

STATSMINISTERIET

Dato: 8. juni 2005

Statsminister Anders Fogh Rasmussens svar på spørgsmål nr. 18 - 31 af 2. juni 2005 stillet af Det Politisk-Økonomiske Udvalg vedrørende forslag til lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (L 171).

Spørgsmål 18:

”Indledningen til lovforslaget er formuleret således: ”Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering somigestillede parter.” Hvilken overenskomst henvises der til, og kan udvalget udbede sig et eksemplar af overenskomsten?”

Svar:

Præamblen til forslag til lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler lyder: ”Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter.”

Den overenskomst, som præamblen henviser til, er fælleserklæringen af 4. april 2005 mellem statsministeren og lagmanden, der er oversendt til udvalget i forbindelse med besvarelsen af udvalgets spørgsmål 2.

Spørgsmål 19:

”Hvilken konkret ligestilling mellem parterne henvises der til i indledningen, og hvordan afspejles en ligestilling i lovteksten og bemærkningerne?”

Svar:

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

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 18 bygger lovforslagets præambel på den fælles opfattelse, at regeringen og landsstyret anser sig for ligeværdige parter, og lovforslaget er udtryk for et fælles ønske om at skabe en ordening, der indebærer, at landsstyret får udvidede muligheder for udenrigspolitisk interessevaretagelse.

Lovforslaget bygger således ikke, som spørgsmålet synes at forudsætte, på en ligestilling mellem regeringen og landsstyret i udenrigspolitiske anliggender. I lovforslagets bemærkninger er der således nærmere redegjort for regeringens ansvar og beføjelser efter grundlovens § 19, og for de forfatningsretlige muligheder, der er for gennemførelse af den foreslåede fuldmagtsordning til landsstyret.

Med dette udgangspunkt søges der med lovforslaget gennemført en ordening, der vil give landsstyret mulighed for på rigets vegne at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Spørgsmål 20:

”Er der tale om ligestillede parter når det i §1, stk. 4, fastslås: ”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 indenfor en mellemfolkelig organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem”?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 18 og 19.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 21:

”Hvori ligger ligestillingen, når der i bemærkningerne siges (p. 4): ”(...) Danmark og Færøerne ikke kan optræde som særskilte parter i relation til en folkeretlig aftale. Såvel statsretligt som folkeretligt er Kongeriget Danmark ét folkeretssubjekt”.?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 18 og 19.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 22:

”Er eksempelvis Rom-traktaten, Maastricht-aftalen, Edinburgh-aftalen og Nice-traktaten folkeretlige aftaler, og kan Danmark optræde som særskilt part i relation til disse folkeretlige aftaler.”?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Der henvises til besvarelsen af udvalgets spørgsmål 5.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 23:

”Er der tale om ligestillede parter, når det i §1, stk. 5, siges: ”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.”?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Der henvises til besvarelse af spørgsmål 18 og 19.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 24:

”Der henvises gentagne gange i bemærkningerne til lovforslaget til Danmarks Riges Grundlov §19, stk.1, som begrænsningen fra dansk side for, at Færøerne kan optræde på egne vegne i mellemfolkelige anliggender. Ordlyden i grundlovens §19, stk. 1, er sålydende: “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 opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.” Hvis folketinget vedtager en lovgivning, der anerkender det færøske folks ret til at optræde selvstændigt i mellemfolkelige anliggender, så er der vel intet i Danmarks Riges Grundlov §19, stk. 1, der forhindrer dette? Eller i så fald hvad?”

Svar:

Den ordning, som foreslås indført med lovforslaget, vil indebære, at det færøske landsstyre på rigets vegne vil kunne forhandle og indgå folkeretlige aftaler med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer inden for fuldmagtens rammer.

I pkt. 2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger er anført følgende om bl.a. de forfatningsretlige muligheder for ved lov at tillægge Færøerne adgang til at handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender:

”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 Færøerne statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender.

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

Det færøske 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 Færøerne inddrage de danske myndigheder.

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

Danmarks Riges Grundlov vil derfor være til hinder for en egentlig overladelse af beføjelser til de færøske 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 færøske myndigheder. Grundloven vil således bl.a. være til hinder for, at det overlades til de færøske myndigheder at lovgive om udenrigstjenestens forhold, at oprette diplomatiske missioner i udlandet eller tillade oprettelse af sådanne missioner på Færøerne.

Det vil imidlertid være muligt inden for grundlovens rammer at bemyndige det færøske landsstyre til at handle på rigets vegne i visse mellemfolkelige anliggender, der alene angår Færøerne og ikke tillige berører andre dele af riget.

Det forhold, at bemyndigelsen alene vil kunne omfatte anliggender, der vedrører Færøerne, må for det første indebære, at bemyndigelsen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender skal være afgrænset til de sagsområder, hvor det færøske 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 færøske landsstyre indgår på rigets vegne, i kraft af den nævnte bemyndigelse alene kan udstrækkes til territorielt at gælde for Færøerne.

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 færøske landsstyre.

Hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 indebærer endvidere, at Færøernes 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.

Færøernes 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 Færøernes 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.”

