

Lovforslag nr. L 168. Fremsat den 4. maj 2005 af statsministeren (Anders Fogh Rasmussen)

## Forslag

til

# Lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler

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

§ 1. Grønlands landsstyre kan med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, som vedrører både Grønland og Færøerne. Efter beslutning af såvel Grønlands landsstyre som Færøernes landsstyre kan de to landsstyrelser dog handle i forening ved folkeretlige aftaler i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

Stk. 3. Folkeretlige aftaler, der er indgået efter stk. 1 og 2, 2. pkt., kan opsiges efter de samme bestemmelser.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 omfatter ikke folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en mellemfolkelig organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem.

Stk. 5. Bestemmelserne i stk. 1-3 begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser vedrørende forhandling, indgåelse og opsigelse af folkeretlige aftaler, herunder aftaler, der er omfattet af stk. 1-3.

§ 2. Folkeretlige aftaler i medfør af § 1, stk. 1, indgås på rigets vegne af Grønlands landsstyre under betegnelsen Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland. Folkeretlige aftaler i med-

før af § 1, stk. 2, 2. pkt., indgås af Grønlands landsstyre og Færøernes landsstyre i forening under betegnelsen Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland. Om nødvendigt kan andre lignende betegnelser fastlægges i medfør af stk. 2, 2. pkt.

Stk. 2. Nærværende lov forudsætter et nært samarbejde mellem den danske regering og Grønlands landsstyre med henblik på, at Kongeriget Danmarks samlede interesser ikke tilside-sættes, og at regeringen underrettes om påtænkte forhandlinger, inden disse påbegyndes og om forløbet af forhandlingerne, inden folkeretlige aftaler indgås eller opsiges. Regeringen fastlægger efter forhandling med Grønlands landsstyre de nærmere rammer for samarbejdet.

§ 3. Ved ansættelse af repræsentanter for Grønlands landsstyre på Kongeriget Danmarks udenrigsrepræsentationer til særlig varetagelse af anliggender, som fuldt ud er overtaget af de grønlandske myndigheder, finder § 16, stk. 1, i lov om Grønlands hjemmestyre tilsvarende anvendelse.

§ 4. Hvor internationale organisationer åbner adgang for, at andre enheder end stater og sammenslutninger af stater kan opnå medlemskab i eget navn, kan regeringen efter anmodning fra Grønlands landsstyre beslutte at indgive eller støtte en ansøgning herom for Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

§ 5. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Indledning

Grønlands udenrigspolitiske interessevaretagelse er vokset i takt med udviklingen i hjemmestyret, den tiltagende globalisering og de grønlandske myndigheders ønske om inddragelse i disse anliggender. Et væsentligt element i denne udvikling har været, at Grønland har valgt at stå uden for EU.

Det er regeringens overordnede politik at søge rigsfællesskabet moderniseret og herunder inddrage Grønland i udenrigspolitiske beslutninger, som særligt vedrører Grønland.

I sin åbningstale i Folketinget den 1. oktober 2002 tilbød statsministeren at drøfte en ordning med de grønlandske og færøske myndigheder, hvorefter landsstyrene bemyndiges til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der alene angår Grønland henholdsvis Færøerne. En fuldmagt af denne karakter ville ligge uden for de nuværende hjemmestyrerelove, og regeringen ville derfor være indstillet på at forankre en sådan fuldmagt til det grønlandske landsstyre og det færøske landsstyre i lovgivning.

Med udgangspunkt i den udvikling, der allerede har fundet sted for så vidt angår det grønlandske landsstyre internationale interessevaretagelse, er lovforslagets hovedsigte at give landsstyret en udtrykkelig og generelt formuleret adgang til selv – på rigets vegne, men uden Udenrigstjenestens medvirken – med tredjelande og internationale organisationer at føre og afslutte internationale forhandlinger, der fuldt ud angår overtagne sagsområder. Lovforslaget forudsætter, at de danske myndigheders ansvar for rigets udenrigspolitik bevares i overensstemmelse med Danmarks Riges Grundlov.

I dette lovforslag anvendes udtrykket »Kongeriget Danmark« om hele riget, mens udtrykket »Danmark« angiver rigsdelen Danmark, medmindre andet klart fremgår af sammenhængen. Udtrykket »danske myndigheder« sigter til Folketinget og regeringen.

#### 2. Hovedpunkterne i lovforslaget

##### 2.1. Grønlands generelle stilling i udenrigsanliggender

Grønlands stadigt stigende internationale interessevaretagelse har bl.a. givet sig udslag i, at internationale forhandlinger, der alene berører Grønland, i stigende grad er blevet ført under ledelse af det grønlandske landsstyre. Udenrigstjenestens medvirken har i sådanne sager undertiden været af mere formel karakter, mens der i andre tilfælde har været tale om, at Udenrigsministeriet har ydet en substantiel bistand i forhandlingerne.

