

**JUSTITSMINISTERIET
UDENRIGSMINISTERIET**

Bemærkninger til responsum vedrørende afgrænsning af sagsområder i selvstyreloven udarbejdet af advokat Ole Spiermann til Grønlands selvstyre.

1. Baggrund

Naalakkersuisut har fremsendt et responsum af 6. januar 2014 om udenrigspolitiske beføjelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland, der er udarbejdet af advokat Ole Spiermann efter anmodning fra Naalakkersuisut.

Responsummet indeholder nogle nye synspunkter i forhold til rapporten fra april 2013 af advokat Per Vestergaard Pedersen, som Naalakkersuisut tidligere har fremsendt, og notatet fra Udenrigsdepartementet og Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked af 13. september 2013 om Naalakkersuisuts kompetencer i udenrigsforhold vedrørende udnyttelse og eksport af uran og andre radioaktive mineraler.

Det anføres bl.a. i responsummet af 6. januar 2014, at Naalakkersuisut i medfør af selvstyrelovens § 12 kan indgå folkeretlige aftaler i tilknytning til eksportkontrol med stater, hvortil uran og radioaktive mineraler eksporteres, uanset hvilken brug radioaktive mineraler konkret måtte være tiltænkt.

Regeringen har i forbindelse med arbejdet i Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken allerede givet udtryk for sine synspunkter om kompetencespørgsmålet i relation til udvinding og eksport af uran mv., jf. bilag 6 og 8 i Rapport om udvinding og eksport af uran fra oktober 2013.

Justitsministeriet og Udenrigsministeriet kan fortsat henholde sig til ministeriernes notater af henholdsvis 21. august og 27. september 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler. Det er således bl.a. fortsat ministeriernes opfattelse, at

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

folkeretlige aftaler og andre udenrigspolitiske dispositioner, der helt eller delvist går ud på at opnå sikkerhed for, at uran og andre radioaktive mineraler alene anvendes til fredelige formål, berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 4. Sådanne folkeretlige aftaler mv. vil derfor skulle indgås i overensstemmelse med proceduren fastsat i selvstyrelovens § 13.

I det følgende knyttes nogle supplerende bemærkninger til dele af responssummet af 6. januar 2014 om udenrigspolitiske beføjelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland.

2. Bemærkninger til responsum af 6. januar 2014 udenrigspolitiske beføjelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland

2.1. Generelt om afgrænsning af sagsområder i selvstyreloven

Det anføres i responssummet af 6. januar 2014 om udenrigspolitiske beføjelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland (side 4) bl.a., at for så vidt angår afgrænsningen af sagsområder i selvstyreloven gælder følgende:

”Afgrænsningen er entydig. Der er ikke overlap mellem sagsområder. Et forhold falder enten inden for det ene eller det andet sagsområde. Sagsområderne er sideordnede. I selvstyrelovens forarbejder er der eksempler på detaljeret afgrænsning af sagsområder over for hinanden. Afgrænsningsspørgsmål løses i øvrigt ved fortolkning.

Afgrænsningen er generel. Sagsområderne afgrænses over for hinanden generelt ud fra deres karakter, dvs. den abstrakte art eller indhold. Det er uden betydning, hvad formålet konkret måtte være med udøvelsen af kompetence inden for et sagsområde. Et særligt, konkret formål udelukker ikke et forhold fra det sagsområde som forholdet efter sin karakter tilhører.”

Det anføres videre i responssummet (side 10) bl.a., at:

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

Dermed er det også afgjort, at uran og andre radioaktive mineraler ikke falder inden for eksempelvis sikkerheds- og forsvarspolitikken eller for den sags skyld udenrigspolitikken. Det gælder, uanset hvilken brug radioaktive

minerale konkret måtte være tiltænkt, og uanset at eksempelvis uran teoretisk kan anvendes til at fremstille atomvåben. Det følger af, at sagsområder afgrænses entydigt og generelt, og at der ikke er overlap.”

2.2. Justitsministeriet og Udenrigsministeriet kan ikke tilslutte sig en sådan retsopfattelse med hensyn til afgrænsningen af råstofområdet i selvstyreloven. Der er givetvis sagsområder i selvstyreloven, der vil kunne afgrænses entydigt og generelt i forhold til hinanden, eller hvor der i hvert fald sjældent vil kunne opstå fortolkningstvivel med hensyn til, hvad der falder inden for et bestemt sagsområde. Der er imidlertid ligeledes områder, der efter omstændighederne kan berøre eller ”overlappe” andre sagsområder, således at de spørgsmål, som en sag giver anledning til, må siges at have tilknytning til flere sagsområder. Som anført i Justitsministeriets og Udenrigsministeriets notat af 21. august 2013 (side 7-8) kan der således efter Justitsministeriets og Udenrigsministeriets opfattelse f.eks. rejses spørgsmål om, hvorvidt udvinding og eksport af uran *også* falder inden for sagsområder, der ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre.

