The background of the cover is a photograph of a Greenlandic fjord. In the foreground, a dark, rocky shoreline with patches of snow curves into the water. The water is calm and reflects the sky. In the background, a range of jagged mountains with significant snow cover stretches across the horizon under a pale, overcast sky.

# **Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland**

APRIL 2008

GRØNLANDSK-DANSK SELVSTYREKOMMISSIONS  
BETÆNKNING OM SELVSTYRE I GRØNLAND

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b>	<b>5</b>
<b>KAPITEL 1: BAGGRUNDEN FOR NEDSÆTTELSEN AF GRØNLANDSK-DANSK SELVSTYREKOMMISSION</b>	<b>7</b>
1. DEN HISTORISKE BAGGRUND, HERUNDER HJEMMESTYREORDNINGEN	8
2. DEN GRØNLANDSKE SELVSTYREKOMMISSIONS AFSLUTTENDE BETÆNKNING	10
3. ITILLEQ-ERKLÆRINGEN OG FULDMAGTSLOVEN	12
<b>KAPITEL 2: KOMMISSIONENS KOMMISSORIUM OG FORLØBET AF ARBEJDET I KOMMISSIONEN</b>	<b>13</b>
2. KOMMISSIONENS KOMMISSORIUM	14
3. KOMMISSIONENS SAMMENSÆTNING	15
4. KOMMISSIONENS ARBEJDE OG ARBEJDSFORM	17
<b>KAPITEL 3: OVERORDNEDE FORUDSÆTNINGER OG AFKLARING AF RAMMERNE FOR KOMMISSIONENS ARBEJDE</b>	<b>19</b>
1. FORUDSÆTNINGER OM DE GRUNDLÆGGENDE RAMMER FOR KOMMISSIONENS ARBEJDE, HERUNDER SELVBESTEMMELSESRETEN, FORFATNINGSRETEN OG PRINCIPPET OM RETTIGHEDER OG PLIGTER	20
2. KOMMISSIONENS VURDERING AF RÆKKEVIDDEN AF RAMMERNE FOR KOMMISSIONENS ARBEJDE	20
2.1. <i>Rigsfællesskabet som ramme</i>	21
2.2. <i>Den forfatningsretlige ramme for overførsel af kompetence</i>	21
2.2.1. Hjemmestyrekommissionens overvejelser om de forfatningsretlige rammer i 1978	21
2.2.2. Grønlandsk-dansk selvstyrekommisjons overvejelser om de forfatningsretlige rammer i forhold til en ny selvstyrelov	22
2.2.3. Kommissionens konklusion	27
2.3. <i>Folkeretlige rammer</i>	27
2.3.1. Et folk i folkeretlig henseende	28
2.3.2. Selvbestemmelsesretten i henhold til folkeretten	28
2.3.3. Relationer efter opnåelse af selvstændighed	30
2.3.4. Free association	30
2.4. <i>Princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter</i>	31
<b>KAPITEL 4: SELVSTYRETS MYNDIGHEDER</b>	<b>33</b>
1. HJEMMESTYRELOVENS BESTEMMELSER OM LANDSTINGET OG LANDSSTYRET	34
2. DEN GRØNLANDSKE SELVSTYREKOMMISSIONS FORSLAG OM DEN LOVGIVENDE, UDØVENDE OG DØMMENDE MYNDIGHED	34
3. GRØNLANDSK-DANSK SELVSTYREKOMMISSIONS OVERVEJELSER OG FORSLAG VEDRØRENDE SELVSTYRETS MYNDIGHEDER	35
<b>KAPITEL 5: SELVSTYRETS OVERTAGELSE AF ANSVARET FOR SAGSOMRÅDER</b>	<b>37</b>
1. INDLEDNING	38
2. OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER I HENHOLD TIL HJEMMESTYRELOVEN FRA 1978	38
3. KOMMISSIONENS FORSLAG TIL REGLER FOR OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER I SELVSTYRELOVEN	39
4. OPHÆVELSE AF RAMMELOVE	41
5. SÆRLIGT OM RÅSTOFOMRÅDET	42
5.1. <i>Den nuværende råstofordning</i>	42
5.2. <i>Kommissionens forslag til ordning for overtagelse af råstofområdet</i>	43
6. SAMARBEJDE MELLEM GRØNLANDS SELVSTYRE OG RIGSMYNDIGHEDERNE EFTER OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER	44
<b>KAPITEL 6: DE ØKONOMISKE RELATIONER MELLEM SELVSTYRET OG STATEN</b>	<b>47</b>
1. EN BESKRIVELSE AF DEN NUVÆRENDE ORDNING I HJEMMESTYRELOVEN	48
1.1. <i>Principperne i den nuværende ordning</i>	48
1.2. <i>Statens samlede udgifter vedrørende Grønland</i>	49