Aftalerne er i disse tilfælde indgået mellem det pågældende tredjeland og Kongeriget Danmark, og det fremgår normalt af aftalen, at både regeringen og det grønlandske landsstyre har medvirket i aftalens tilblivelse og godkendelse.

For så vidt angår visse forvaltningsaftaler mellem Grønland og visse nærtstående lande har der udviklet sig en praksis, hvorefter Grønlands landsstyre har forhandlet aftalen uden Udenrigstjenestens medvirken. Denne praksis forudsætter, at de danske myndigheder stedse holdes underrettet om forhandlingernes forløb, således at det er muligt for disse i givet fald at sikre varetagelsen af rigets interesser.

På det multilaterale område har Grønlands landsstyre adgang til at gøre særlige interesser gældende i forbindelse med internationale forhandlinger og herunder mulighed for at deltage i danske delegationer på embedsmands- eller politisk niveau ved diplomatiske konferencer.

Både for bilaterale og multilaterale aftaler, som særligt berører Grønland, skal det grønlandske landsstyre endvidere høres, forinden disse aftaler ratificeres. Bortset fra en række særlige sagsområder, f.eks. vedrørende menneskerettigheder, vil det normalt også være muligt for Kongeriget Danmark at tiltræde aftaler med virkning alene for Danmark, således at Grønland selvstændigt kan træffe beslutning om, hvorvidt den pågældende aftale ønskes anvendt i forhold til Grønland.

En nærmere beskrivelse af Grønlands deltagelse i udenrigsanliggender og samarbejdet mellem de danske myndigheder og landsstyret herom er indeholdt i den såkaldte Anorakrapport af juli 1999.

På det forsvars- og sikkerhedspolitiske område har samarbejdet mellem Udenrigsministeriet og Grønlands landsstyre udviklet sig væsentligt i løbet af det seneste årti. Grønlands landsstyre har således deltaget i forhandlinger med USA om modernisering af aftalen af 1951 med USA om forsvaret af Grønland og vil fremover deltage i et bredere spektrum af forhandlinger, der udspringer heraf. Samarbejdet drøftes løbende på møder på embedsmands- og politisk niveau. Der er endvidere etableret en praksis i forhold til Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg, således at regeringen sikrer, at dette udvalg i sager af særlig interesse for Grønland får underretning samtidig med Det Udenrigspolitiske Nævn. Udenrigsministeren drøfter endvidere én gang årligt udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål med Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg.

I forbindelse med forberedelsen af de dansk-grønlandske forhandlinger med USA om Thuleradaren har regeringen og landsstyret endvidere underskrevet den såkaldte Itilleq-erklæring af 14. maj 2003, som med forbehold for rigsmyndighedernes beføjelser og ansvar efter grundloven fastlægger normerne for Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken baseret på medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligestilling mellem de to rigsdelen i alle spørgsmål, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget.

Systematisk angår lovforslaget emner, der er reguleret i den grønlandske hjemmestyrelov. Grønlands landsstyre ønsker imidlertid fuldmagtsbestemmelser gennemført uden at afvente resultaterne af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission. Landsstyret har tilkendegivet, at dette sker uden præjudice for selvstyrekommissionens overvejelser. Regeringen har erklæret sig indforstået hermed, idet selvstyrekommissionens arbejde ligger indenfor rammerne af grundloven og rigsfællesskabet.

## 2.2. Statsretlige bemærkninger

Regeringen har følgende bemærkninger vedrørende de statsretlige rammer for fuldmagten.

Danmarks Riges Grundlovs § 19, stk. 1 og 3, 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 i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

Stk. 2. (..)

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. «

Som det fremgår af Danmarks Riges Grundlovs § 19, stk. 1, handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Heri ligger, at enkelte dele af riget efter grundloven ikke vil kunne tillægges selvstændig kompetence i disse anliggender.

Det ville derfor forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender.

Spørgsmålet er herefter, om der forfatningsretligt set er mulighed for, at Grønland kan handle på rigets vegne i en række mellemfolkelige anliggender. Herom bemærkes følgende:

Det grønlandske landsstyre vil ved at handle på rigets vegne binde hele riget, således at dispositioner på det udenrigspolitiske område som udgangspunkt vil berøre rigets generelle udenrigspolitiske forhold. Bl.a. vil eventuelle spørgsmål om folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en folkeretlig aftale indgået af Grønland inddrage de danske myndigheder.

Herved adskiller udenrigspolitik sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder har lovgivende og udøvende beføjelser, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler mv. med virkning for Grønland.

