

Tillæg til Bilag 4 i Betænkning om **De selvstyrende områder og det nordiske samarbejde; ANP 2006:743**

Nordisk Råds Betænkning fra maj 2006 om ”De selvstyrende områder og det nordiske samarbejde” indeholder blandt andet som Bilag 4 et ”Notat om Færøernes og Grønlands stilling i det nordiske samarbejde”. Betænkningen blev hovedsageligt udarbejdet på foranledning af et forslag fra Det færøske Landsstyre om Færøernes optagelse som selvstændigt medlem af Nordisk Ministerråd.

Notatet konkluderer, at Færøernes eventuelle optagelse som fuldt medlem af Nordisk Ministerråd skal være *foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status*.¹ Da Færøerne imidlertid fortsat udgør en del af Det danske Rige, og da grundloven fastslår, at Rigets internationale anliggender varetages af Regeringen – og denne alene – er det Notatets forudsætning, at et selvstændigt færøsk medlemskab af Nordisk Ministerråd ikke vil være foreneligt med Færøernes forfatningsretlige status. Det tilføjes herefter, at grænsen for, hvor langt Færøernes deltagelse i Nordisk Ministerråd kan udstrækkes inden for rammerne af grundloven må fastlægges gennem forhandlinger mellem Regeringen og Landsstyret. Nærværende tillæg tilstræber at redegøre nærmere for, hvad ligger heri.

1. Rigsfællesskabet

Efter dansk retsopfattelse udgør Danmark i forfatningsretlig henseende ét rige, der består af tre dele, nemlig Danmark, Færøerne og Grønland. Disse tre dele er bundet sammen under den danske grundlov fra 1953, der konstituerer én lovgivende, én udøvende og én dømmende myndighed.

Grundlovens oprindelige forudsætning var, at disse tre myndigheder (Rigsmyndighederne) var *fælles* og *enekompetente* for hele Riget, men det er i nyere dansk teori antaget, at denne forudsætning må opgives som følge af, at der på Færøerne og i Grønland er etableret selvstyre (”hjemmestyre”) i henholdsvis 1948 og 1978.²

¹ Se Bilag 4, pkt. 9, side 64.

² Se Bilag 4, pkt. 5, side 57.

Hjemmestyret blev indført ved to danske rigslove ("hjemmestyreløve") efter afholdelse af vejledende folkeafstemninger på Færøerne og i Grønland, og disse to hjemmestyreløve formodes nu i nyere teori at have opnået en særlig forfatningsretlig karakter i den forstand, at de *ikke kan ændres eller ophæves énsidigt af Rigsmyndighederne*. Dette synspunkt hævdes desuden i teorien at have støtte i folkerettens regler om "folkenes ret til selvbestemmelse".

Hjemmestyreordningerne indebærer blandt andet, at kompetencen til at udstede regler med lovkraft (lovgivende myndighed) på Færøerne og i Grønland er overført til Det færøske Lagting og Det grønlandske Landsting inden for de færøske og grønlandske sagsområder, der er overtaget af Hjemmestyremyndighederne. Ordningerne for henholdsvis Færøerne og Grønland adskiller sig dog i så henseende fra hinanden. Medens Det færøske Hjemmestyres overtagelse af sagsområder fra Rigsmyndighederne nu er *negativt* afgrænset, således at Færøerne i princippet kan overtage alle sagsområder *bortset* fra statsforfatningen, statsborgerskab, højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta og pengepolitik, er ordningen i Grønland fortsat den, at Det grønlandske Hjemmestyre kan overtage visse *positivt* opregnede sagsområder, der fremgår af den særlige liste i bilaget til den grønlandske hjemmestyrelov. Hermed er der i hvert fald for Færøernes vedkommende lagt op til en ganske vidtgående fortolkning af grænserne for Rigsmyndighedernes lovgivende og udøvende kompetence.