2. BLOKTILSKUDETS BETYDNING FOR GRØNLAND	50
3. DE ØKONOMISKE RELATIONER I DEN GÆLDENDE RÅSTOFORDNING	53
4. FORUDSÆTNINGER OG PRINCIPPER DER LÆGGES TIL GRUND FOR EN KOMMENDE ORDNING	54
5. KOMMISSIONENS FORSLAG TIL EN MODEL FOR DE FREMTIDIGE ØKONOMISKE RELATIONER MELLEML SELVSTYRET OG STATEN	56
<b>KAPITEL 7: UDENRIGSANLIGGENDER</b>	<b>63</b>
1. INDLEDNING	64
2. VARETAGELSEN AF DET UDENRIGSPOLITISKE OMRÅDE I DAG	64
2.1. <i>Hjemmestyrelovens bestemmelser</i>	64
2.2. <i>Udviklingen i samarbejdet mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne siden hjemmestyrets indførelse</i>	65
2.3. <i>Itilleq-erklæringen</i>	66
2.4. <i>Fuldmagtsloven</i>	67
2.4.1. <i>Fuldmagtsordningen</i>	67
2.4.2. <i>Andre elementer i fuldmagtsloven</i>	68
3. KOMMISSIONENS FORSLAG TIL BESTEMMELSER OM UDENRIGSANLIGGENDER	68
3.1. <i>Landsstyrets adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne</i>	69
3.2. <i>Inddragelse af landsstyret i udenrigspolitiske spørgsmål under rigsmyndighederne</i>	71
3.3. <i>Øvrige forslag til bestemmelser</i>	72
<b>KAPITEL 8: SAMARBEJDET MELLEML GRØNLANDS SELVSTYRE OG RIGSMYNDIGHEDERNE PÅ OMRÅDER UNDER DANSK KOMPETENCE</b>	<b>75</b>
1. INDLEDNING	76
2. DET EKSISTERENDE SAMARBEJDE PÅ OMRÅDER UNDER DANSK KOMPETENCE	76
2.1. <i>Forelæggelse af dansk lovgivning for hjemmestyret</i>	76
2.2. <i>Tvivilsspørgsmål om den indbyrdes kompetence mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne</i>	77
2.3. <i>Rigsombudsmanden under hjemmestyreordningen</i>	77
3. KOMMISSIONENS FORSLAG TIL REGLER I EN SELVSTYRELOV	78
3.1. <i>Forelæggelse af dansk lovgivning for selvstyret</i>	78
3.2. <i>Tvivilsspørgsmål om den indbyrdes kompetence mellem selvstyret og rigsmyndighederne</i>	79
3.3. <i>Rigsombudsmanden under selvstyreordningen</i>	80
<b>KAPITEL 9: SPROG</b>	<b>81</b>
1. HJEMMESTYRELOVENS SPROGBESTEMMELSE, DEN NORDISKE SPROGKONVENTIONS BESTEMMELSER OM DET GRØNLANDSKE OG DET DANSKE SPROG SAMT ØVRIGE REGLER OM SPROG	82
2. DEN GRØNLANDSKE SELVSTYREKOMMISSIONS OVERVEJELSER OM SPROG	82
3. KOMMISSIONENS FORSLAG TIL SPROGENES ANVENDELSE I OFFENTLIGE FORHOLD	83
<b>KAPITEL 10: GRØNLANDS ADGANG TIL SELVSTÆNDIGHED</b>	<b>85</b>
1. BAGGRUND	86
2. KOMMISSIONENS BEHANDLING AF SPØRGSMÅLET OM GRØNLANDS SELVSTÆNDIGHED	86
2.1. <i>Præambel til selvstyreloven</i>	86
2.2. <i>Forslag til bestemmelse om selvstændighed</i>	87
3. KONSEKVENSER AF SELVSTÆNDIGHED	89
<b>KAPITEL 11: PERSONALEMÆSSIGE FORHOLD I FORBINDELSE MED SELVSTYRETS OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER</b>	<b>91</b>
1. INDLEDNING	92
2. GÆLDENDE REGLER	92
2.1. <i>Tjenestemænd</i>	92
2.1.1. <i>Tjenestemænd ansat før 1. januar 1976</i>	92
2.1.2. <i>Tjenestemænd ansat den 1. januar 1976 eller senere</i>	93
2.1.3. <i>Overenskomstansatte m.v.</i>	93
3. KOMMISSIONENS OVERVEJELSER	93
3.1. <i>Tjenestemænd</i>	94
3.2. <i>Overenskomstansatte m.v.</i>	94
<b>KAPITEL 12: MINDRETALSUDTALELSE</b>	<b>95</b>

<b>KAPITEL 13: UDKAST TIL LOV OM GRØNLANDS SELVSTYRE</b>	<b>103</b>
<b>KAPITEL 14: UDKAST TIL LOV OM VISSE PERSONALEMÆSSIGE SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED GRØNLANDS SELVSTYRES OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER</b>	<b>271</b>
<b>KAPITEL 15: UDKAST TIL LOV OM FORSKELLIGE FORHOLD I FORBINDELSE MED GRØNLANDS SELVSTYRE</b>	<b>283</b>
<b>KAPITEL 16: UDKAST TIL OVERENSKOMST MELLEM NAALAKKERSUISUT OG DEN DANSKE REGERING</b>	<b>295</b>
<b>BILAGSOVERSIGT</b>	<b>298</b>
1. <i>Kommissorium for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.</i>	299
2. <i>Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.</i>	301
3. <i>Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsenets notat af 2. marts 2005 om bemærkninger til Justitsministeriets notat af 3. november 2004.</i>	326
4. <i>Udenrigsministeriets notat af 10. november 2006 om udenrigsbestemmelserne i en selvstyrelov. Bemærkninger til hjemmestyrets notat af 13. august 2006.</i>	336
5. <i>Professor Jens Hartig Danielsens notat af 22. december 2006 om grundlovsfortolkning og den forfatningsretlige retssædvane.</i>	364
6. <i>Professor Ole Spiermanns bemærkninger til materiale angående en selvstyrelovs kapitel om udenrigsanliggender i notat af 8. januar 2007.</i>	368
7. <i>Udenrigsministeriets notat af 8. november 2004 om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende.</i>	375
8. <i>Udenrigsministeriets notat af 15. august 2005 om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.</i>	378
9. <i>Udenrigsministeriets notat af 24. februar 2005 om hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark, der under alle omstændigheder ville gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed.</i>	385
10. <i>Justitsministeriets notits af 22. november 2005 om mulighederne for inddragelse af grønlandsk ekspertise i forbindelse med behandling af grønlandske retssager i domstolssystemet i Danmark.</i>	391
11. <i>Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer, den 8. september 2005.</i>	397
12. <i>Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, april 2007.</i>	424
13. <i>Justitsministeriets notat af 26. maj 2005 om de nordiske sprogs stilling under den nordiske sprogkonvention.</i>	521
14. <i>Professor Henrik Zahles notat af 22. august 2005 om overladelse af "sprog" som emne for selvstyre i Grønland.</i>	525
15. <i>Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, 7. juni 2007.</i>	531
16. <i>Udenrigsdirektoratets notat af 13. august 2006 om hjemmestyrets ønsker til udenrigskompetence m.v. i en kommende selvstyrelov, der ikke er imødekommet i det foreliggende udkast til udenrigskapitel.</i>	589

## Forord

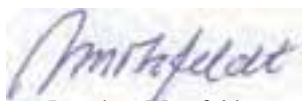
Grønlandsk-dansk selvstyrekommission blev nedsat på baggrund af et ønske fra Grønlands landsstyre og regeringen om at sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark og øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab.

Kommissoriet for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission blev underskrevet af landsstyreformanden og statsministeren den 21. juni 2004. Hermed fik kommissionen til opgave at stille forslag om etablering af en ordning, der inden for ovennævnte rammer blandt andet vil betyde, at de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence. Kommissionen fik også til opgave at stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Med betænkningen om selvstyre i Grønland præsenterer kommissionen sine overvejelser om en fremtidig ordning for selvstyre i Grønland. Kommissionens overvejelser er mundet ud i et konkret forslag til en lov om Grønlands Selvstyre, som er indeholdt i betænkningen. Betænkningen er færdigbehandlet på kommissionens møde den 17. april 2008. Samtlige medlemmer på nær én har tilsluttet sig betænkningens indhold. Søren Espersen har ikke kunne tilslutte sig betænkningen og har begrundet dette i den afgivne mindretalsudtalelse optrykt i betænkningens *kapitel 12*.