Danmarks Riges Grundlov vil derfor være til hinder for en egentlig overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder til at handle i mellemfolkelige anliggender omfattet af den nævnte bestemmelse i grundlovens § 19, stk. 1. Som en konsekvens heraf må det desuden antages, at det ikke vil være muligt at overlade regeludstedende kompetence på det udenrigspolitiske område til de grønlandske myndigheder. Grundloven vil således bl.a. være til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at lovgive om udenrigstjenestens forhold, at oprette diplomatiske missioner i udlandet eller tillade oprettelse af sådanne missioner i Grønland.

Det vil imidlertid være muligt inden for grundlovens rammer at bemyndige det grønlandske landssty-

re til at handle på rigets vegne i visse mellemfolkelige anliggender, der alene angår Grønland og ikke tillige berører andre dele af riget.

Det forhold, at bemyndigelsen alene vil kunne omfatte anliggender, der vedrører Grønland, må for det første indebære, at bemyndigelsen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender skal være afgrænset til de sagsområder, hvor det grønlandske landsstyre har fået overført den lovgivende og administrative kompetence – det vil sige sagsområder, hvor landsstyret selv kan foretage de nødvendige lovændringer og administrative handlinger mv. i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler.

For det andet indebærer det anførte, at de internationale aftaler, som det grønlandske landsstyre indgår på rigets vegne, i kraft af den nævnte bemyndigelse alene kan udstrækkes til territorialt at gælde for Grønland.

Som nævnt vil der ikke være tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender. Regeringen vil derfor fortsat have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til det grønlandske landsstyre.

Hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 indebærer endvidere, at Grønlands landsstyre ved udøvelsen af udenrigspolitiske handlinger - der som anført bliver folkeretligt bindende for hele riget - vil være afskåret fra at handle i strid med rigets interesser, herunder rigets generelle udenrigspolitik.

Grønlands landsstyre 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.

Med henblik på at sikre overensstemmelsen med rigets generelle udenrigspolitik vil det derfor være en forudsætning for en fuldmagtsordning til Grønlands landsstyre 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.

### *2.3. Sammenhæng med en række organisatoriske spørgsmål om udenrigstjenesten*

Sideløbende med arbejdet med denne lov har en række spørgsmål af administrativ og personalepolitisk karakter været drøftet mellem de grønlandske myndigheder og Udenrigsministeriet. Det drejer sig bl.a. om referenceforhold for hjemmestyrets udsendte medarbejdere og styrkelse af grønlandskonsulentens

stilling i Udenrigsministeriet samt skiltning og flagning ved repræsentationer. Resultatet af disse drøftelser er udmøntet dels i udkast til aftale, der forventes underskrevet i foråret 2005, mellem Udenrigsministeriet og Grønlands landsstyre, dels i form af visse administrative ændringer i Udenrigsministeriet og på repræsentationerne. Som et centralt nyt led heri indgår etablering af et Nordatlantisk Sekretariat i Udenrigsministeriet, som kan bidrage til styrket grønlandsk interessevaretagelse.

## *2.4. Lovens anvendelsesområde*

### *2.4.1. Bilaterale aftaler*

Loven forventes primært at finde anvendelse for bilaterale aftaler. Som nævnt ovenfor vil fuldmagten omfatte folkeretlige aftaler, der emnemæssigt angår anliggender, der henhører under de grønlandske myndigheder, og som ikke samtidig skal gælde for Danmark. De pågældende aftaler, der indgås med hjemmel i fuldmagten, vil således skulle kunne »spejles« i et eller flere overtagne sagsområder og kan samtidig ikke medføre pligter (eller rettigheder) for de øvrige dele af riget eller i øvrigt gælde for disse.

Med udgangspunkt i den hidtidige praksis i relation til folkeretlige aftaler specifikt relateret til Grønland forekommer det mest sandsynligt, at fuldmagtens hovedanvendelse vil blive folkeretlige aftaler om regulering af fiskeri, handelsforhold, dobbeltbeskatning, kultur, forskning, undervisning, sociale forhold, sundhed, miljø, turisme og lignende emner med nabolande og EU.

### *2.4.2. Multilaterale aftaler*

For så vidt angår multilaterale aftaler af interesse for Grønland vil det typisk forholde sig således, at aftalerne også skal finde anvendelse for Danmark. I sådanne tilfælde vil fuldmagten ikke kunne finde anvendelse. Dette beror på, at Danmark og Grønland ikke kan optræde som særskilte parter i relation til en folkeretlig aftale. Såvel statsretligt som folkeretligt er Kongeriget Danmark ét folkeretssubjekt. Grønlands interesser varetages i disse tilfælde fortsat gennem deltagelse i forhandlingernes forberedelse og i rigets forhandlingsdelegation, hvor der er særlige grønlandske interesser på spil.

