 4, og § 13, stk. 1 og 2.

<sup>50</sup> De almindelige bemærkningers afsnit 7.6. Et eksempel på et sådant medlemskab eller en lignende folkeretlig tilknytning er Grønlands status som et af de Oversøiske Lande og Territorier (OLT), der er associeret med EU-medlemslandene, blandt andet efter reglerne derom i EU-traktatens artikel 198.

<sup>51</sup> De almindelige bemærkningers afsnit 4.4.31.

<sup>52</sup> De almindelige bemærkningers afsnit 6.

Efter lovforslaget kan råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, jf. bilagets liste II, nr. 26). Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet vil selvstyret have den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet.

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."

Det følger således af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet har den lovgivende og udøvende (administrative) magt på råstofområdet, at Inatsisartut dermed kan fastsætte love på råstofområdet,<sup>53</sup> og at Naalakkersuisut blandt andet kan fastsætte bekendtgørelser på råstofområdet og meddele tilladelser til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer.<sup>54</sup>

Desuden følger det af selvstyreloven, at Grønlands Selvstyres kompetencer på råstofområdet omfatter alle kulbrinter og hårde mineraler, herunder også uran og andre radioaktive mineraler, og at Naalakkersuisut kan meddele tilladelser til efterforskning og udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.<sup>55</sup>

Det følger endvidere af selvstyreloven, at Naalakkersuisuts kompetence til at meddele tilladelse til udnyttelse af råstoffer også omfatter kompetence til at meddele tilladelse til eksport af udnyttede råstoffer, herunder uran og andre radioaktive mineraler.<sup>56</sup>

Som nævnt ovenfor følger det af selvstyrelovens § 12, stk. 4, sammenholdt med § 13, at Naalakkersuisut som udgangspunkt ikke er bemyndiget til selv at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, der vedrører Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik.

Reglen i § 12, stk. 4, vedrører kun folkeretlige aftaler med stater og internationale organisationer, jf. § 12, stk. 1. Reglen finder således som udgangspunkt ikke anvendelse på aftaler, som Grønland indgår med private virksomheder, herunder privatretlige (kommercielle) aftaler. Reglen finder som udgangspunkt heller ikke anvendelse i tilfælde, hvor Grønland meddeler private eller offentligt ejede virksomheder begunstigende og betingede forvaltningsakter vedrørende deres (kommercielle) erhvervsaktiviteter, herunder råstoff tilladelser eller tilladelser vedrørende andre privatretlige erhvervsaktiviteter.

---

<sup>53</sup> Inatsisartut har blandt andet anvendt kompetencen ved vedtagelse af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven) og inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven).

<sup>54</sup> Naalakkersuisut har i medfør af råstofloven meddelt en række råstoff tilladelser, herunder en tilladelse til efterforskning efter blandt andet uran og andre radioaktive mineraler som et biprodukt ved produktion (udnyttelse) af andre mineraler.

<sup>55</sup> De almindelige bemærkninger afsnit 4.4.31 og 6. Dele deraf gengives ovenfor i teksten.

<sup>56</sup> De almindelige bemærkninger afsnit 4.4.31 og 6. Dele deraf gengives ovenfor i teksten. Naalakkersuisuts kompetence til at meddele tilladelse til eksport af udnyttede råstoffer følger blandt andet af, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet har "ejendomsretten til at råde over og udnytte råstofferne i den grønlandske undergrund" (afsnit 6), og at Naalakkersuisut har kompetence til at meddele udnyttelsestilladelser (afsnit 4.4.31 og 6).



Principperne i selvstyrelovens kapitel 4 finder dog som udgangspunkt tilsvarende anvendelse på andre folkeretlige handlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser.<sup>57</sup> Det følger formentlig deraf, at andre folkeretlige handlinger, der i væsentligt omfang vedrører rigets forsvarspolitik eller sikkerhedspolitik, alene kan (eller i hvert fald alene bør) foretages af Naalakkersuisut under inddragelse af og i samarbejde med regeringen.

Reglen i § 12, stk. 4, om forsvars- og sikkerhedspolitikken er en undtagelse til hovedreglen i stk. 1 og angiver bestemte undtagne forhold. Reglen i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes således, at den ikke omfatter andre forhold end de to nævnte i stk. 4, det vil sige forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske forhold. Desuden må reglen i § 12, stk. 4, fortolkes under hensyntagen til den retlige og faktisk sammenhæng, hvori reglen indgår, herunder reglens og selvstyrelovens formål.