Kommissionen takker de mange, som har brugt tid og kræfter på at skabe det bedst mulige grundlag for kommissionens arbejde.

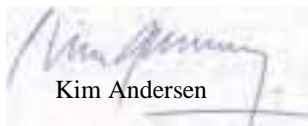
København, den 17. april 2008



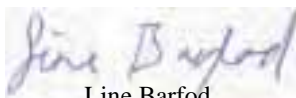
Jonathan Motzfeldt  
Formand



Christian Mejdahl  
Næstformand



Kim Andersen



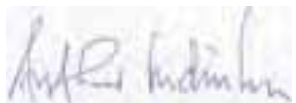
Line Barfod



Per Berthelsen



Søren Espersen



Anthon Frederiksen



Ruth Heilmann



Frank Jensen



Kristen Touborg Jensen



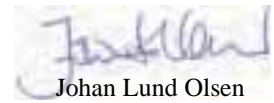
Lars-Emil Johansen



Per Ørum Jørgensen



Kuupik Kleist



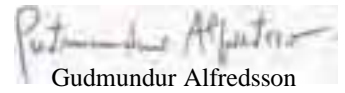
Johan Lund Olsen



Niels Helveg Petersen



Augusta Salling



Gudmundur Alfredsson



Anne Kristine Axelsson



Jens Hartig Danielsen



Kaj Kleist



# BAGGRUNDEN FOR NEDSÆTTELSEN AF GRØNLANDSK-DANSK SELVSTYREKOMMISSION

---

*Hovedsigtet med kapitlet er kort at beskrive den historiske baggrund først i kolonitiden og derefter fra kolonitidens ophør i 1953 og frem til hjemmestyrets indførelse i 1979, som medførte Grønlands overtagelse af den lovgivende og udøvende magt vedrørende en række sagsområder. Endvidere beskrives baggrunden for nedsættelse af Den grønlandske selvstyrekommission, kommissionens kommissorium og dens vigtigste indstillinger. Derudover nævnes konkrete tiltag, som sideløbende eller efterfølgende har til formål at inddrage de grønlandske myndigheder i udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender, der vedrører Grønland.*



## **1. Den historiske baggrund, herunder hjemmestyreordningen**

Før indførelse af hjemmestyre i 1979 blev den grønlandske befolkning kun i begrænset omfang inddraget i landets styrelse. Overførsel af kompetence til de grønlandske myndigheder tog først for alvor fart efter hjemmestyrets indførelse.

Fra Grønlands kolonisation i 1721 og frem til ca. midten af 1800-tallet blev Grønland administreret af den danske regering uden inddragelse af lokale grønlandske organer, men i midten af 1800-tallet blev der etableret lokale råd, kaldet forstanderskaber. Forstanderskaberne var sammensat af faste medlemmer bestående af lokale embedsmænd: Kolonibestyrer, præst, de tyske overmissionærer, overkateket og læge. Disse supplerede sig med en mindst 30-årig, dygtig og gældfri fanger som forstander for hvert udsted med omliggende bopladser, dog højst 10-12 fangere i alt for hvert distrikt. Forstanderskaberne ophørte med at fungere hen imod århundredets slutning.

I 1911 oprettedes lokale kommuneråd og 2 landsråd for henholdsvis den nordlige og sydlige del af Vestgrønland. Kommunerådene valgtes hvert 4. år af og blandt den grønlandske befolkning og danske tjenestemænd med mindst to års ansættelse i Grønland. Stemmeretten var dog stærkt begrænset, eksempelvis opnåede kvinderne først stemmeret i 1948. Kommunerådernes primære opgaver var administration af tildeling af hjælp til personer, der var ude af stand til at forsørge sig selv, foranstaltninger til ungdommens oplæring i praktisk erhvervsvirksomhed samt sygehjælp. Kommunerådene havde endvidere til opgave at opretholde ro og orden.

Landsrådene blev valgt for en 6-årig periode ved indirekte valg, idet rådernes medlemmer blev udpeget af medlemmerne af kommunerådene. Landsrådene havde til opgave at drøfte såkaldte fællesanliggender for det enkelte landsrådsdistrikt. Det kunne være spørgsmål forelagt af regeringen eller spørgsmål, som det enkelte råd fandt anledning til at optage.

I 1925 oprettedes sysselråd. Det enkelte råd var sammensat af alle kommunerådsformænd og landsrådsmedlemmer inden for området samt samtlige i distriktet ansatte tjenestemænd under dansk lov, der opfyldte valgretsbetingelserne til kommunerådene. Sysselrådenes primære opgaver var administration af syssellassen til følgende formål: Husbygningshjælp, hjælp til anskaffelse af skydevåben til nystartede erhververe (fangere, fiskere, fåreholdere) under 20 år, lån til husbygning, lån til anskaffelse af erhvervsredskaber, uddeling af understøttelse til personer, der var helt eller delvist uarbejdsdygtige som følge af et fysisk eller psykisk handicap, samt alderdomsunderstøttelse.

Fra da af blev distriktets landsrådsmedlem valgt af samtlige i kredsen bosatte kommunerådsmedlemmer og sysselrådsmedlemmer i forening. For at være valgbar til Landsrådet skulle man opfylde valgbarhedsbetingelserne til kommunerådene og have bopæl i kredsen. Statens inspektører og siden landsfogeder i Nord- og Sydgrønland var fødte formænd for landsrådene, dog uden stemmeret.

I 1951 afløstes de nævnte råd af henholdsvis kommunalbestyrelser og et landsråd, begge valgt ved direkte valg. Nord- og Østgrønland opnåede dog først repræsentation i Landsrådet i 1961. Den statsansatte landshøvding var født formand for Landsrådet frem til 1967, fra hvilket tidspunkt Landsrådets formand blev valgt blandt rådets medlemmer.

Som navnet antyder, havde Landsrådet hovedsagelig rådgivende funktion i forhold til den danske regering og havde kun et meget begrænset direkte ansvar for samfundsopgaverne i Grønland. Landsrådets kompetence som regelfastsættende myndighed var begrænset til primært at omfatte

fredning af hav- og landpattedyr, naturfredning samt sociale forhold. Landsrådets vedtægter for nævnte områder skulle godkendes af staten for at være gyldige.

