

Til: Grønlands Selvstyre

Fra: Ole Spiermann, Bruun & Hjejle

Dato: 25. april 2014

Emne: Kompetencefordeling i forhold til sjældne jordarter i Grønland

1. Emne og konklusioner

Dette responsum om kompetencefordeling i forhold til sjældne jordarter i Grønland afgives på foranledning af Grønlands Selvstyre.

Sjældne jordarter omfatter 17 grundstoffer, der alle er metaller. De er kemisk nært beslægtede og findes sammen i forskellige mineraler. Sjældne jordarter anvendes i række industrielle processer.

Af grunde anført nedenfor er mine konklusioner følgende:

Råstofområdet blev overtaget af Grønlands Selvstyre med virkning fra den 1. januar 2010. Området omfatter sjældne jordarter. Overtagelsen af råstofområdet har retsfølger, både for grønlandske og danske myndigheder, og inden for såvel indenrigspolitik som udenrigspolitik.

Indenrigspolitisk betyder overtagelsen, at alle beføjelser henligger hos Grønlands Selvstyre.

Indenrigspolitiske beføjelser omfatter efterforskning og udvinding af sjældne jordarter, herunder fastsættelse af vilkår og udstedelse af licenser, samt kontrol. Involvering af myndigheder i forbindelse med eksport af sjældne jordarter (eksportkontrol) er tillige indenrigspolitiske beføjelser.

Herom gælder:

- Grønlands Selvstyre har alle indenrigspolitiske beføjelser og dermed den lovgivende såvel som den udøvende magt i forhold til sjældne jordarter i Grønland. Danske myndigheder har ingen indenrigspolitiske beføjelser og ingen lovgivende eller udøvende magt.
- Den overordnede politiske ramme fastlægges af Grønlands Selvstyre ved lovgivning, således som sket med Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (med senere ændringer).

- Konkret sagsbehandling er udøvende magt, som ligger eksklusivt hos Grønlands Selvstyre.
- Kongeriget Danmarks folkeretlige forpligtelser begrænser ikke Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt. Opfyldelse af folkeretlige forpligtelser kan i Grønland alene sikres af Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt er den samme, uanset om udnyttelse heraf berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.
- Kun hvis der er tale om foranstaltninger, hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for Kongeriget Danmarks forhold til udlandet, er der i selvstyreloven krav om forhandling med den danske regering. Det ses ikke at være relevant i forhold til sjældne jordarter.
- Der er ingen almindelig pligt til at holde danske myndigheder orienteret, og danske myndigheder kan ikke intervenere i sagsbehandling.

Eftersom myndighedsbeføjelser i forhold til efterforskning, udvinding og eksport af sjældne jordarter alle er indenrigspolitiske, kan udenrigspolitiske beføjelser synes af mindre betydning. Et eksempel på udenrigspolitiske beføjelser er indgåelse af folkeretlige aftaler.

Om udenrigspolitiske beføjelser gælder:

- Den danske regerings udenrigspolitiske beføjelser i forhold til sjældne jordarter består.
- I kraft af overtagelsen af råstofområdet har Naalakkersuisut som udgangspunkt en parallel kompetence.
- Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser omfatter ikke folkeretlige aftaler m.v., som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Det ses ikke at være relevant i forhold til sjældne jordarter.
- Grønlands Selvstyres udenrigspolitiske beføjelser må ikke udøves i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik. Det ses heller ikke at være relevant i forhold til sjældne jordarter.
- På den anden side kan den danske regering ikke udøve sine udenrigspolitiske beføjelser med det formål at omgøre eller begrænse Grønlands Selvstyrets lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder såsom råstofområdet.

I det følgende afgrænses først relevante sagsområder, nemlig råstofområdet, udenrigspolitikken og forsvars- og sikkerhedspolitikken (afsnit 2). Herefter behandles indenrigspolitiske beføjelser, herunder i forhold til efterforskning, udvinding og eksport af sjældne jordarter (afsnit 3). Dernæst behandles Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser (afsnit 4). Afslutningsvis anføres betragtninger om forsvars- og sikkerhedspolitikken og om såkaldt strategiske råstoffer (afsnit 5).

2. Relevante sagsområder

Alle sagsområder med undtagelse af fem kan overtages af Grønlands Selvstyre i henhold til §§ 2 og 4 i lov om Grønlands Selvstyre.

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

Inden for overtagne sagsområder tilkommer den lovgivende og udøvende magt Grønlands Selvstyre alene.

Kompetencefordelingen mellem danske og grønlandske myndigheder sker ud fra afgrænsningen af deres respektive sagsområder.