Begrebet "forsvars- og sikkerhedspolitikken" i § 12, stk. 4, må derfor som udgangspunkt fortolkes på grundlag af begrebets almindelige (sædvanlige) sproglige betydning og rækkevidde. Undtagelsen for så vidt angår forsvarspolitiske udenrigsanliggender må således omfatte militære foranstaltninger og forhold, mens undtagelsen for så vidt angår sikkerhedspolitiske udenrigsanliggender må omfatte territoriale forhold og andre forhold vedrørende rigets sikkerhed.

Undtagelsesreglen omfatter generelt ikke andre udenrigspolitiske områder eller forhold end dem, der er nævnt i reglen. Det indebærer, at reglen blandt andet ikke omfatter udenrigspolitik vedrørende økonomiske forhold, handelsmæssige forhold, naturressourcemæssige forhold eller andre samfundsmæssige forhold, herunder miljøforhold eller skatteforhold.

I de specielle bemærkninger til § 12, stk. 4, anføres:

"Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses at berøre forsvars- eller 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."<sup>58</sup>

Tilsvarende ressortmyndigheder vil blandt andet være råstofmyndigheder.

Råstofområdet er således som udgangspunkt ikke omfattet af undtagelsen i § 12, stk. 4.

Grønland kan derfor indgå folkeretligt forpligtende aftaler på råstofområdet, herunder forhandle og indgå sådanne aftaler med råstofmyndighederne i andre stater. Adgangen til at forhandle sådanne aftaler begrænses ikke af, at der i visse tilfælde vil være en sandsynlighed for, at andre ressortmyndigheder end råstofmyndighederne på et tidspunkt vil repræsentere den pågældende stat over for Grønland i forhold til den indgåede aftale.

---

<sup>57</sup> De almindelige bemærkninger afsnit 7.3.

<sup>58</sup> De specielle bemærkninger til § 12.

Selvstyrelovens forord fremhæver, at loven er baseret på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter. Forordet må være styrende for lovens fortolkning, da forordet er en integreret del af loven.

Undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, kan således kun finde anvendelse, hvis det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at varetage væsentlige forsvars- eller sikkerhedspolitiske interesser for Kongeriget Danmark, og hvis Grønlands interesse i at kunne anvende hovedreglen i § 12, stk. 1, i det konkrete tilfælde er mindre betydningsfuld (væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at kunne anvende undtagelsesreglen i stk. 4. Denne fortolkning understøttes af det statsretlige krav om i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med folkeretlige regler og grundsætninger, herunder retten til selvbestemmelse for folk efter folkeretten, princippet om ligebehandling af folk efter folkeretten samt princippet om proportionalitet.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 12 anføres:

"§ 12 finder ... ikke 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 fastlægges i praksis, hvor der må udøves et rimeligt skøn i forhold til de konkrete aftaleudkast, der skal forhandles."

Ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, der berører forsvars- eller sikkerhedspolitikken, vil der således kunne være tilfælde, hvor undtagelsesreglen i § 12, stk. 4, efter et rimeligt skøn ikke finder anvendelse. Det vil blandt andet kunne være tilfældet ved visse folkeretlige handlinger vedrørende råstofområdet i Grønland, da handlingerne angår et fuldt ud overtaget sagsområde og alene vedrører Grønland. I et sådan tilfælde vil Grønlands interesse i at anvende hovedreglen i stk. 1 kunne være større (mere væsentlig) end Kongeriget Danmarks interesse i at anvende undtagelsesreglen i stk. 4.