Den forfatningsretlige konsekvens af, at hjemmestyreløvene ikke kan ændres eller ophæves énsidigt af Rigsmyndighederne, er ifølge nyere dansk teori, at Rigsmyndighederne heller ikke kan gribe ind i den retstilstand, der gyldigt er fastsat af Hjemmestyremyndighederne inden for deres respektive sagsområder med virkning for henholdsvis Færøernes og Grønlands territorium; Folketinget i København besidder således ikke længere den lovgivende kompetence på Færøerne og i Grønland inden for de sagsområder, som Hjemmestyremyndighederne har overtaget. Dette indebærer i realiteten, at Hjemmestyremyndighedernes lovgivende kompetence *indtager samme forfatningsretlige stilling* som Rigsmyndighedernes lovgivningskompetence i forhold til grundloven. De to hjemmestyreløve, der oprindeligt konstituerede hjemmestyreordningerne, må derfor antages at indtage en ganske særlig stilling som "forfatningslove" med quasi-forfatningsretlig kvalitet. Grundlovens oprindelige forudsætning om Rigsmyndighedernes lovgivningsmonopol må dermed anses for at være brudt med den virkning, at der inden for Riget består ikke ét, men tre autonome retssystemer for hver af Rigets tre dele.

Hvad der oven for er anført om Hjemmestyremyndighedernes lovgivningskompetence, gør sig langt hen ad vejen også gældende for den *udøvende* kompetence, idet det måtte forekomme u hensigtsmæssigt, dersom Hjemmestyremyndighederne kun besad kompetencen til at lovgive inden for de overtagne sagsområder, men derimod ikke den *administrative* kompetence til at føre

den vedtagne lovgivning ud i livet. Denne kompetence til at gennemføre Lagtingets og Landstingets love er således forlængst overgået til forvaltningsmyndighederne på henholdsvis Færøerne og i Grønland. Derimod er den *tvangshåndhævende* myndighed (politi, anklagemyndighed og kriminalforsorg) fortsat henlagt under Rigsmyndighederne, men disse har dog anerkendt, at også politiet m.v. *kan* overtages af Hjemmestyret efter eget ønske. Denne tilstand forekommer ganske vist ikke helt konsistent, men har dog vist sig at virke godt i praksis, fordi både politi, anklagemyndighed og kriminalforsorgen på Færøerne og i Grønland indtil videre har fungeret loyalt i praksis over for Hjemmestyremyndighedernes lovgivning og forvaltning.

Hvad endelig angår den *dømmende* myndighed, er forholdet det, at domstolene både på Færøerne og i Grønland fortsat er danske. Rigsmyndighederne har dog også for denne myndigheds vedkommende anerkendt, at de underordnede domstole (Byretter/Kredsretter og Landsret) kan overtages af Hjemmestyremyndighederne, hvorimod Højesteret må forblive som den øverste og fælles judicielle instans for alle tre retssystemer i Rigsfællesskabet. Overtages de underordnede domstole af Hjemmestyremyndighederne, må disse oprette egne færøske og grønlandske domstole.

Både for den tvangshåndhævende og den dømmende myndighed gælder, at disse er meget ressourcekrævende, hvilket udgør en del af forklaringen på, at disse myndigheder endnu ikke er overtaget af Hjemmestyremyndighederne.

For god ordens skyld bør det imidlertid erindres, at hele spørgsmålet om Hjemmestyrets forfatningsretlige status stadig er uafklaret. *Selvom* det som nævnt er antaget i nyere teori, at Hjemmestyrets lovgivningskompetence indtager en selvstændig stilling under grundloven, og at Rigsmyndighederne derfor ikke længere kan ændre eller ophæve Lagtingets og Landstingets love, og *selvom* Rigsmyndighederne i flere tilfælde har handlet på en måde, der bekræfter, at denne retsopfattelse også er accepteret i Danmark, herunder eksempelvis ved den danske lovgivning om Det færøske Hjemmestyres overtagelse af sagsområder, foreligger der på den anden side stadig ingen autoritative og endelige udmeldinger fra disse om, at denne retstilstand nu *er* fuldstændig anerkendt som et nyt forfatningsretligt faktum. Spørgsmålet står derfor endnu åbent, og *begge* retsopfattelser kan således forsvares. Begge retsopfattelser hviler endvidere på den forudsætning, at *grundlovens ånd og formål* naturligvis skal respekteres; forskellen mellem den er blot, at den nyere retsopfattelse i lyset af folkerettens doktrin om ”folkenes ret til selvbestemmelse” søger at skabe overensstemmelse mellem Rigsmyndighedernes egne – og gentagne – forsikringer om, at hjemmestyreordningen *ikke vil* blive ophævet eller ændret énsidigt af Rigsmyndighederne på den ene side, og grundlovens aktuelle ordlyd på den anden. Notatet i Bilag 4 til Betænkningen lægger til grund, at den i nyere teori fremførte retsopfattelse om hjemmestyreordningernes for-

fatningsretlige autonomi *er* gældende, fordi den i hvert fald delvist er anerkendt i Rigsmyndighedernes praksis, men herover for står som nævnt en modstående retsopfattelse, der bestrider rigtigheden heraf.

