

Bilag 8

Supplerende notat om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler af 27. september 2013

JUSTITSMINISTERIET UDENRIGSMINISTERIET

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

1 Indledning

1.1. Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked og Udenrigsdepartementet har fremsendt et notat af 13. september 2013 om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler. Notatet indeholder bl.a. betragtninger om Grønlands folkeretlige stilling og karakteren af Naalakkersuisuts kompetence i udenrigsforhold og grundlovens § 19.

Justitsministeriet og Udenrigsministeriet har på den baggrund udarbejdet dette supplerende notat.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, som ministerierne fortsat kan henholde sig til.

2 Grønlands folkeretlige stilling

2.1. Det anføres i Naalakkersuisuts notat af 13. september 2013 (side 7), at der er indgået en folkeretlig aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler herom, der indebærer, at "staten" ikke ensidigt kan begrænse Grønlands Selvstyres rettigheder efter folkeretten. Det anføres i notatet, at rettighederne bl.a. omfatter de folkeretlige regler om folks ret til selvbestemmelse og den folkeretlige aftale ("overenskomsten") mellem regeringen og Naalakkersuisut om den grønlandske selvstyreordning og selvstyrelovens regler herom.

2.2. Det fremgår af selvstyrelovens indledning (præambel), at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, at loven bygger på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven bygger på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og regeringen som ligestillede parter.

Det grønlandske folks selvbestemmelsesret blev bl.a. behandlet af Arbejdsgruppen for stats- og folkeretlige spørgsmål under den Dansk-Grønlandske selvstyrekommission. Arbejdsgruppen fandt bl.a., at det grønlandske folk besad tilstrækkeligt mange særegne karakteristika for at kunne betegnes som et folk i folkeretlig forstand. Der henvises til side 25 i betænkning om selvstyre i Grønland (2008) afgivet af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.

Medlemmerne af Arbejdsgruppen for stats- og folkeretlige spørgsmål gav udtryk for forskellige vurderinger af rækkevidden af det grønlandske folks selvbestemmelsesret. Selvstyrekommissionen tog disse betragtninger til efterretning og konstaterede i forlængelse heraf, at der – uagtet den nærmere rækkevidde af det grønlandske folks selvbestemmelsesret – mellem landsstyret og regeringen var enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed. Der henvises til side 24-27 i betænkning om selvstyre i Grønland (2008) afgivet af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.

Det fremgår i overensstemmelse hermed af selvstyrelovens § 21, stk. 1, at beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk. Det fremgår endvidere af selvstyrelovens § 21, stk. 3, 2. pkt., at en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Folketinget.

Det fremgår ligeledes af pkt. 10.1 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven (L 128 – 2008/09), at der mellem regeringen og Grønlands landsstyre er enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed.

Det fremgår endvidere samme sted i de almindelige lovbemærkninger, at det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en forfatningsforberedende proces. Grønland vil således inden for selvstyrelovens ordning kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed. Det er op til det grønlandske folk selv at beslutte Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark.

2.3. Anerkendelsen af det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten ændrer ikke ved, at Kongeriget Danmark – indtil Grønland eventuelt måtte ønske at opnå selvstændighed – er ét folkeretssubjekt, og at mellemfolkelige aftaler med fremmede stater og internationale organisationer forhandles og indgås på rigets vegne.

At Grønland således er en del af folkeretssubjektet Kongeriget Danmark indebærer, at Grønland ikke kan handle i mellemfolkelige anliggender på egne vegne. Dette gælder, uanset om der er tale om sagsområder, som Grønland har overtaget, eller andre sagsområder.

Den overenskomst af 13. juni 2008, som selvstyreloven bl.a. bygger på, er ikke en folkeretlig aftale mellem to stater, men en overenskomst mellem regeringerne i de to dele af Kongeriget Danmark, Danmark og Grønland.

Det fremgår i den forbindelse af pkt. 7.2. i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven, at kongen (regeringen) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, at de enkelte dele af riget efter grundloven ikke vil kunne tillægges selvstændig kompetence i disse anliggender, og at så længe Grønland ikke er blevet selvstændigt, vil det forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender.

Det fremgår endvidere af pkt. 7.2. i de almindelige bemærkninger til forslaget til selvstyreloven, at adgangen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender adskiller sig afgørende fra tilfælde, hvor grønlandske myndigheder har lovgivende og udøvende beføjelser, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler mv. med virkning for vedkommende rigsdel. På det udenrigspolitiske område vil en rigsdel derimod ved at handle på rigets vegne binde hele riget, således at dispositioner på det udenrigspolitiske område som udgangspunkt vil berøre rigets generelle udenrigspolitiske forhold.