Der vil dog kunne tænkes også fremover at opstå tilfælde, hvor Danmarks deltagelse fuldt ud er dækket af EU, og hvor Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland derfor vil kunne optræde som en selvstændig part i medfør af fuldmagten. Da de fleste multilaterale forhandlinger foregår i internationale organisa-

## F. t. I. vedr. Grønlands landsstyre

tioner, er dette spørgsmål yderligere behandlet nedenfor under internationale organisationer.

## 2.4.3 Internationale organisationer

Internationale organisationer oprettes i næsten alle tilfælde ved multilaterale traktater. På samme måde som beskrevet ovenfor om multilaterale aftaler vil fuldmagten normalt ikke kunne finde anvendelse i forbindelse med en international organisations grundlæggende traktat og dermed for medlemskab af den pågældende internationale organisation. Det vil normalt være Kongeriget Danmark, der er medlem af den pågældende organisation, og medlemskabet vil også dække Grønland. Grønlands interesser varetages i disse tilfælde fortsat gennem deltagelse i forhandlingernes forberedelse og i rigets forhandlingsdelegation, hvor der er særlige grønlandske interesser på spil. I forhold til FN er det fast praksis, at det grønlandske landsstyre kan udpege repræsentanter, der indgår i den danske delegation til de årlige generalforsamlinger.

Selv om EU på en række områder har overtaget medlemsstaternes kompetence til at føre forhandlinger og indgå folkeretlige aftaler, er medlemsstaterne dog stadig selvstændige medlemmer af langt de fleste internationale organisationer, f.eks. FN, WTO, OECD. Ofte er EU medlem ved siden af medlemsstaterne, og det er i så tilfælde normalt fastlagt, at medlemsstaterne og EU »deler medlemskabet«, således at Kommissionen udtaler sig og forhandler på medlemsstaternes vegne, hvor der er EU-kompetence, mens medlemsstaterne fortsat varetager emner, der er national kompetence, oftest efter forudgående koordinati on og med Rådsformandskabet som talsmand. Denne ordning indebærer, at medlemsstaterne bevarer hver sin stemmeret, som evt. kan udøves af Kommissionen, hvor der er EU-kompetence.

Medlemsstaterne bevarer selvsagt deres fulde kompetence i relation til dele af den pågældende medlemsstat, som ikke er omfattet af medlemskabet, for Kongeriget Danmarks vedkommende Grønland og Færøerne. Maastricht-traktaten indeholder en erklæring (nr. 25), hvorefter de EU-lande, som har oversøiske territorier, der ikke er omfattet af traktaten, i tilfælde af en interessekonflikt, som ikke kan løses, kan handle til varetagelse af et oversøisk territoriums interesse, uden at dette skader Fællesskabets interesse.

Som en indtil videre særegen undtagelse er EU medlem af visse internationale fiskeriorganisationer (NAFO, NEAFC, NASCO), hvor medlemsstaterne ikke selvstændigt er medlemmer, og EU har i disse organisationer kun én stemme. Det er i disse undtagelsestilfælde anerkendt, at Kongeriget Danmark kan op-

træde som selvstændigt medlem for så vidt angår Grønland og Færøerne. Frankrig har en tilsvarende ordning for St. Pierre et Miquelon, der ikke er omfattet af Frankrigs EU-medlemskab. Det kan meget vel tænkes, at der fremover vil opstå flere af disse særlige tilfælde. Fuldmagten vil gælde i relation til de nævnte internationale fiskeriorganisationer og tilsvarende ordninger, som fremover måtte blive vedtaget.

Bestemmelsen i lovforslagets § 4 angår i modsætning hertil de særlige tilfælde, hvor internationale organisationer giver mulighed for, at andre enheder end stater og sammenslutninger af stater kan opnå medlemskab i eget navn. Det omfatter i alt væsentligt associeret medlemskab, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat. Associeret medlemskab vil normalt kunne opnås efter ansøgning fra den pågældende medlemsstat. Undertiden skal en sådan ansøgning godkendes af organisationens kompetente organ (generalforsamling eller lignende); mens det i andre tilfælde – som f.eks. IMO, hvor Færøerne i dag har status som associeret medlem – er tilstrækkeligt, at en medlemsstat afgiver en ensidig erklæring om associeret medlemskab for et oversøisk område, hvis udenrigsanliggender det varetager. Der kan i de enkelte organisationers forfatninger være knyttet særlige betingelser for at opnå status som associeret medlem.