I perioden fra 1945 til 1954 figurerede Grønland på listen over ikke selvstyrende territorier under FN-pagtens Kapitel XI, og Danmark måtte i denne periode fremlægge regelmæssige rapporter om situationen til FN's relevante afkoloniseringsorganer. Denne regelmæssige rapportering ophørte i 1954, da FN's Generalforsamling vedtog resolution 849 (IX), hvorved FN's Generalforsamling tog Grønlands integration i riget til efterretning. Resolutionen var blandt andet blevet til på basis af informationer udarbejdet af Danmark og Grønlands Landsråds enstemmige vedtagelse den 9. september 1952 af ”at tiltræde det [af regeringen] forelagte udkast til en ny grundlovsbestemmelse, hvorefter Danmarks Riges Grundlov bringes til at omfatte Grønland, og hvorefter Grønland vil være repræsenteret på Danmarks Rigsdag”.

I første halvdel af 1970'erne blev der gennemført en kommunalreform i Grønland, idet en række opgaver, der indtil da var blevet varetaget af staten, blev overført til kommunerne. Samtidig rejstes der af og til kritik i Grønland af styringen fra København, og der blev stillet krav om overførsel af større kompetence til Landsrådet.

Folkeafstemningen den 2. oktober 1972 om Grønlands medlemskab af De europæiske Fællesskaber blev den udløsende faktor. Grønland blev medlem af De europæiske Fællesskaber i 1973, selv om et klart flertal (70,8 pct.) af dem, der deltog i folkeafstemningen i Grønland, stemte imod, idet afstemningen her blev kædet sammen med folkeafstemningen i Danmark. Den 23. februar 1982 blev der imidlertid på ny afholdt en folkeafstemning om, hvorvidt Grønland fortsat skulle være medlem af EF. Stemmeprocenten blev 74,9, og 53 pct. af de gyldige stemmer var imod fortsat medlemskab, mens 47 pct. var for. Kort tid efter folkeafstemningen indledte landsstyret i et samarbejde med Udenrigsministeriet forhandlinger med EF om udmeldelsesbetingelserne, herunder om Grønlands relationer til EF efter udmeldelsen. Forhandlingerne resulterede i, at Grønland fik status som et oversøisk land, den såkaldte OLT-ordning. Ordningen fik virkning fra 1. februar 1985.

I efteråret 1973 vedtog Grønlands Landsråd en opfordring til det danske folketing om at nedsætte et dansk-grønlandsk udvalg, der skulle undersøge Grønlands tilknytningsforhold til Danmark. Fra dansk side ønskede man, at der i første omgang blev nedsat et rent grønlandsk udvalg, således at man fra grønlandsk side kunne formulere sine egne ønsker og visioner.

I januar 1973 nedsatte ministeren for Grønland på baggrund af et ønske fra Landsrådet det såkaldte hjemmestyreudvalg. Udvalget bestod af Grønlands to medlemmer af Folketinget og fem landsrådsmedlemmer udpeget af Landsrådet. Senere besluttede udvalget at supplere sig med en repræsentant for De Grønlandske Kommuners Sammenslutning. Ifølge kommissoriet skulle udvalgets hovedopgave være at undersøge mulighederne for at etablere et hjemmestyre inden for rammerne af rigsfællesskabet.

Hjemmestyreudvalget afleverede i februar 1975 en delbetænkning/et forhandlingsoplæg til grønlandsministeren. Udvalget sondrede mellem særanliggende og fællesanliggende. Særanliggende skulle være Grønlands styrelseslov, skatter, offentlig forsorg, erhvervsforhold, skolevæsen, kulturelle forhold, jagt og fredning, turisme, ægteskab, børn, værgemål, kriminalitet og råstoffer. Disse anliggende skulle varetages i Grønland af et politisk folkevalgt organ og en af dette valgt ”regering”. Blandt fællesanliggende blev foreslået folkekirke, politiet, domstole og retspleje, forsvar, udenrigspolitiske forhold, sundhedsvæsen m.v. Fællesanliggende skulle fortsat varetages

af rigsmyndighederne. En nærmere beskrivelse af hjemmestyreudvalgets forhandlingsoplæg findes i hjemmestyrekommissionens betænkning<sup>1</sup>.

Der blev i oktober 1975 nedsat en hjemmestyrekommission med fem medlemmer valgt af Landsrådet og de to grønlandske folketingsmedlemmer, syv medlemmer valgt af Folketinget samt en ekspert som formand. Kommissionens hovedopgave var at udforme forslag til etablering af en hjemmestyreordning for Grønland inden for rammerne af rigsfællesskabet. Samtidig skulle der opstilles en plan for, i hvilken rækkefølge sagsområderne skulle overføres og hvornår. Reglerne for overtagelse af sagsområder efter hjemmestyreloven samt spørgsmålet om statens tilskud til Grønland er nærmere beskrevet i *kapitel 5 og 6*.

Folketinget vedtog hjemmestyreloven<sup>2</sup> i november 1978, men lovens ikrafttræden afventede udfaldet af en folkeafstemning i Grønland med den vedtagne lov som tema.

Folkeafstemningen blev afholdt den 17. januar 1979, og 63,3 pct. af de stemmeberettigede deltog i afstemningen. Et klart flertal stemte for indførelse af hjemmestyreordningen, idet 73,1 pct. sagde ja, mens 26,9 pct. stemte nej. Herefter blev der fremsat et nyt lovforslag om hjemmestyrelovens ikrafttræden. Loven trådte i kraft, og hjemmestyret blev etableret, den 1. maj 1979.

Med hjemmestyrets etablering fik Grønland mulighed for at få den lovgivende og udøvende myndighed på hjemmestyreanliggender. Den folkevalgte forsamling – Landstinget – har den lovgivende myndighed, mens landsstyret har den udøvende myndighed. Landsstyret vælges af Landstinget. Valg sker med absolut flertal.

Over en forholdsvis kort årrække overførtes følgende sagsområder til hjemmestyret: Grønlands indre styrelsesordning, skatter og afgifter, folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund, fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl, fredning, landsplanlægning, nærings- og konkurrencelovgivning, sociale forhold, arbejdsmarkedsforhold (undtagen arbejdsmiljøområdet), undervisning og kultur, erhvervsuddannelse, erhvervsforhold i øvrigt, sundhedsvæsen, boligområdet, vareforsyning, intern passager- og godsbefordring samt miljøbeskyttelse.

## **2. Den grønlandske selvstyrekommisssions afsluttende betænkning**

Efter 20 år med hjemmestyre var stort set samtlige sagsområder, som Hjemmestyrekommissionen havde forudsat blev overført til hjemmestyret, overtaget.