I det følgende nævnes nogle eksempler på områder, der ikke ses at være afgrænset entydigt og generelt i forhold til hinanden i den i resposummet anførte betydning.

Udenrigspolitik

Det fremgår af pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven (L 128 – 2008-09 (1. samling), at selvom den lovgivende og administrative kompetence på et givent sagsområde er overført til de grønlandske myndigheder, kan regeringen fortsat udøve sin grundlovs-umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der berører det pågældende sagsområde. Samtidig vil hele riget være folkeretligt bundet af aftaler indgået af Grønland efter fuldmagtsordningen.

Det anføres desuden under pkt. 7.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslaget om selvstyreloven, at hensynet til rigsenheden 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 yderligere 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.

Det fremgår herudover 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.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget til selvstyreloven, pkt. 7.8, at den tidligere bestemmelse i hjemmestyrelovens § 10, stk. 3, om, at regeringen kunne pålægge hjemmestyret at gennemføre foranstaltninger, som er nødvendige til opfyldelse af internationale forpligtelser, ikke er medtaget i udenrigskapitlet, idet det er lagt til grund, at en sådan beføjelse tilkommer regeringen også uden særlig hjemmel i selvstyreloven.

Efter bemærkningerne til forslaget til selvstyrelov kan regeringen således udøve sin grundlovsumiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, selvom det måtte berøre sagsområder, hvor den lovgivende og administrative kompetence er overført til de grønlandske myndigheder.

En sag, der vedrører udenrigspolitik, kan således ligeledes berøre et sagsområde, der er overtaget af de grønlandske myndigheder, hvorfor sagsområdet udenrigspolitik må siges at kunne berøre eller ”overlappe” andre sagsområder.

Sikkerheds- og forsvarspolitik

Naalakkersuisut kan efter selvstyrelovens § 12, stk. 1, forhandle og indgå folkeretlige aftaler med fremmede stater og internationale organisationer på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder. Det gælder imidlertid bl.a. ikke folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 4.

Selvstyrelovens § 12, stk. 4, forudsætter således, at en sag, der angår et fuldt ud overtaget område, ligeledes kan berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken, hvorfor sagsområderne forsvars- og sikkerhedspolitik må siges at kunne berøre eller ”overlappe” andre sagsområder og ikke er afgrænset entydigt og generelt i den i responssummet anførte betydning.

2.2. Særligt om sagsområderne forsvars- og sikkerhedspolitik

2.2.1. Det anføres i responssummet af 6. januar 2014 om udenrigspolitiske beføjelser i forhold til uran og andre radioaktive mineraler i Grønland (side 14) bl.a., at:

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

Det anføres videre i responssummet (side 19) bl.a., at:

”..., 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’”.

2.2.2. Justitsministeriet og Udenrigsministeriet kan ikke tilslutte sig den retsopfattelse, der gives udtryk for i de ovenfor citerede afsnit. Der henvises i den forbindelse 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 anført i dette notat er det Justitsministeriets og Udenrigsministeriets opfattelse, at det afgørende i forhold til fortolkningen af selvstyrelovens § 12, stk. 4, må antages at være, om indholdet af den folkeretlige aftale, der påtænkes indgået, berører forsvars- og sikkerhedspolitik.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af lovbemærkningerne til selvstyrelovens § 12, stk. 4, at det – ved afgørelsen af om en given forhandling må anses for at berøre forsvars- og sikkerhedspolitikken – vil være af væsentlig betydning, om aftalen forhandles med det pågældende

lands udenrigs- og forsvarsmyndigheder. Om aftalen forhandles med forsvarsmyndigheder kan således alene antages at være et moment, der indgår i vurderingen af, om en forhandling berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, men kan ikke i sig selv antages at være afgørende.

Justitsministeriet og Udenrigsministeriet finder endvidere, at selvstyrelovens § 12, stk. 4, ikke kan antages at være begrænset til tilfælde, *”hvordet kunne være uklart, om en aftale, der skal forhandles, vedrører forsvarspolitik eller vedrører et overtaget sagsområde”* (jf. resposummets side 19). Efter bestemmelsens ordlyd skal den pågældende aftale således blot ”berøre” forsvars- og sikkerhedspolitikken (ikke *”vedrøre”* eller *”angå”* forsvars- og sikkerhedspolitikken). Hertil kommer, at bestemmelsen i § 12, stk. 4, ikke ville have noget selvstændigt indhold – sammenholdt med selvstyrelovens § 12, stk. 1 – hvis kun forhold, der vedrørte sikkerheds- og forsvarspolitikken, var omfattet af bestemmelsen. Forsvars- og sikkerhedspolitikken kan ikke overtages af Naalakkersuisut, og selvstyret kan allerede derfor ikke indgå folkeretlige aftaler herom, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 1.