Typisk omfatter et associeret medlemskab ret til at deltage i møderne i organisationen med taleret, men ikke stemmeret, samt ret til at blive indvalgt i alle eller visse af organisationens særlige råd, komiteer og underudvalg. Normalt betaler et associeret medlem et reduceret medlemsbidrag til organisationen.

Hvor der er tale om associeret medlemskab, er det karakteristisk, at de associerede medlemmer optræder i eget navn. Også herved adskiller associeret medlemskab sig fra den ovenfor nævnte fulde medlemskabsordning for »Danmark for så vidt angår Grønland og Færøerne«, som gælder i forhold til visse internationale fiskeriorganisationer.

Hvis der imidlertid inden for en organisation indkaldes til diplomatisk konferencer med henblik på vedtagelse af multilaterale aftaler, vil et associeret medlem normalt ikke kunne deltage selvstændigt heri. Grønland vil efter sædvanlig praksis kunne deltage i kongerigets delegation til sådanne konferencer, hvor der indgår spørgsmål af særlig interesse for Grønland.

I Nordisk Ministerråd har Grønland, ligesom Færøerne og Ålandsøerne en meget vidtgående associeret status, der i det daglige arbejde giver de grønlandske myndigheder en meget høj grad af ligestilling med de nordiske lande, der er medlemmer af Nordisk Mini-

sterråd, selvom Grønland ikke er part i den nordiske samarbejdsaftale (Helsingforsaftalen).

Af bestemmelsen i lovforslagets § 4 fremgår, at regeringens er indstillet på i konkrete tilfælde – efter ønske fra og i samarbejde med det grønlandske landsstyre – at undersøge de konkrete muligheder for grønlandsk medlemskab i eget navn af internationale organisationer, der er åbne for andre end stater og sammenlutning af stater, og i givet fald at støtte sådanne ønsker, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status, jf. herved pkt. 2.2.

Eksempelvis åbner FAO's og UNESCO's statutter mulighed for associeret medlemskab for oversøiske områder, hvis udenrigsrelationer varetages af en medlemsstat.

Ovenstående bemærkninger vedrørende internationale organisationer omhandler ikke andre former for organisationer end dem, der er oprettet som et samarbejde mellem stater. Ved siden af dette statslige samarbejde findes en lang række ikke-statslige internationale organisationer. De er typisk oprettet som et samarbejde på et konkret område – f.eks. idræt – mellem nationale foreninger m.v. Grønlandske foreningers muligheder for at opnå medlemskab af private inter-

nationale organisationer afhænger af de pågældende organisationers regelsæt og berøres ikke af nærværende lovforslag. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den øgede grønlandske synlighed i international sammenhæng, som lovforslaget lægger op til, kan få den afledede virkning, at der vises større imødekommenhed også fra private internationale organisationer over for grønlandske ønsker om deltagelse.

### 3. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser mv.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning. Forslaget vil ikke have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet, og forslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### 4. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### 5. Hørte myndigheder

Grønlands Hjemmestyre  
Færøernes landsstyre

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

Bestemmelserne i § 1, stk. 1 og 2, 2. pkt., etablerer en generel ordning, der gælder for alle folkeretlige aftaler, der opfylder lovens betingelser. Den indebærer en bemyndigelse for Grønlands landsstyre som sådant til at forhandle og indgå visse folkeretlige aftaler på rigets vegne. Det tilkommer således i de konkrete situationer det grønlandske landsstyre selv at udpege den eller de personer, som kan handle i medfør af § 1. På disse to punkter indebærer ordningen en ændring i forhold til den gældende praksis, hvor udenrigsmini-

steren i overensstemmelse med grundlovens § 19 i konkrete sager giver fuldmagt til navngivne ressortministre, embedsmænd og andre – herunder efter omstændighederne medlemmer af Grønlands landsstyre og dets embedsmænd – til at optræde på rigets vegne i forbindelse med forhandling og indgåelse af konkrete folkeretlige aftaler.

§ 1 angår folkeretlige aftaler. Den omfatter også aftaler om rent tekniske emner, som forhandles og indgås af ressortmyndigheder, de såkaldte forvaltningsaftaler. Loven gælder ikke for internationalt samarbejde, som ikke er af folkeretlig karakter. Dette gælder f.eks. Grønlands deltagelse i samarbejdet i Inuit Cir-

cumpolar 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.

§ 1, stk. 1 og 2, 2. pkt., omfatter alle folkeretlige handlinger i relation til forhandling og indgåelse af aftaler, herunder også uformelle forhandlinger, der måtte være et led i større forhandlingsforløb. Specielt for opsigelse af aftaler fremgår af stk. 3, at aftaler, som er indgået af Grønlands landsstyre i medfør af bestemmelsen, kan opsiges af landsstyret i medfør af bestemmelsen. For så vidt indgåelse af nye aftaler i henhold til § 1 vil kræve, at gamle aftaler, som er indgået af de danske myndigheder, ophører, vil dette efter omstændighederne kunne kræve medvirken af de danske myndigheder.