Hjemmestyret havde i den periode udviklet sig i takt med, at sagsområder var overtaget, og samtidig med at de eksterne forhold, som hjemmestyret virkede under, havde forandret sig. I Grønland fandt man også, at Danmarks medlemskab af EU, hvortil der i stigende grad blev overført kompetence, havde medført, at Grønlands aftalemæssige relationer til EU havde fået stedse større betydning. Disse forhold foranledigede, at der efter valg til Landstinget i foråret 1999, hvor Siumut og Inuit Ataqatigiit dannede et koalitionslandsstyre, blev truffet aftale om at evaluere rammerne for hjemmestyreordningen.

På den baggrund nedsatte landsstyret Den grønlandske selvstyrekommisssion omkring årsskiftet 1999-2000.

---

<sup>1</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 12-13.

<sup>2</sup> Jf. lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre.

Kommissionens fik ifølge sit kommissorium 7 hovedopgaver:

1. Beskrive Hjemmestyrets nuværende forfatningsretlige stilling – herunder kompetence og delegationsspørgsmålene mellem staten og hjemmestyret – og identificere og beskrive alternative ordninger, der inden for rigsfællesskabet i højere grad vil imødekomme ønsket om selvstyre.
2. Undersøge mulighederne for en videreudvikling af Grønlands kompetence, rolle og handlemuligheder på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.
3. Beskrive de områder, hvor hjemmestyret har overtaget kompetence, de områder hvor staten fortsat har kompetencen, samt de områder hvor kompetencen på forskellig vis er delt mellem hjemmestyret og staten. Herunder skal det særlig overvejes, om justitsområdet nu eller på sigt kan overføres til Grønland på baggrund af betænkning fra Den Grønlandske Retsvæsenkommission.
4. Fremkomme med forslag til en mulig udvikling i retning af økonomisk selvåbenhed, herunder grundlaget for bloktilskuddet. Den skal beskrive og overveje ændringer i Landskassens forskellige tilskudsordninger.
5. Overveje behov, muligheder samt fordele og ulemper ved at overføre yderligere sagsområder til hjemmestyret.
6. Undersøge og overveje mulighederne for grønlandsk deltagelse i suverænitetshævningen og fiskeriinspektionen.
7. Fremkomme med forslag til ændringer af hjemmestyreloven, bestående bemyndigelseslove samt ændringer af forvaltnings- og rammeaftaler mellem staten og hjemmestyret.

Efterfølgende blev kommissoriet suppleret med anmodning om behandling af sprog.

Som medlemmer af kommissionen udpegede landsstyret en repræsentant for hvert parti repræsenteret i Landstinget efter indstilling fra det enkelte parti (i alt 4 medlemmer). Endvidere udpegede landsstyret yderligere 4 personer i kraft af deres kendskab til forskellige sider af det grønlandske samfund. Endelig udpegede landsstyret en formand for kommissionen.

Kommissionen nedsatte fire arbejdsgrupper:

1. Arbejdsgruppen vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik,
2. Arbejdsgruppen vedrørende de menneskelige ressourcer,
3. Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling samt
4. Arbejdsgruppen vedrørende de lovgivningsmæssige aspekter af kommissionens arbejde.

Kommissionen afholdt 14 møderækker, arrangerede 3 større konferencer, ligesom der blev afholdt borgermøder i forbindelse med kommissionens og arbejdsgruppernes møder rundt omkring i landet. Inddragelse af offentligheden skete endvidere gennem indlæg i aviserne, herunder udgivelse af 2 indlægsaviser samt debatudsendelser i Kalaallit Nunaata Radioa (Grønlands Radio).

Betænkningens vigtigste indstillinger omfattede:

- En partnerskabstraktat mellem Grønland og Danmark om Grønlands selvbestemmelsesret til afløsning for den eksisterende hjemmestyrelov.
- Selvstyrets styreform skal bygge på den traditionelle magtdeling i en lovgivende, en udøvende og en dømmende myndighed.

- Det skal fastslås, at det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende.
- Det grønlandske sprog skal være det officielle sprog i Grønland.
- Det fastslås, at det grønlandske folk skal have ejendomsret til alle naturgivne ressourcer i og omkring Grønland.
- Der skal skabes forudsætninger for en selv bærende økonomi.
- Der skal ske et markant løft i uddannelsesniveaet.
- Udenrigspolitikken hovedformål skal være at styrke landets økonomi.
- Der skal være en gensidig forhandlingspligt mellem landsstyret og regeringen vedrørende forhold til udlandet.

Selvstyrekommissionen havde ifølge sit kommissorium også til opgave at beskæftige sig med retsvæsenet, men kommissionen nåede ikke at realitetsbehandle emnet, da man afventede færdiggørelsen af arbejdet i Den Grønlandske Retsvæsenkommission. Ikke desto mindre foreslog Den grønlandske selvstyrekommissionen, at selvstyret bør bygge på princippet om den traditionelle tredeling af magten i samfundet, nemlig den lovgivende magt hos parlamentet, den udøvende hos regeringen og den dømmende magt hos domstolene. Forslaget begrundes med, at magtens tredeling udgør et væsentligt element i et retssamfund og i en demokratisk styreform.

Kommissionen afleverede sin betænkning til landsstyret i foråret 2003.

Landsstyret forelagde kommissionens betænkning for Landstinget i efteråret 2003 med anbefaling af kommissionens indstillinger samt et forslag om nedsættelse af en parlamentarisk og paritetisk sammensat grønlandsk-dansk kommission. Landstinget accepterede kommissionens indstillinger samt landsstyrets forslag om nedsættelse af en fælles grønlandsk-dansk kommission.

### **3. Itilleq-erklæringen og fuldmagtsloven**

Sideløbende med eller umiddelbart efter færdiggørelsen af arbejdet i Den grønlandske selvstyrekommission var der konkrete tiltag, der havde til formål at inddrage de grønlandske myndigheder i udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender, der vedrører Grønland. Det drejer sig om Itilleq-erklæringen af 14. maj 2003 om Grønlands medinddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold og lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (fuldmagtsloven). Disse omtales nærmere i *kapitel 7*.

# III

## KOMMISSIONENS KOMMISSORIUM OG FORLØBET AF ARBEJDET I KOMMISSIONEN

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive kommissoriet for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, udpegning af kommissionens medlemmer og forløbet af kommissionens arbejde og arbejdsform, herunder de af kommissionen nedsatte arbejdsgrupper og deres opgaver.*

## **1. Indledning**

Statsministeren meddelte i 2003 efter henvendelse fra landsstyret, at regeringen ville være positiv over for at nedsætte en grønlandsk-dansk selvstyrekommission. En sådan selvstyrekommission kunne forberede en nyordning, på samme måde som hjemmestyreloven blev forberedt i 1970'erne. Landsstyreformanden og statsministeren besluttede på et møde i januar 2004 at igangsætte arbejdet med udarbejdelse af et forslag til kommissorium for en kommende grønlandsk-dansk kommission.