2. Det færøske synspunkt

Det er dog navnlig fra færøsk side blevet fremhævet, at grundlovens gyldighed for Færøerne aldrig er anerkendt blandt færingerne. Hvis denne påstand er rigtig, er det klart, at forudsætningen om Rigsmyndighedernes lovgivende, udøvende og dømmende kompetence på Færøerne er en nullitet, og at Færøerne i så fald allerede udgør – og vel altid har udgjort – en selvstændig stat i folkeretlig forstand.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne påstand kan opretholdes. Uden at gå nærmere ind i en vurdering af påstandens rigtighed må det i hvert fald kunne anføres, at færingernes accept af den færøske hjemmestyreordning og ikke mindst deres vedvarende valg af to medlemmer til Folketinget i Danmark og disse medlemmers deltagelse og stemmeafgivelse i alle Folketingets sager må fremstå som tungtvejende argumenter for, at grundloven anses at være gældende også på Færøerne. Også *internationalt* er det ubestridt, at Danmark indtil videre udgør ét rige med én stemme i internationale anliggender.

Såfremt det imidlertid anerkendes på Færøerne, at grundloven gælder også for *denne* del af Riget, vil det ud fra en færøsk synsvinkel kunne anføres, at den i nyere teori fremførte retsopfattelse om Hjemmestyrets lovgivnings- og administrationsautonomi (og potentielt også den judicielle autonomi) må lægges til grund i forholdet mellem Danmark og Færøerne, idet denne retsopfattelse stemmer bedst overens med den politiske virkelighed i Rigsfællesskabet – både aktuelt og i den overskuelige fremtid. Om grundlovens ordning da anses at være fraveget ved en særlig forfatningsretlig sædvane eller som følge af forholdets natur eller på anden måde må indtil videre henstå som et åbent spørgsmål, men det afgørende vil ud fra en færøsk synsvinkel være, at grundlovens ordning altså *kan* fraviges, og at den retspolitisk også *bør* fraviges på ny i spørgsmålet om Færøernes selvstændige medlemskab af internationale organisationer, herunder Nordisk Ministerråd.

3. Den udenrigspolitiske kompetence efter dansk forfatningsret

Den danske grundlov fastslår i §19, at Kongen (Regeringen) handler på Rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Bag denne formulering ligger den forfatningsretlige forudsætning, at Riget

kun kan tegnes udadtil af *én* myndighed, nemlig Den danske Regering. Varetagelse af Danmarks internationale anliggender og forholdet til andre stater er med andre ord udlagt i grundloven som et prerogativ for Den danske Regering. Dette udgangspunkt indebærer efter dansk forfatningsret, at traktater med andre lande kun kan indgås af Regeringen, ligesom også Danmarks medlemskab af statslige internationale organisationer varetages af Regeringen. I forfatningsretlig forstand kan Danmark således kun optræde udadtil med én stemme.

Den i Notatet nævnte lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler hviler klart på denne forudsætning. I loven *bemyndiges* Landsstyret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler med andre lande om forhold, der fuldt ud angår sagsområder, som Hjemmestyret selv har overtaget. Sådanne aftaler indgås da *på Rigets vegne* og under betegnelsen ”Kongeriget Danmark, for så vidt angår Færøerne”, jf. §2, stk.1. I sådanne tilfælde handler Landsstyret altså hverken *i eget navn* eller *på egne vegne*, men derimod i hele Rigets navn og på Regeringens vegne, idet der efter grundloven intet er til hinder for, at Regeringen kan bemyndige andre instanser til at forpligte Danmark folkeretligt. Landsstyret vil endvidere i disse tilfælde skulle handle efter instruktion fra Regeringen – og ikke fra Lagtinget.

Loven indeholder som nævnt desuden den vidtgående begrænsning, at Færøerne hverken kan indgå folkeretlige aftaler om forsvars- og sikkerhedspolitik eller aftaler, der forhandles inden for organisationer, hvoraf Danmark allerede er medlem; forudsætningen er her – igen – at der kun kan afgives *én stemme* på Danmarks vegne i sådanne internationale organisationer.