§ 1 angår kun folkeretlige aftaler, der fuldt ud ligger inden for områder, som er overtaget af de grønlandske myndigheder. Det er i denne forbindelse ikke afgørende, om de pågældende sagsområder varetages af de grønlandske myndigheder i henhold til den grønlandske hjemmestirelovs § 4, § 5 eller § 7, eller om overtagelse er sket i henhold til anden lov. § 1 finder således 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 rimelige skøn i forhold til de konkrete aftaleudkast, der skal forhandles.

Folkeretlige aftaler, som både omfatter Grønland og Færøerne, opfylder ikke betingelserne i § 1, stk. 1, idet de ikke angår spørgsmål, der fuldt ud henhører under én rigsdels overtagne sagsområder. På den baggrund er det i stk. 2, 1. pkt., udtrykkelig fastsat, at stk. 1 ikke finder anvendelse ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, som vedrører både Grønland og Færøerne. Da det er ønskeligt, at Grønlands landsstyre og Færøernes landsstyre kan forhandle og indgå sådanne aftaler efter samme principper, som er fastlagt i § 1, stk. 1, åbner bestemmelsen i stk. 2, 2. pkt., mulighed for, at de to landsstyrene kan beslutte at forhandle og indgå sådanne aftaler under forudsætning af, at de handler i forening. Anvendelse af denne bestemmelse forudsætter, at der er vedtaget en tilsvarende lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler. En sådan lov er under behandling.

De to landsstyrene må mht. de centrale formelle skridt om forhandlingens påbegyndelse og afslutning samt aftalens indgåelse handle som én part. Dette er en nødvendig følge af, at Danmarks Riges Grundlov forudsætter, at Kongeriget Danmark er ét folkerets-

subjekt (én stat), jf. hvad der ovenfor i de almindelige bemærkninger er angivet om de statsretlige aspekter.

Såfremt et af landsstyrene ikke ønsker at udnytte muligheden for at handle i forening i medfør af § 1, stk. 2, 2. pkt., vil forhandlingerne skulle ske efter de hidtil gældende regler, dvs. med Udenrigstjenestens medvirken.

Det følger af § 1, stk. 4, at fuldmagten ikke gælder folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Aftaler i forbindelse med forsvarsaftalen af 1951 om forsvaret af Grønland, 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 Grønlands landsstyre og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f. eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder.

Det følger endvidere af § 1, stk. 4, at ordningen ikke gælder for aftaler, der skal gælde for Danmark. Dette beror på, at Grønland ikke kan deltage selvstændigt under formen »Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland« i aftaler, hvor Kongeriget allerede deltager i aftalen, jf. hvad der er nævnt ovenfor under det statsretlige afsnit.

Endelig følger det af § 1, stk. 4, at § 1 ikke gælder for folkeretlige aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Kongeriget Danmark er medlem af. Sådanne folkeretlige aftaler vil normalt skulle gælde for Danmark. Fuldmagten vil derfor i de fleste af disse tilfælde ikke kunne finde anvendelse allerede som følge af Danmarks deltagelse i forhandlingerne om aftalen, jf. ovenfor om det forhold, at fuldmagten ikke finder anvendelse for aftaler, som skal gælde for Danmark. Den særlige begrænsning af fuldmagten i relation til aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Danmark er medlem af, får selvstændig betydning, hvor EU inden for en 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 Fælles-

skabets interesser i tilfælde af en interessekonflikt, som ikke kan løses.

§ 1, stk. 5 klargør, at lovforslaget ikke begrænser udenrigsministerens og de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence for så vidt angår Grønland. Udenrigsministeren bærer fortsat det samlede ansvar for rigets udenrigspolitik – herunder over for Folketinget – og bevarer fuldt ud beføjelserne efter grundloven til at føre forhandlinger og indgå folkeretlige aftaler både for riget som helhed og for enkelte rigsdele med respekt af de gældende regler for høring og inddragelse af det grønlandske landsstyre. Regeringen vil også fortsat skulle forhandle og indgå aftaler, der finder anvendelse for Grønland, i en lang række tilfælde, ikke mindst multilaterale aftaler om sundhed (WHO), fødevarer (FAO), kultur (UNESCO) m.fl. Den ved § 1 forudsatte ordning adskiller sig dermed afgørende fra, hvad der gælder for overtagelse af den lovgivende og administrative myndighed.