Herudover skal der peges på, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget til selvstyreloven, pkt. 4.5.4 vedrørende sagsområderne udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik, at det ikke er muligt udtømmende at angive de handlinger, der er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 19, men at den udenrigspolitiske kompetence bl.a. omfatter indgåelse af internationale traktater og konventioner samt forhandlinger om sådanne aftaler, udsendelse og modtagelse af diplomater, anerkendelse af nye stater og regeringer, kontakt til udenlandske myndigheder i udenrigspolitiske sager, udnævnelse af repræsentanter til internationale konferencer mv. samt udfærdigelse af instruktioner til sådanne repræsentanter samt beslutninger om anvendelse af militære magtmidler og om kongerigets territorium.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget til selvstyreloven, pkt. 4.5.4, at i en række tilfælde er også beføjelser uden for bestemmelsen i grundlovens § 19 omfattet af sagsområderne udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. 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 udviklings samarbejde, 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 or-

ganisationer mv. samt lov af 28. april 1971 om nordisk samarbejde med senere ændringer.

Det fremgår herudover af bemærkningerne til lovforslaget til selvstyreloven, pkt. 4.5.4, at 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 mv. 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.

Det fremgår desuden af bemærkningerne til lovforslaget til selvstyreloven, pkt. 4.5.4, at 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.

2.3. Særligt om Kongeriget Danmarks forpligtelser i forhold til uran og radioaktive mineraler.

Kongeriget Danmark er som medlem af FN omfattet af FN-pagtens målsætninger og forpligtelser, herunder kapitel 1 om at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Det er en udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitisk kerneopgave for Kongeriget at medvirke hertil. Som det fremgår af den dansk-grønlandske uranrapport (kapitel 4), er de internationale kontrolregimer samt IAEA's safeguards-system forankret i dette centrale formål. Uran adskiller sig fra andre grundstoffer ved at være radioaktivt og ved at kunne indgå i en nuklear brændselscyklus, der ud over civil anvendelse også kan have forskellige former for militær anvendelse. Den nukleare brændselscyklus er, jf. definitionen i uranarbejdsgruppens rapport side 10, fodnote 2, "betegnelse for alle aktiviteter i forbindelse med produktion af atomenergi fra og med brydning af uranmalm over etablering og drift til og med nedlæggelse af kernekraftværker og slutdeponering af det radioaktive affald". Alene heraf følger en overordnet forpligtelse for Kongeriget Danmark til at sikre, at uran ikke indgår i illegitime våbenprogrammer eller anvendes i forbindelse med terror. Uanset de konkrete bestemmelser i de

internationale kontrolregimer og IAEA's safeguards-system følger der alene heraf således et behov for at kunne kontrollere alle led i den nævnte brændselscyklus og herunder alle aktiviteter i forbindelse med produktion af atomenergi. Traktaten om ikke-spredning af atomvåben er fundamentet for den internationale nedrustnings- og ikke-spredningsindsats og foreskriver etableringen af safeguardssystemer. Dette er blevet udmøntet først og fremmest gennem IAEAs safeguardssystem. Det betyder imidlertid ikke, at Kongeriget Danmark ikke ud fra behovet for at varetage bl.a. udenrigs-, forsvars-, og sikkerhedspolitiske interesser for hele Kongeriget kan vurdere, at der kan være behov for kontrolforanstaltninger, der går videre end de juridisk bindende minimumsstandarder, der fastlægges af bl.a. IAEA. Det er også baggrunden for, at uranarbejdsgruppens rapport anbefaler, at "udvinding og eksport af uran skal ske efter de højeste internationale standarder". Det bemærkes i den forbindelse, at USA, EURATOM, Canada og Australien i fællesskab på flere områder har fastlagt standarder, som går videre end IAEA-standarderne. Der er fundamentale udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske overvejelser knyttet til beslutninger herom.

2.4. Sammenfattende bemærkninger til responsummet af 6. januar 2014

Justitsministeriet og Udenrigsministeriet kan fortsat henholde sig til ministeriernes notater af henholdsvis 21. august og 27. september 2013 om Naalakkersuisuts udenrigspolitiske beføjelser i lyset af en mulig ophævelse eller ændring af nultolerancepolitikken for udnyttelse af uran og andre radioaktive mineraler, som begge indgår som bilag til Rapport om udvinding og eksport af uran fra oktober 2013. Det er således bl.a. fortsat ministeriernes opfattelse, at det må antages, at folkeretlige aftaler og andre udenrigspolitiske dispositioner, der helt eller delvist går ud på at opnå sikkerhed for, at uran og andre radioaktive mineraler alene anvendes til fredelige formål, berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 4. Sådanne folkeretlige aftaler mv. vil derfor skulle indgås i overensstemmelse med proceduren fastsat i selvstyrelovens § 13.