Det følger af det anførte, at lovgivningsmagten efter regeringens opfattelse ikke ved lov kan tillægge Færøerne adgang til at handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender.

Der kan i øvrigt henvises til bilag 1 til forslag til lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (L 169), som indeholder en redegørelse for regeringens opfattelse af, hvilke forfatningsmæssige grænser der gælder for adgangen til at overføre yderligere sager og sagsområder til de færøske myndigheder, herunder med hensyn til udenrigspolitik.

Spørgsmål 25:

”I §1, stk. 2 fastsættes om bl.a. muligheden for at indgå aftaler med mellemfolkelige organisationer : ”Stk. 1 finder ikke anvendelse ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, som vedrører både Færøerne og Grønland.” Hvilke eksempler kan nævnes på mellemfolkelige organisationer, som ikke vedrører både Færøerne og Grønland?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Fuldmagtsbestemmelserne i lovforslagets § 1 og 2 angår folkeretlige aftaler med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer. I kraft af disse bestemmelser vil Færøernes landsstyre kunne indgå aftaler f.eks. med EU vedr. handel og fiskeri og andre forhold, der er særanliggender. Grønlands landsstyre vil kunne indgå tilsvarende aftaler.

Særbestemmelsen i § 1, stk. 2 angår alene aftaler, der angår både Færøerne og Grønland, f. eks. de internationale fiskeriorganisationer (NAFO, NEAFC, m.fl.).”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 26:

”Hvis Danmark i en mellemfolkelig organisation, som f.eks. EU, bliver bundet af et loyalitetsprincip eller en beslutning om at f.eks. at indføre handelsrestriktioner eller boykot imod lande som eksempelvis støtter kommerciel hvalfangst, og Færøerne er et af disse lande. Giver lovforslaget mulighed for at løse en sådan situation? Eller vil Danmark kunne indføre sanktioner mod sig selv ifølge lovforslagets bemærkninger om, at Danmark er ét folkeretssubjekt?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Udenrigsministeriet har i samarbejde med de to landsstyrelser i en redegørelse af 29. marts 2005 om konsekvenserne for Færøerne og Grønland af forfatningstraktaten m.v. givet en beskrivelse af de retlige spørgsmål, som Færøernes og Grønlands stilling uden for EU giver anledning til. EU-samarbejdet bygger på gensidig solidaritet og loyalitet, og på de fleste samarbejdsområder vedtages der i EU regler, som gælder for hele EF-traktatens anvendelsesområde - herunder Danmark. Dette er nærmere beskrevet i Udenrigsministeriets ovennævnte redegørelse. Afsnit 2 i redegørelsen, der indeholder konklusionerne, angiver således, at ”EU's lovgivning i medfør af de gældende traktater, og den EU-lovgivning, som fremover vil kunne vedtages efter forfatningstraktaten, gælder ikke for Færøerne og Grønland”.

Bilag til redegørelsen giver konkrete eksempler på EU-lovgivning. Et af de omtalte eksempler er netop virkningen for Færøerne og Grønland af EU-sanktioner. Det fremgår heraf bl.a., at autonome EU-sanktioner kun gælder for EU-området og dermed ikke for Færøerne og Grønland. Hvor der er tale om FN-sanktioner, som gennemføres ved

EU-lovgivning, vil denne EU-lovgivning heller ikke gælde for Færøerne og Grønland. Sådanne FN-sanktioner må derfor særskilt gennemføres for Færøerne og Grønland.

En EU-boykot mod Færøerne som følge af en færøsk støtte til kommerciel hvalfangst synes hypotetisk, idet de færøske myndigheder i overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 5 overholder de internationale forpligtelser, som gælder i relation til Færøerne på hvalfangstområdet. Dette bekræftes af forløbet af en uoverensstemmelse mellem Danmark og CITES i 2004 om Færøernes import af hvalkød fra Norge. Ud fra en antagelse om, at Færøerne var omfattet af CITES-konventionen om handel med udrydelsestruede dyr, stillede CITES forslag om sanktioner mod Færøerne for den påståede overtrædelse af CITES-reglerne. Aktionen blev dog opgivet, efter at det lykkedes for Danmark - bl.a. takket være en EU-koordination – at overbevise CITES om, at Færøerne ikke var bundet af CITES-reglerne, og derfor ikke overtrådte reglerne ved at importere hvalprodukter fra Norge.

Lovforslaget ændrer ikke ved Færøernes status som 3.land i forhold til EU. I kraft af Færøernes status uden for EU gælder der således en lang række EU-regler vedrørende f.eks. handel med varer mellem Danmark og Færøerne. Spørgsmål herom vil kunne forhandles mellem Færøernes landsstyre og EU i kraft af fuldmagtsloven, mens sådanne aftaler p.t. indgås mellem regeringen og landsstyret på den ene side og EU på den anden side.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 27:

”Kan Færøerne og Grønland ifølge lovforslaget hver især blive selvstændige medlemmer af NASCO?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Situationen i forhold til NASCO svarer ganske til hvad der gælder for NAFO og NEAFC, som er omtalt i besvarelsen af udvalgets spørgsmål 8 og 9.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 28:

”Kan Færøerne og Grønland hver især blive selvstændige eller associerede medlemmer af WTO – hvis EU eksempelvis optræder på vegne af medlemsstaterne?”