Der er ikke overlap mellem sagsområder. Et forhold falder enten inden for det ene eller det andet sagsområde. Sagsområderne er sideordnede og afgrænses over for hinanden generelt ud fra deres karakter, dvs. den abstrakte art eller indhold. I selvstyrelovens forarbejder er der eksempler på detaljeret afgrænsning af sagsområder over for hinanden. Afgrænsningsproblemer løses i øvrigt ved fortolkning.

2.1 Råstofområdet

Selvstyrelovens bilag med angivelse af sagsområder, der kan overtages, medtager som nr. 26 på liste II "råstofområdet".

§ 23, stk. 2, i selvstyreloven fastsætter, at indtil råstofområdet overtages, forbliver § 8 i hjemmestyreloven i kraft. Hjemmestyrelovens § 8 angik "Grønlands naturgivne ressourcer", herunder "forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse".

Om følger af en overtagelse anførtes i Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning 1497/2008 om selvstyre i Grønland (herefter "betænkningen") side 193-194, jf. også Folketingstidende 2008-2009, tillæg A (herefter "Folketingstidende") side 4140:

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

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

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

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

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

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

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

Tidligere har der fra dansk side været reservationer over for, om et hjemmestyre eller selvstyre kunne overtage råstofområdet. Selvstyreloven markerer, at disse reservationer er opgivet, navnlig reservationerne gående ud på at råstofområdet ikke kunne overtages i sin helhed, fordi det angår ”Spørgsmål af udenrigsk Interesse”, eller fordi det angår ”overordentlig værdifulde” aktiver af ”vital betydning”.

Den første af disse reservationer blev formuleret i forbindelse med forhandlingerne om den færøske hjemmestyreløvs fra 1948. Efter den lov kunne råstoffer i undergrunden som sagsområde kun overtages efter forhandling. Justitsministeriet har på side 3 i notat af 28. februar 2001 (gengivet i betænkningen side 562) henvist til notits fra Statsministeriet fra juli 1947:

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

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

Alligevel blev der i 1992 indgået en aftale mellem Færøernes Hjemmestyre og den danske regering om overtagelse af sagsområdet råstoffer i undergrunden. Justitsministeriet udtalte efterfølgende i notat af 28. februar 2001, at overtagelsen var forenelig med grundloven.

2.2 Udenrigspolitikken

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

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

”Uden at det er muligt udtømmende at angive de handlinger, der er omfattet af bestemmelsen i § 19, kan nævnes, at den udenrigspolitiske kompetence bl.a. omfatter indgåelse af internationale traktater og konventioner samt forhandlinger om sådanne aftaler, udsendelse og modtagelse af diplomater, anerkendelse af nye stater og rege-

ringer, kontakt til udenlandske myndigheder i udenrigspolitiske sager, udnævnelse af repræsentanter til internationale konferencer mv. samt udfærdigelse af instruktioner til sådanne repræsentanter samt beslutninger om anvendelse af militære magtmidler og om kongerigets territorium.”

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

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

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

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

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

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

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

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

Tilsvarende falder udstedelse af licenser og indgåelse af aftaler med privatretlige personer, eksempelvis om eksport, uden for udenrigspolitikken.

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

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

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

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

2.3 Forsvars- og sikkerhedspolitikken

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

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

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

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

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

Dansk forsvar har efter §§ 3 - 7 i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. til opgave som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker at kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med alliansens strategi. Forsvaret skal desuden kunne konstatere og afvise krænkelse af rigets suverænitet og deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO. Endvidere skal forsvaret med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver. I medfør af forsvarsloven omfatter forsvarets opgaver bl.a. også forskellige foranstaltninger, som et samfund foretager for at forberede sig internt mod følgerne af krig eller katastrofer, herunder forsvarets støtte til og samarbejde med de øvrige dele af totalforsvaret.

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

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

3. Indenrigspolitiske følger af Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet

Sjældne jordarter falder inden for råstofområdet, ganske som metaller og mineraler i almindelighed. Dermed er det også afgjort, at sjældne jordarter ikke falder inden for eksempelvis sikkerheds- eller forsvarspolitikken eller for den sags skyld udenrigspolitikken. Det gælder, uanset hvilken brug sjældne jordarter konkret måtte være tiltænkt.

Indenrigspolitisk betyder overtagelsen, at alle beføjelser henligger hos Grønlands Selvstyre. Grønlands Selvstyre har den lovgivende magt såvel som den udøvende magt i forhold til sjældne jordarter. Danske myndigheder har ingen lovgivende eller udøvende magt.