Bestemmelsen i § 1 kan ikke i sig selv sikre, at andre stater godkender den udenrigspolitiske fuldmagt, som er indeholdt i bestemmelsen. Der kan derfor efter omstændighederne fortsat blive behov for, at udenrigsministeren giver konkrete fuldmagter til medlemmerne af det grønlandske landsstyre, hvor dette måtte blive krævet af de(t) land(e), med hvilke(t) der skal forhandles.

Traktater, der fremtræder som indgået mellem statsoverhoveder, vil formentlig sjældent eller aldrig falde ind under § 1. I givet fald følger det af bestemmelsen i § 1, stk. 5, at udenrigsministeren må indhente særskilt fuldmagt til landsstyreformanden fra Dronningen. Ratifikationsproceduren vil i givet fald ligeledes skulle ske via udenrigsministeren.

Skulle en aftale, der hører under § 1, undtagelsesvist kræve indhentelse af Folketingssamtykke, fordi den indeholder forpligtelser af større betydning for riget, vil sådant samtykke ligeledes skulle indhentes af udenrigsministeren, der også vil have ansvaret for, at Det udenrigspolitiske Nævn bliver inddraget i det omfang, dette følger af grundloven og loven om Det udenrigspolitiske Nævn.

#### Til § 2

Aftaler, som indgås i medfør af § 1, betegnes som aftaler mellem enten »Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland« eller »Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland og Færøerne«. Disse betegnelser viser, at Grønlands landsstyre henholdsvis Grønlands landsstyre og Færøernes landsstyre handler på hele rigets vegne og ikke som et selvstændigt folkeretssubjekt, jf. hvad der er anført i de generelle bemærkninger

om de statsretlige rammer for den foreslåede ordning. Det er således klart, at selv om den pågældende aftale kun finder anvendelse for Grønland henholdsvis Grønland og Færøerne, er det hele riget, som er bundet af aftalen på det folkeretlige plan. Der kan muligvis opstå situationer, hvor forhandlingspartneren ønsker, at aftalens titel skal afspejle, at der er tale om en aftale på regerings- eller forvaltningsniveau snarere end på statsniveau. I så tilfælde må der anvendes tilpassede versioner i titlen. Sådanne tilpassede versioner kan fastlægges efter reglerne i stk. 2.

Det er i de statsretlige bemærkninger ovenfor anført, at Grønlands landsstyre ikke i medfør af bestemmelsen i § 1 vil 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 område. Efter de statsretlige bemærkninger vil det derfor være en forudsætning for en fuldmagtsordning til det grønlandske landsstyre 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 handlinger i medfør af loven.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, fastlægger, hvorledes disse overordnede rammer skabes. Det følger af udenrigsministerens samlede ansvar for landets udenrigspolitik, at det påhviler udenrigsministeren – på regeringens vegne – at fastsætte de nærmere regler herom efter drøftelser med Grønlands landsstyre. Udenrigsministeren må på samme måde træffe afgørelser 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. ovenfor under bemærkningerne til § 1, stk. 1, eller hvorvidt en påtænkt aftale berører sikkerheds- og forsvarspolitikken, jf. ovenfor under bemærkningerne til § 1, stk. 3.

De nærmere retningslinier for samarbejdet om loven tænkes i videst muligt omfang at bygge på de allerede eksisterende samarbejds- og konsultationsmekanismer. På politisk niveau mødes udenrigsministeren således mindst én gang om året med det grønlandske landsstyre. Udenrigsministeriets direktør mødes ligeledes mindst én gang årligt med Grønlands Hjemmestyres administrerende direktør. Herudover vil der blive behov for at udpege kontaktpersoner i det grønlandske landsstyre og i Udenrigsministeriet, der er ansvarlige for den løbende kontakt – herunder en smidig form for underretning af de danske myndigheder f.eks. ved en elektronisk blanketekspedition. Endelig forudsættes Udenrigsministeriets Grønlandskonsulent



at kunne deltage som observatør i det grønlandske landsstyres forhandlinger i medfør af § 1.

### *Til § 3*

Med bestemmelsen foreslås, at den grønlandske hjemmestyreløvs § 16, stk. 1, om ansættelse af medarbejdere til særlig varetagelse af grønlandske erhvervsinteresser ved danske repræsentationer finder tilsvarende anvendelse for ansættelse af repræsentanter for Grønlands landsstyre på Kongeriget Danmarks udenrigsrepræsentationer til særlig varetagelse af anliggender, som fuldt ud er overtaget af de grønlandske myndigheder. Med bestemmelsen udvides og moderniseres efter ønske fra Grønlands landsstyre anvendelsesområdet for § 16, stk. 1, i hjemmestyreløven. De pågældende ansatte betegnes herefter som »repræsentanter for Grønlands landsstyre« i stedet for »medarbejdere«. Deres arbejdsområde ændres fra varetagelse af »grønlandske erhvervsinteresser« til varetagelse af »anliggender, som fuldt ud er overtaget af de grønlandske myndigheder«, og dermed udvides også feltet af danske udenrigsrepræsentationer, hvor det vil være muligt at ansætte repræsentanter for Grønlands landsstyre. Formuleringen hindrer ikke, at det kan aftales,

at den pågældende repræsentant også kan medvirke ved behandling af sager, der vedrører ikke-overtagne sagsområder.