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Den i lovforslaget indeholdte fuldmagt angår efter § 1, stk. 4, ikke folkeretlige aftaler, som Danmark deltager i. Da Danmark er medlem af WTO, vil fuldmagten således ikke finde anvendelse i forhold til medlemskab af WTO.

EU er allerede kontraherende part i WTO. Skulle den situation imidlertid opstå engang ud i fremtiden, at EU's medlemslande ikke længere var medlem af WTO, således at EU-landene alene ville være repræsenteret af EU, ville fuldmagtsloven som udgangspunkt kunne finde anvendelse. Der ville dog – på samme måde som i forhold til EFTA, jf. besvarelsen af udvalgets spørgsmål 13 – være behov for en nærmere vurdering af, hvorvidt fuldmagtens betingelser var opfyldt.

Såfremt både Færøerne og Grønland skulle ønske medlemskab af WTO i en sådan tænkt situation, følger det af lovforslagets § 1, stk. 2, at fuldmagten skulle udnyttes i

forening mellem de to landsstyrelser, hvilket forudsætter at begge landsstyrelser til sin tid måtte være enige herom.

For god ordens skyld bemærkes, at det selvsagt ville tilkomme WTO og dets medlemsstater at tage stilling til, om et medlemskab af Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og/eller Grønland på grundlag af fuldmagtsloven ville kunne accepteres.

Medlemskab af WTO i medfør af bestemmelsen i fuldmagtslovforslagets § 4 om medlemskab af internationale organisationer i eget navn, må vurderes i lyset af WTO's medlemskabsbetingelser. WTO-traktatens artikel XII fastlægger, at enhver stat eller særskilt toldområde kan tiltræde WTO-aftalen på vilkår, som aftales med WTO. For særskilte toldområder er det dog ifølge bestemmelsen og de dertil knyttede kommentarer en betingelse, at toldområdet de jure og/eller de facto har fuld autonomi med hensyn til varetagelsen af sine eksterne kommercielle relationer og med hensyn til de andre sagsområder, som er omfattet af WTO-aftalen og de multilaterale handelsaftaler. WTO's medlemskabskriterium for selvstændige toldområder beror således for Færøernes vedkommende på Færøernes adgang til på egne vegne at indgå folkeretlige forpligtelser på hele WTO-området. Om dette spørgsmål henvises til besvarelsen af udvalgets spørgsmål 24.

Det bemærkes i øvrigt, at WTO ikke har ordninger med associeret medlemskab."

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål 29:

"Der ligger i øjeblikket to aftaler klar til underskrivning for Færøerne med fremmede stater, som er forhandlede under den nuværende ordning. Dels en handelsaftale med Island og dels en handelsaftale med Rusland. Vil lovforslaget få nogen indflydelse på eller betyde nogen ændring i disse aftalers status eller ordlyd?"

Svar:

Statsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet følgende udtalelse fra Udenrigsministeriet:

”Lovforslaget skal træde i kraft den 29. juli 2005. Det vil derfor gælde for folkeretlige aftaler, der indgås efter denne dato, uanset om forhandlingerne måtte være indledt på et tidligere tidspunkt. For så vidt de to nævnte aftaler måtte være færdigforhandlede, men ikke indgået på tidspunktet for lovens ikrafttræden, vil dette i givet fald kunne få betydning for formalia omkring aftalerne, men ikke for indholdet heraf.”

Jeg kan henholde mig til Udenrigsministeriets udtalelse.

Spørgsmål nr. 30:

”Hvis der var tale om et lovforslag, der fastsatte, at Danmark ikke kunne handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender og som gav en tredje instans ret til at indgå og opsigse folkeretlige aftaler, ville regeringen så lægge lovforslaget til folkeafstemning?”

Svar:

Jeg finder ikke at kunne tage stilling til, om regeringen ville lade et lovforslag af den i spørgsmålet angivne karakter underkaste folkeafstemning. En sådan stillingtagen måtte således bl.a. afhænge af det nærmere indhold af det pågældende lovforslag.

Spørgsmål 31:

”Mener ministeren, at det færøske folk er blevet hørt i denne sag, og mener ministeren i henhold til respekten for det færøske folks selvbestemmelsesret, at dette lovforslag burde lægges til folkelig debat og folkeafstemning i Færøerne, før Folketinget færdigbehandler det?”

Svar:

Udkast til forslag til lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler er i overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 7 forelagt for det færøske hjemmestyre. Færøernes landsstyres forslag til rigslovsindstilling om ikrafttræden for Færøerne af lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler har været behandlet af det færøske Lagting, der den 14. maj 2005 har vedtaget forslaget med 18 stemmer for og 10 imod og således tilsluttet sig, at lovforslaget fremsættes for Folketinget.

På dette grundlag har regeringen fremsat forslag til lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Spørgsmålet om inddragelse af det færøske folk i forbindelse med de færøske myndigheders behandling af dette lovforslag hører under de færøske myndigheder.