Statsministeren og landsstyreformanden underskrev den 21. juni 2004 kommissoriet for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.

Umiddelbart herefter udpegede regeringen og landsstyret i fællesskab formand og næstformand for kommissionen, og efterfølgende udpegede regeringen 7 medlemmer af kommissionen efter indstilling fra Folketinget, og landsstyret udpegede ligeledes 7 medlemmer efter indstilling fra de i Landstinget repræsenterede partier.

Herudover udnævnte regeringen og landsstyret hver to tilforordnede.

Valg til Folketinget i februar 2005 og til Landstinget i november samme år samt regeringsdannelsen efter folketingsvalget i november 2007 medførte udskiftning af visse af kommissionens medlemmer, herunder kommissionsformanden.

## **2. Kommissionens kommissorium**

Kommissoriet har følgende ordlyd:

”Idet Den danske Regering og Grønlands Landsstyre ønsker at sikre størst mulig grad af ligeværdighed mellem Grønland og Danmark samt at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang, inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab, er Den danske Regering og Grønlands Landsstyre enige om at nedsætte en paritetisk sammensat kommission. Selvstyrekommissionens afsluttende betænkning udgør et væsentligt bidrag til kommissionens arbejde.

Kommissionen skal, med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt. Kommissionen skal udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning, som tillige tager hensyn til sagsområder, der allerede er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyreloven for Grønland.

Kommissionen beskæftiger sig herudover ikke med sagsområder, som er overført fra stat til hjemmestyre.

Kommissionen skal basere sit arbejde på princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Kommissionen skal overveje og stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Kommissionen tilrettelægger selv sit arbejde, herunder muligheden for nedsættelse af arbejdsgrupper. Kommissionen kan indhente oplysninger fra såvel den danske som den grønlandske centraladministration til brug for sit arbejde.

Der er mellem Den danske Regering og Grønlands Landsstyre enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og at nyordningen intet ændrer

herved. I givet fald vil selvstændigheden skulle gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19. Kommissionens forslag til en nyordning skal indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed i overensstemmelse hermed.

Kommissionen udarbejder forslag til en aftale mellem Grønlands Landsstyre og Den danske Regering om iværksættelsen af nyordningen.

Den danske Regering udnævner 7 medlemmer af kommissionen efter indstilling fra Folketinget, mens Grønlands Landstyre ligeledes udnævner 7 andre medlemmer efter indstilling fra de i Grønlands Landsting repræsenterede partier eller grupperinger.

Herudover udnævner Den danske Regering og Grønlands Landsstyre i fællesskab formanden og næstformanden for kommissionen.

Grønlands Landsstyre og Den danske Regering udnævner hver to tilforordnede.

Det forudsættes, at kommissionen afslutter sit arbejde og fremlægger betænkning inden for en tidshorisont på to år fra sin nedsættelse. Kommissionen kan afgive delbetænkninger.

Grønlands Landsstyre og Den danske Regering er enige om at drøfte kommissionens forslag, når kommissionens samlede betænkning foreligger.

- o -

Etableringen af kommissionens sekretariat, samt finansieringen af kommissionens arbejde, herunder sekretariatsbistand og rejser, aftales nærmere mellem Grønlands Landsstyre og Den danske Regering.”

### **3. Kommissionens sammensætning**

Følgende var medlem af kommissionen ved betænkningens færdiggørelse:

*Udpeget af landsstyret og regeringen i fællesskab:*

Jonathan Motzfeldt (SIU) (formand)

Christian Mejdahl (V) (næstformand)

*Udpeget af landsstyret efter indstilling fra de i Landstinget repræsenterede partier:*

Per Berthelsen (D)

Anthon Frederiksen (KP)

Ruth Heilmann (SIU)

Lars-Emil Johansen (SIU)

Kuupik Kleist (IA)

Johan Lund Olsen (IA)

Augusta Salling (A)

*Udpeget af regeringen efter indstilling fra Folketinget:*

Kim Andersen (V)

Line Barfod (EL)

Søren Espersen (DF)

Frank Jensen (S)

Kristen Touborg Jensen (SF)

Per Ørum Jørgensen (KF)



Niels Helveg Petersen (RV)

*Tilforordnede udpeget af landsstyret:*

Gudmundur Alfredsson

Kaj Kleist

*Tilforordnede udpeget af regeringen:*

Anne Kristine Axelsson

Jens Hartig Danielsen

*Sekretariat:*

Jakob Janussen (Landsstyrets sekretariat)

Lisbeth Møller Jensen (Landsstyrets sekretariat)

Steen Ryd Larsen (Statsministeriet)

Anne Dannerfjord (Statsministeriet)

Søren Klit (Statsministeriet)

Else Theill Sørensen (KF), Erik Larsen (V) og Henrik Vestergaard (V) deltog som medlemmer af kommissionen indtil februar 2005, hvor de som følge af valget til Folketinget den 8. februar 2005 blev afløst af Per Ørum Jørgensen (KF), Birthe Rønn Hornbech (V) og Line Barfod (EL). Birthe Rønn Hornbech blev i januar 2008 afløst af Kim Andersen (V) som følge af hendes udnævnelse til minister for flygtninge, indvandrere og integration og kirkeminister efter valget til Folketinget den 13. november 2007.

Kalstat Lund (SIU) var formand for kommissionen og Aqqaluk Lyngé (IA) og Per Rosing Petersen (SIU) var medlemmer af kommissionen indtil januar 2006, hvor de som følge af valget til Landstinget den 15. november 2005 blev afløst af Ruth Heilmann (SIU), Anthon Frederiksen (KP) og Johan Lund Olsen (IA). Samtidig blev Jonathan Motzfeldt udpeget som ny formand for kommissionen.

Christian H. Hansen (DF) deltog som medlem af kommissionen indtil juni 2006, hvor han blev afløst af Søren Espersen (DF).

Palle Frederiksen deltog som tilforordnet medlem af kommissionen udpeget af landsstyret indtil maj 2006, hvor han blev afløst af Kaj Kleist. Kaj Kleist deltog indtil juni 2007, hvor han blev afløst af Mininnguaq Kleist. Mininnguaq Kleist deltog indtil september 2007, hvor Kaj Kleist blev genudpeget.