Folkeretlige aftaler om udnyttelse, eksport og salg af uran kan berøre forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold. Når sådanne aftaler omhandler fredelig udnyttelse af uran, vil Kongeriget Danmarks forsvars- eller sikkerhedspolitik som udgangspunkt ikke blive berørt. Kongeriget Danmark vil endvidere ikke have en saglig (lovlig) interesse i at forhindre udnyttelse, eksport og salg af uran til brug for fredelige formål, herunder til energiformål. Efter vores vurdering kan Naalakkersuisut derfor indgå sådanne aftaler uden inddragelse af regeringen. Naalakkersuisut må dog orientere regeringen om forhandlingen og indgåelsen af sådanne aftaler og i øvrigt generelt samarbejde med regeringen i forbindelse dermed.<sup>59</sup>

Hvis uran ikke udnyttes og eksporteres med henblik på fredelig udnyttelse, men derimod for eksempel til brug for fremstilling af kernevåben (atomvåben), vil folkeretlige aftaler derom være omfattet af undtagelsesreglen i selvstyrelovens § 12, stk. 4. Det samme gælder for folkeretlige aftaler og handlinger vedrørende begrænsningen af risikoen for, at uran uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål. Regeringen vil derfor sammen med Naalakkersuisut kunne fastsætte saglige og proportionale vilkår vedrørende ek-

---

<sup>59</sup> Selvstyrelovens § 12, stk. 5.

sport og salg af uran med henblik på at varetage hensynet til at begrænse risikoen for, at uran uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål.

Kongeriget Danmark er bundet af nogle internationale aftaler, der skal forhindre spredning af kernevåben til andre lande og parter end de nuværende (officielle) kernevåbenlande og skal afværge eller begrænse risikoen for, at uran og andre radioaktive materialer uretmæssigt anvendes til ikke-fredelige formål. I det omfang aftalerne også finder anvendelse i Grønland, skal staten og Grønlands Selvstyre sikre, at aftalerne efterleves og opfyldes i Grønland med hensyn til uran og andre radioaktive mineraler, der udnyttes, opbevares og transporteres i Grønland og eksporteres fra Grønland. Folketinget og Inatsisartut må således sikre, at de internationale aftaler er gennemført ved vedtagelse af nationale love, i det omfang det er nødvendigt. Desuden må regeringen og Naalakkersuisut sikre, at de internationale aftaler overholdes og opfyldes, herunder ved udstedelse af bekendtgørelser, fastsættelse af tilladelsesvilkår, konkrete godkendelser, påbud, andre forvaltningsafgørelser, tilsyn og andre kontrolforanstaltninger.

Efter selvstyrelovens § 12, stk. 4, er Naalakkersuisut endvidere ikke bemyndiget til selv at forhandle folkeretlige aftaler inden for en organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 12 anføres:

"Den særlige begrænsning af fuldmagten i relation til aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Danmark er medlem af, får særlig betydning, hvor EU inden for en international organisation, som Kongeriget Danmark og de øvrige EU-lande er medlemmer af, repræsenterer alle medlemslandene ved udarbejdelse af en international aftale og udøver medlemsstaternes stemmeret. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at EU-medlemsstater, som har oversøiske territorier, hvis udenrigsrelationer de varetager, og som ikke er omfattet af EU-traktaterne, i en sådan situation i overensstemmelse med erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten selv kan handle til varetagelse af et oversøisk territoriums interesser, uden at dette skader Fællesskabets interesser, i tilfælde af interessekonflikt, som ikke kan løses."

Grønland har i nogle internationale organisationer, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, i en årrække forhandlet og indgået aftaler på vegne af Kongeriget Danmark. I selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland anføres det om den tidligere grønlandske fuldmagtslov,<sup>60</sup> som havde en regel svarende til selvstyrelovens § 12, stk. 4:

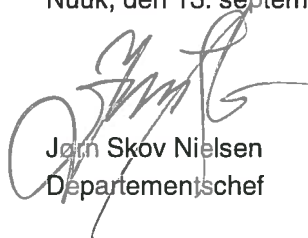
"I relation til internationale organisationer, hvor EU-medlemsstaterne ikke er selvstændige medlemmer, og hvor EU derfor i disse organisationer kun har én stemme (fx fiskeriorganisationerne NAFO, NEAFC og NASCO), kan fuldmagtsordningen dog anvendes."<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

<sup>61</sup> Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008, side 67, 334 og 596 ff.

Der er således en retssædvane eller retlig praksis, som i nogle tilfælde giver Naalakkersuisut adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på vegne af Kongeriget Danmark inden for internationale organisationer, selvom Danmark er medlem af disse organisationer. Det må afgøres konkret i det enkelte tilfælde, om Naalakkersuisut har adgang til at gøre dette.

Nuuk, den 13. september 2013



Jørn Skov Nielsen  
Departementschef

/



Kai Holst Andersen  
Direktør