Den overordnede politiske ramme fastlægges af Grønlands Selvstyre ved lovgivning som sket med Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor.

Konkret sagsbehandling er udøvende magt, som eksklusivt ligger hos Grønlands Selvstyre. Det er forbeholdt grønlandske myndigheder at udstede licenser til efterforskning og udnyttelse, bestemme licensvilkår og foretage kontrol.

Myndighedskontrol i Grønland er i sin kerne en indenrigspolitisk beføjelse. Det gælder også eksportkontrol, jf. eksempelvis om våbenområdet betænkningen side 143 og Folketingstidende side 4112; om udlændingeområdet og grænsekontrollen betænkningen side 140-141 og Folketingstidende side 4110-4111; og om fødevarer- og veterinærområdet betænkningen side 147-148 og Folketingstidende side 4114.

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

4. Udenrigspolitiske følger af Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet

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

Selve lovteksten angår folkeretlige aftaler m.v., men det følger af forarbejderne, at "[d]e bærende principper" også "må komme til udtryk i forbindelse med andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser", jf. betænkningen side 199 og Folketingstidende side 4143.

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

- For det første skal det afgøres, om en konkret folkeretlig aftale m.v. falder inden for overtagne sagsområder. Det gælder både i forhold til Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt såvel som udenrigspolitiske beføjelser, jf. § 12, stk. 1, i selvstyreloven.
- Videre skal det afgøres, om den konkrete folkeretlige aftale m.v. henføres til udenrigspolitik og selvstyrelovens kapitel 4 i stedet for Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt.

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

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

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

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

For den danske regering har Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet den betydning, at udenrigspolitiske beføjelser ikke kan udøves med det formål at omgøre eller begrænse Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt inden for området. Det ville være i strid med forudsætningerne for sagsområdets overtagelse såvel som det grundlæggende ønske med selvstyreloven om – som anført i præambelen – at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, jf. herved betænkningen side 218 og Folketingstidende side 4152. Tværtimod er den danske regering forpligtet til i mellemfolkelige anliggender at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser, jf. § 11, stk. 2, i selvstyreloven.

5. Konkret anvendelse

Som svar på et spørgsmål i Folketinget oplyste den danske statsminister, jf. svar af 3. januar 2013 på spørgsmål S 765:

”Grønlands Selvstyre har efter selvstyreloven overtaget råstofområdet den 1. januar 2010 og har således kompetencen på området.

Det følger af grundloven, hensynet til rigsenheden og selvstyreloven, at rigsmyndighederne har kompetencen vedrørende udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik, uden mulighed for, at kompetencen kan overføres til selvstyret.

Det vil være en vurdering af de konkrete omstændigheder, der vil afgøre, om der er tale om en situation, hvor råstoffer i Grønland berører rigets sikkerheds- og forsvarspolitik.

Der er enighed mellem regeringen og Grønlands landsstyre om, at strategiske råstoffer, herunder sjældne jordarter og radioaktive stoffer, kan berøre rigets sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med henblik på at håndtere de sager, der rejser spørgsmål om såvel selvstyrets kompetence på råstofområdet som regeringens kompetence vedrørende sikkerheds- og forsvarspolitikken, drøfter regeringen og landsstyret aktuelt en samarbejdsaftale.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det kan forventes, at der kan indgås en samarbejdsaftale med landsstyret i nær fremtid.”

5.1 Forsvars- og sikkerhedspolitikken

Forsvars- og sikkerhedspolitikken er (del af) et sagsområde, som ikke kan overtages efter selvstyreloven, og følgelig kan Grønlands Selvstyre heller ikke udøve udenrigspolitiske beføjelser i forhold til forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Hvor forholdet er uden for forsvars- og sikkerhedspolitikken, men ”berører” forsvars- og sikkerhedspolitikken, opstiller selvstyreloven også begrænsning.

Således omfatter Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser ikke ”[f]olkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken”, jf. § 12, stk. 4, i selvstyreloven. Begrænsningen angår alene udenrigspolitiske beføjelser. En tilsvarende begrænsning gælder ikke for indenrigspolitiske beføjelser, såsom myndighedsbeføjelser i forhold til efterforskning, udvinning og eksport af sjældne jordarter.

Det er således alene, hvis der anvendes udenrigspolitiske beføjelser i forhold til sjældne jordarter – eksempelvis indgåelse af folkeretlig aftale herom – at det kan blive relevant at afgøre, hvorvidt forsvars- og sikkerhedspolitikken berøres.