Det fremgår også af selvstyrelovens § 16, stk. 2, at 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.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.

3 Karakteren af Naalakkersuisuts kompetence i udenrigsforhold og grundlovens § 19

3.1. Det anføres i Naalakkersuisuts notat af 13. september 2013 (side 22), at "indholdet og virkningerne af [grundlovens] § 19 skal fastlægges ved en fortolkning af § 19 i sammenhæng med [grundlovens] § 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 anføres videre (side 22), at "det følger endvidere af gældende ret (rigsfællesskabsret og statsret), at udenrigskompetencerne efter § 19 – med hensyn til overtagne sagsområder – [...] for Grønland er hos de grønlandske lovgivende og udøvende myndigheder."

Det fremgår herudover (side 22), at der med selvstyreloven er gennemført en "egentlig udenrigskompetenceoverførsel – og ikke blot en kompetencedelegation, -bemyndigelse eller – fuldmagt".

3.2. Efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Som det fremgår af Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013, er regeringens kompetence efter grundlovens § 19 en grundlovsumiddelbar kompetence – et såkaldt regeringsprærogativ. Dette antages bl.a. at indebære, at Folketinget ikke kan vedtage love, der begrænser regeringens adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Vedtager Folketinget en sådan lov, må det således antages, at regeringen konkret og generelt kan gennembryde loven ved en regeringsbeslutning efter grundlovens § 19, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 191 f., Peter Germer, Statsforfatningsret (5. udgave, 2012), side 245, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 377. Se også Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 200 f., og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 482.

De enkelte dele af riget har ikke – og kan ikke have – selvstændig kompetence til at handle i mellemfolkelige anliggender. Det vil derfor forudsætte en grundlovsændring, hvis

Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender, herunder indgå traktater mv., der alene er bindende for Grønland og ikke den danske stat som sådan.

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

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

Det fremhæves under pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at der med en sådan bemyndigelsesordning ikke vil være tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender, og at regeringen derfor fortsat vil have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til Naalakkersuisut. Selvom den lovgivende og administrative kompetence på et givent sagsområde er overført til de grønlandske myndigheder, kan regeringen således fortsat udøve sin grundlovsumiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der berører det pågældende sagsområde. Samtidig vil hele riget være folkeretligt bundet af aftaler indgået af Grønland efter fuldmagtsordningen.

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

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

Der er således i selvstyrelovens bemærkninger udførligt redegjort for, at Naalakkersuisuts udenrigspolitiske kompetence er baseret på en bemyndigelse.

Der kan i den forbindelse også henvises til selvstyrelovens § 11, stk. 3, der klargør, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender, og at de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence efter grundloven ikke begrænses af bestemmelserne i selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16).

Derimod er der hverken i selve selvstyreloven eller bemærkningerne til loven støtte for, at selvstyreloven skulle indebære en "egentlig udenrigskompetenceoverførsel – og ikke blot en kompetencedelegation, -bemyndigelse eller -fuldmagt", hvilket som nævnt ikke ville harmonere med Grønlands forfatningsretlige stilling i riget, jf. det ovenfor anførte.

Der henvises i øvrigt om de nærmere statsretlige rammer for selvstyrelovens fuldmagtsordning til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler.

4 Særligt om betydningen af lovbemærkningerne til selvstyreloven

4.1. Det anføres i Naalakkersuisuts notat af 13. september 2013 (side 34), at bemærkningerne til selvstyreloven "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".

Det er videre anført i Naalakkersuisuts notat (side 34), at "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."

4.2. Det fremgår af pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at det er regeringens opfattelse af de statsretlige rammer, der er lagt til grund for fuldmagtsordningen på det udenrigspolitiske område i selvstyreloven, selvom alle medlemmer af Selvstyrekommissionen ikke nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse.

Dette indebærer efter Justitsministeriets og Udenrigsministeriets opfattelse, at selvstyreloven må forstås og fortolkes i overensstemmelse med de under pkt. 3.1 anførte statslige rammer.

Det bemærkes i øvrigt, at bemyndigelsesordningen på det udenrigspolitiske område også fremgår af selvstyreloven, jf. f.eks. bestemmelsen i selvstyrelovens § 11, stk. 3, der klargør, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggende, og at de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence efter grundloven ikke begrænses af bestemmelserne i selvstyrelovens kapitel 4 (§§ 11-16).