Ønsker både Færøerne og Grønland at indgå en sådan international aftale med andre lande på Rigets vegne, må de således slå sig sammen og undertegne aftalen i fællesskab på vegne af ”Kongeriget Danmark, for så vidt angår Færøerne og Grønland”; de kan med andre ord ikke optræde som *to* selvstændige parter i Rigets navn, se lovens §1, stk. 2, og §2, stk. 1.

I særlige tilfælde, hvor Danmarks medlemskab af en international organisation er dækket af EU's kompetence, vil EU udøve stemmeretten på medlemslandenes vegne, herunder Danmarks. Da hverken Færøerne eller Grønland er omfattet af Danmarks medlemskab af EU, vil Danmark selvstændigt skulle varetage Færøernes og Grønlands interesser – uden for EU-samarbejdet. Dette gælder eksempelvis i visse internationale fiskerierorganisationer (NAFO, NEAFC og NASCO), i hvilke Danmark – udover at være repræsenteret gennem EU – har et selvstændigt medlemskab for så vidt angår Færøerne og Grønland. Her er det imidlertid igen Kongeriget Danmark, der optræder og afgiver stemme på Færøernes og Grønlands vegne, selvom begge hjemmestyremyndigheder er repræsenteret i den danske delegation. Noget tilsvarende gælder i CITES-samarbejdet (om udryddelsestruede dyr og planter), hvoraf EU ganske vist ikke

selv er medlem, men hvori EU's medlemslande aktivt koordinerer deres arbejde; her har Danmark selvstændigt varetaget Grønlands interesser – uden om og afvigende fra EU-koordineringen – i de tilfælde, hvor det har været nødvendigt at indtage særstandpunkter af hensyn til Grønland. Situationer af denne karakter er omhandlet i Erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten, hvorefter Danmark efter konsultationer i Rådet *kan tillade sig at handle isoleret* til varetagelse af Færøernes og Grønlands interesser, såfremt der opstår interessekonflikter i forhold til Unionen, dog forudsat at Fællesskabets interesser ikke derved skades.

Tænker man sig nu, at Færøerne skulle optages som selvstændigt medlem af Nordisk Ministerråd i eget navn og på egne vegne – ved siden af Danmark – ville dette som antydnet oven for være uforeneligt med Færøernes forfatningsretlige status, og ikke mindst med grundlovens §19; der *kan* ikke sidde to af hinanden uafhængige repræsentanter for Riget med fulde medlemsbeføjelser i én og samme internationale organisation. Skal Færøerne optages som fuldt og selvstændigt medlem i NMR, må Færøerne først have opnået fuld folkeretlig suverænitet som selvstændigt folkeretssubjekt og uafhængighed af Riget, men dette er (endnu) ikke sket.

4. Sammenfatning om Færøernes selvstændige medlemskab af Nordisk Ministerråd

Valget mellem de to ovennævnte retsopfattelser vedrørende hjemmestyreordningernes forfatningsretlige autonomi er ikke nødvendigvis afgørende for vurderingen af spørgsmålet om Færøernes mulighed for optagelse som selvstændigt medlem af Nordisk Ministerråd; selv hvis man antager, at Hjemmestyrets kompetence *er* originær i forhold til grundloven og derfor hverken kan ændres eller tilbagekaldes énsidigt af Rigsmyndighederne, følger det ikke heraf, at Færøerne uden videre kan optræde selvstændigt på egne vegne og i eget navn ved siden af Danmark i en international organisation. Konklusionen i Notatet i Bilag 4 til Betænkningen står således fast: selvstændigt færøsk medlemskab af Nordisk Ministerråd er for indeværende uforeneligt med grundlovens §19, fordi det stadig er Regeringen, der alene handler på Rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. For at tage højde for de vanskeligheder, der kan opstå som følge af, at internationale aftaler indgås af én myndighed (Regeringen) men kun kan opfyldes internt af en anden (her: Lagtinget), er der i praksis gennemført en ordning, der sikrer, at Hjemmestyret høres inden traktaterne indgås med virkning for Færøerne.

Grænsen for, hvor selvstændigt Landsstyret inden for rammerne af grundlovens §19 kan fungere i Nordisk Ministerråd, går ved stemmeafgivelsen i Rådet på egne vegne og i eget navn. Inden for denne grænse kan der imidlertid tænkes flere løsninger, der må fremstå som et resultat af forhandlinger mellem Regering og Landsstyre. Om sådanne løsninger i sidste ende kan vinde

tilslutning blandt de færøske myndigheder, beror i sidste instans på betragtninger, der falder uden for Notatets og dette Tillægs rammer.

/FH