Herom bemærkes:

Ordlyden af § 12, stk. 4, omfatter ikke forhold, som alene ”kan” berøre. Der kræves, at forholdet berører forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Den nærmere fastlæggelse må tage udgangspunkt i, hvorledes forsvars- og sikkerhedspolitikken er afgrænset i selvstyreloven. Denne afgrænsning er som for øvrige sagsområder generel. Den foretages ud fra sagsområdets karakter. Det er uden betydning, hvad formålet konkret måtte være med udøvelsen af kompetence inden for et sagsområde. I forhold til forsvars- og sikkerhedspolitikken er det centrale ifølge selvstyrelovens forarbejder ”de organisatoriske forhold i forsvaret” og ”forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.”, jf. afsnit 2.3 samt betænkningen side 164 og 263 og Folketingstidende side 4123 og 4179.

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

”Det følger af § 12, stk. 4, at visse typer af aftaler ikke er omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det fastslås derfor i bestemmelsen, at sådanne aftaler indgås efter bestemmelsen i § 13. Det drejer sig for det første om folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Aftaler i forbindelse med forsvarsaftalen af 1951, som ændret ved aftale af 6. august 2004, og andre aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, er ikke omfattet af lovforslaget. Ved afgørelsen af, hvorvidt en given forhandling må anses for at berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken, vil det være af væsentlig betydning, om aftalen forhandles med det pågældende lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder, eller om der alene sigtes mod forhandlinger mellem Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat - f. eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder.”

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

Der er ikke i selvstyrelovens forarbejder nogen støtte for et synspunkt om, at forhold, som ikke involverer forsvarsmyndigheder, berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Som sagsområde er forsvars- og sikkerhedspolitikken snævert afgrænset, og som begrænsning i for-

hold til udenrigspolitiske beføjelser er forhold, som "berører" forsvars- og sikkerhedspolitikken, en undtagelse, der ikke ses at have været tiltænkt et bredt anvendelsesområde.

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

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

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

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

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

Der ses ikke at være et grundlag for at hævde, at udnyttelse af udenrigspolitiske beføjelser i forhold til sjældne jordarter vil berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken.

5.2 Rigets generelle udenrigspolitik

I forhold til indenrigspolitiske beføjelser fastsætter § 16, stk. 2, i selvstyreloven:

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

Med hensyn til udenrigspolitiske beføjelser bestemmer § 11, stk. 2, at den danske regering og Naalakkersuisut samarbejder i mellemfolkelige anliggender "med henblik på at sikre såvel

Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser". Videre fastsætter § 12, stk. 5, at "[d]e nærmere rammer for samarbejdet ... fastlægges efter forhandling mellem Naalakkersuisut og regeringen". Hertil knyttes i forarbejderne den opfattelse, at "[u]denrigsministeren må ... træffe afgørelse om de konkrete spørgsmål, som måtte opstå i det løbende samarbejde, f.eks. hvorvidt en påtænkt aftale fuldt ud falder inden for overtagne sagsområder", jf. betænkningen side 202 og Folketingstidende side 4144. Som det fremgår af § 12, stk. 5, er der alene tale om "[d]e nærmere rammer".

Disse rammer kan sammenholdes med betegnelsen af sjældne jordarter som "strategiske råstoffer". Betegnelsen er ingenlunde klar.

Tankegangen kan synes at svare til tidligere tiders reservationer over for overtagelse af råstofområdet, som imidlertid blev opgivet forud for selvstyreloven. Havde råstoffer mere almindeligt været "strategiske" i den angivne betydning, havde der forventeligt været en omtale heraf i lovens forarbejder. Det er ikke tilfældet.

Af ministerens talepunkter til et møde i Folketingets Erhvervsudvalg den 21. februar 2013 fremgår, jf. ERU Alm. del bilag 163:

"Ifølge De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland vurderes manglen på sjældne jordarter at være relativt kortsigtet, da der for tiden er op mod 200 udforskningsprojekter i gang globalt.

Fremskrivninger viser, at den globale produktion ventes at overstige efterspørgslen inden for 5 til 10 år.

Samtidig har de høje råstofpriser styrket forskningen. ...

EU har desuden lanceret en råstofstrategi, hvori der sigtes mod udvikling og etablering af andre kilder til sjældne jordarter end de kinesiske, samt en styrket indsats for at styrke genbrug af sjældne jordarter."

Der ses ikke for sjældne jordarter at være omstændigheder, som adskiller sig fra andre råstoffer i en grad, at det får relevans i forhold til eksempelvis § 16, stk. 2, i selvstyreloven.

København, den 25. april 2014
Bruun & Hjejle



Ole Spiermann