Henrik Zahle deltog indtil sin død i sommeren 2006 som tilforordnet medlem af kommissionen udpeget af regeringen. Jens Hartig Danielsen blev udpeget af regeringen som nyt tilforordnet medlem i november 2006.

Sten Frimodt Nielsen deltog som tilforordnet medlem af kommissionen udpeget af regeringen indtil september 2007, hvor han blev afløst af Anne Kristine Axelsson.

Joakim Søndergaard Hansen deltog i sekretariatet i perioden februar 2005 til oktober 2006. Søren Klit har siden 1. februar 2007 deltaget i sekretariatet.

Professor Ole Spiermann fra Københavns Universitet og sagkyndige fra Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Udenrigsdirektoratet har ad hoc deltaget i møderne i kommissionen.

#### **4. Kommissionens arbejde og arbejdsform**

Kommissionens primære arbejdsform har dels været møder i selve kommissionen og dels arbejde i 3 arbejdsgrupper nedsat af kommissionen.

Kommissionen har afholdt 12 møder: 29. september 2004 (Nuuk), 6. december 2004 (København), 15. marts 2005 (Ilulissat), 13. juni 2005 (Skjoldenæsholm), 8. september 2005 (Sørup Herregaard), 8. februar 2006 (Sisimiut), 13. juni 2006 (Narsaq), 29. september 2006 (Frederiksdal), 30. januar 2007 (København), 18. april 2007 (København), 13. juni 2007 (Tasiilaq) og 17. april 2008 (København).

Kommissionen har nedsat følgende arbejdsgrupper:

- Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer.
- Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling.
- Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål.

En række personer fra Grønland, Danmark og Island har deltaget i arbejdsgrupperne som særligt sagkyndige.

*Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer* blev nedsat på kommissionens første møde i september 2004. Arbejdsgruppen skulle overveje og stille forslag til fremtidige modeller for grønlandsk overtagelse af sagsområdet ikke-levende ressourcer i Grønland. Arbejdsgruppen afleverede sin rapport og indstilling til kommissionen i september 2005.

Ved afgivelse af rapporten bestod arbejdsgruppen af følgende medlemmer: Kuupik Kleist (formand), Per Berthelsen, Kristen Touborg Jensen, Christian H. Hansen, Jens-Birger Christophersen (Energistyrelsen) og Hans Kristian Schønwandt (Råstofdirektoratet).

*Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling* blev ligeledes nedsat på kommissionens første møde i september 2004. Arbejdsgruppen skulle overveje og stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark med fokus på de økonomiske relationer mellem de grønlandske myndigheder og staten og herunder fremlægge konkrete, alternative forslag til principperne for bloktilskuddets udvikling fremover. Arbejdsgruppen afleverede sin rapport og indstilling til kommissionen i april 2007.

Ved afgivelse af rapporten bestod arbejdsgruppen af følgende medlemmer: Frank Jensen (formand), Kuupik Kleist, Per Berthelsen, Augusta Salling, Ruth Heilmann, Kristen Touborg Jensen, Søren Espersen, Per Ørum Jørgensen, Søren Bo Nielsen (Copenhagen Business School), Joakim Søndergaard Hansen (Finansministeriet) og Peter Beck (Økonomidirektoratet).

Efterfølgende besluttede kommissionen i juni 2007 at nedsætte en ekspertgruppe bestående af repræsentanter fra hjemmestyret og danske ministerier til at se på spørgsmålet om definition af råstofindtægter. Formand for ekspertgruppen var fra grønlandsk side Jørn Skov Nielsen (Råstofdirektoratet) og fra dansk side Ib Larsen (Energistyrelsen). Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling har på baggrund af ekspertgruppens arbejde forelagt et nyt udkast til

en kommende selvstyrelovs bestemmelser om de økonomiske relationer mellem selvstyret og staten for kommissionen i april 2008.

*Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål* blev nedsat på kommissionens 3. møde i marts 2005. Arbejdsgruppen skulle redegøre for det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og de forfatningsmæssige muligheder for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence. Arbejdsgruppen skulle endvidere komme med forslag til konkrete bestemmelser i en kommende selvstyrelov. På kommissionens 9. møde i januar 2007 blev det endvidere besluttet, at arbejdsgruppen skulle komme med forslag til udformning af udenrigsbestemmelser i en kommende selvstyrelov, mens det på kommissionens 10. møde i juni 2007 blev besluttet, at arbejdsgruppen skulle komme med forslag til en overenskomst mellem landsstyret og regeringen om iværksættelsen af selvstyret. Arbejdsgruppens forslag til konkrete bestemmelser i en kommende selvstyrelov er løbende blevet behandlet på kommissionens møder. Arbejdsgruppen afleverede sin rapport og samlede indstilling til en kommende selvstyrelov i juni 2007.

Ved afgivelse af rapporten bestod arbejdsgruppen af følgende medlemmer: Lars-Emil Johansen (formand), Anthon Frederiksen, Johan Lund Olsen, Niels Helveg Petersen, Birthe Rønn Hornbech, Line Barfod, Mininnguaq Kleist (rådgiver for formanden), Jørgen Steen Sørensen (Justitsministeriet), Tyge Lehmann (Udenrigsministeriet), Jens Hartig Danielsen (Aarhus Universitet), Ole Spiermann (Københavns Universitet) og Gudmundur Alfredsson (Lunds Universitet).

I juni 2007 besluttede kommissionen, at Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål skulle behandle et udkast til overenskomst mellem landsstyret og den danske regering samt udkast til en kommende selvstyrelovs bestemmelser om de økonomiske relationer mellem selvstyret og staten fra Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling. Arbejdsgruppen afrapporterede til kommissionen vedrørende disse spørgsmål i april 2008. I den afsluttende del af arbejdsgruppens arbejde deltog Ole Hasselgaard (Justitsministeriet) fra oktober 2007 i stedet for Jørgen Steen Sørensen og Kim Andersen fra januar 2008 i stedet for Birthe Rønn Hornbech.

Statsministeriet og Hjemmestyret har stillet et sekretariat til rådighed for arbejdsgrupperne bestående af Jakob Janussen, Lisbeth Møller Jensen, Steen Ryd Larsen, Anne Dannerfjord og Søren Klit.

Kommissionen vedtog på sit sidste møde at afholde en præsentation af kommissionens betænkning i Nuuk med deltagelse af kommissionens medlemmer.