### *Til § 4*

Bestemmelsen i § 4 angår de særlige tilfælde, hvor internationale organisationer giver mulighed for, at andre end stater og sammenslutning af stater kan opnå medlemskab i eget navn. Det omfatter i alt væsentligt associeret medlemskab, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat. Det følger af bestemmelsen i § 4, at regeringen er indstillet på i konkrete tilfælde – efter ønske fra og i samarbejde med det grønlandske landsstyre – at undersøge de konkrete muligheder for grønlandsk medlemskab i eget navn af internationale organisationer, der er åbne for andre end stater og sammenslutning af stater, og i givet fald at støtte sådanne ønsker, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

### *Til § 5*

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Til lovforslag nr. L 168. Skriftlig fremsættelse (4. maj 2005)

**Statsministeren** (Anders Fogh Rasmussen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

*Forslag til lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.*

(Lovforslag nr. L 168).

Efter fremsættelsen af lovforslag nr. L 99 til Lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler er drøftelserne om en tilsvarende ordning for Færøernes landsstyre fortsat. De dansk/færøsk/grønlandske drøftelser har resulteret i enighed, der indebærer visse ændringer i det allerede fremsatte lovforslag om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler. I overensstemmelse med Grønlands Hjemmestyrers ønske fremsættes nærværende lovforslag i forbindelse med anmodning om tilbagetagelse af lovforslag nr. L 99 til Lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Formålet med lovforslaget er at give Grønlands landsstyre en udtrykkelig og generelt formuleret adgang til selv – på rigets vegne og uden Udenrigstjenestens medvirken – at forhandle og indgå de i lovforslaget angivne typer af folkeretlige aftaler med fremmede stater og internationale organisationer inden for sagsområder, der er overtaget fuldt ud af de grønlandske myndigheder.

Lovforslaget er en udmønting af regeringens overordnede politik om at søge rigsfællesskabet moderniseret og herunder inddrage Grønland i udenrigspolitiske beslutninger, som særligt vedrører Grønland.

Som følge af Grønlands stigende internationale interessevaretagelse har internationale forhandlinger, som alene berører Grønland, i stigende omfang været ført under ledelse af det grønlandske landsstyre med Udenrigsministeriets medvirken. For så vidt angår visse forvaltningsaftaler mellem Grønland og visse nærtstå-

ende lande har der udviklet sig en praksis, hvorefter Grønlands landsstyre – efter bemyndigelse i overensstemmelse med grundlovens § 19 – har forhandlet aftaler uden Udenrigstjenestens medvirken og alene med løbende underretning af Udenrigstjenesten af hensyn til muligheden for at varetage rigets interesser.

Forslaget indebærer således, at denne praksis etableres som en generel ordning for Grønlands landsstyre med hensyn til de aftaler, der er omfattet af loven.

Fuldmagtens typiske anvendelsesområde forventes at blive bilaterale aftaler med nabolandene og EU vedrørende fiskeri, handelsforhold, dobbeltbeskatning, kultur, forskning, undervisning, sociale forhold, miljø, turisme og lignende emner.

Ordningen forudsætter et tæt samarbejde mellem regeringen og landsstyret med henblik på, at rigets samlede interesser ikke tilsidesættes. Det er derfor forudsat, at landsstyret skal underrette regeringen forinden og under hele forløbet i forbindelse med forhandling og indgåelse af aftaler i medfør af ordningen.

Fuldmagten begrænser ikke regeringens og Folketingets ansvar og beføjelser efter grundlovens § 19.

Fuldmagten vil ikke omfatte folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler som skal gælde for Danmark eller som forhandles inden for en mellemfolkelig organisation, hvoraf riget er medlem.

Lovforslaget er et resultat af drøftelser mellem regeringen og Grønlands landsstyre. Forslaget har været forelagt for Grønlands Landsting, der den 2. maj 2005 enstemmigt har vedtaget landsstyrets beslutningsforslag vedrørende sagen.

Idet jeg henviser til de bemærkninger, der ledsager forslaget, skal jeg tillade mig at anbefale det til Folketingets velvillige behandling.