Udover ovennævnte præsentation har offentligheden været informeret gennem pressemeddelelser fra kommissionen, indlæg i aviserne, herunder en indstiksavis, der er distribueret via de grønlandske aviser Sermitsiaq og Atuagagdliutit Grønlandsposten (AG), samt gennem information på kommissionens hjemmeside på [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl).

# III

## OVERORDNEDE FORUDSÆTNINGER OG AFKLARING AF RAMMERNE FOR KOMMISSIONENS ARBEJDE

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive de drøftelser og synspunkter, der har været i kommissionen, vedrørende forståelsen og betydningen af landsstyrets og regeringens forudsætninger for kommissionens arbejde, herunder de grænser som herigennem opstilles.*

## **1. Forudsætninger om de grundlæggende rammer for kommissionens arbejde, herunder selvbestemmelsesretten, forfatningsretten og princippet om rettigheder og pligter**

Ved indgåelse af aftale mellem Grønlands landsstyre og regeringen om kommissionens kommissorium har parterne haft en række forudsætninger for det kommende arbejde. Forudsætningerne fremgår af kommissoriet<sup>3</sup>, som udgør rammen for kommissionens arbejde.

Forudsætningerne kan opdeles i følgende grupper:

### *a. Selvbestemmelse i størst muligt omfang inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab*

Det fremgår af kommissoriet, at landsstyret og regeringen ønsker at sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark samt at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang. Det er en forudsætning, at dette sker inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab. Landsstyret og regeringen er enige om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og kommissionens forslag til nyordning skal indeholde en bestemmelse herom. Selvstændighed vil skulle gennemføres ved indgåelse af en aftale efter reglerne i grundlovens § 19.

### *b. Overtagelse af yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt*

På baggrund af ønsket om at øge det grønlandske folks selvbestemmelse skal kommissionen, med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt.

### *c. Princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter og nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende*

Det opstilles som forudsætning, at kommissionens arbejde bygger på princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Kommissionen skal i henhold til kommissoriet i den forbindelse overveje og stille forslag om en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

### *d. Øvrige forudsætninger vedrørende kommissionens arbejde*

Det fremgår af kommissoriet, at kommissionen skal udarbejde et konkret forslag til lovgivning vedrørende nyordningen samt et forslag til en aftale mellem landsstyret og regeringen om iværksættelsen af nyordningen. Den grønlandske selvstyrekommissions afsluttende betænkning fra 2003 skal udgøre et væsentligt bidrag til kommissionens arbejde.

## **2. Kommissionens vurdering af rækkevidden af rammerne for kommissionens arbejde**

Forudsætningerne for kommissionens arbejde, sådan som disse fremgår af kommissoriet, har medført en række drøftelser og afklaringer i kommissionen om rækkevidden af særligt de forfatningsretlige rammer for arbejdet. Kommissionens medlemmer har ikke på alle områder været enige om rækkevidden og fortolkningen af rammerne, men kommissionen har truffet beslutning om det grundlag, der skulle arbejdes videre på.

I det følgende beskrives kommissionens overvejelser, herunder også de forskellige synspunkter, der er kommet til udtryk i kommissionen.

---

<sup>3</sup> Jf. kapitel 2 og bilag 1.

## 2.1. Rigsfællesskabet som ramme

Kommissionens overvejelser om øget grønlandsk selvbestemmelse er, som forudsat i kommissoriet, holdt inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab. Rigsfællesskabet var også opstillet som ramme i kommissoriet for Hjemmestyrekommissionens arbejde, der førte frem til hjemmestyreloven fra 1978. Hjemmestyrekommissionen valgte at anvende betegnelsen ”rigsheden”, som var kendt fra den færøske hjemmestyrelov, og som med Hjemmestyrekommissionens forslag er gået igen i den grønlandske hjemmestyrelov.

At kommissionens opdragsgivere har bibeholdt det eksisterende rigsfællesskab som rammen også for denne kommissions arbejde har for det første den konsekvens, at der skal tages udgangspunkt i, at Grønland fortsat skal være en del af det danske rige, og for det andet, at kommissionens overvejelser skal ligge inden for rammerne af grundloven. Kommissionen kan således ikke stille forslag, som vil kræve en grundlovsændring for at kunne gennemføres. Den forfatningsretlige ramme omtales under *afsnit 2.2*.

Mens kommissoriet bestemmer, at kommissionens overvejelser om øget grønlandsk selvbestemmelse skal holdes inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab, så fastslås det samtidig, at landsstyret og regeringen er enige om, at ”det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og at nyordningen intet ændrer herved.” Spørgsmålet om selvstændighed behandles nærmere i betænkningens *kapitel 10*.

## 2.2. Den forfatningsretlige ramme for overførsel af kompetence

Kommissionens overvejelser om rammerne for overførsel af yderligere kompetence til Grønland har bygget på, at der skal være tale om en ordning inden for grundlovens rammer, jf. ovenfor under *afsnit 2.1*. Den nuværende grundlov er fra 1953 og var således også gældende under udarbejdelsen af hjemmestyreloven frem til 1978. I det følgende beskrives kort Hjemmestyrekommissionens overvejelser om de forfatningsretlige rammer for overførsel af kompetence, sådan som disse er beskrevet i kommissionens betænkning fra 1978. Derefter beskrives Selvstyrekommissionens overvejelser om de forfatningsretlige rammer for overførsel af yderligere kompetence til Grønland i en ny selvstyrelov.

### 2.2.1. Hjemmestyrekommissionens overvejelser om de forfatningsretlige rammer i 1978

I forbindelse med udarbejdelsen af forslag til en hjemmestyrelov var det også under Hjemmestyrekommissionens arbejde relevant at overveje rammerne for overførsel af kompetence til Grønland. Kommissionen tog dog ikke i selve forslaget til hjemmestyrelov præcist stilling til, hvor grænserne for overtagelse af sagsområder gik, men behandlede spørgsmålet i sin betænkning. Kommissionen tog her udgangspunkt i Statsministeriets brev af 23. december 1975<sup>4</sup>, som blev udarbejdet på baggrund af et spørgsmål fra Hjemmestyrekommissionen om de begrænsninger, der kunne udledes af forudsætningen om, at den grønlandske hjemmestyreordning skulle udformes ”inden for rigsfællesskabets rammer”.

Statsministeriet udtalte i sit brev blandt andet, at opretholdelsen af rigsfællesskabet forudsætter, at kun en del af rigsmyndighedernes kompetence kan overføres til hjemmestyret, og at kun sagsområder, der alene vedrører Grønland, kan overgå til hjemmestyret med den virkning, at hjemmestyret overtager den lovgivende og udøvende myndighed. Med henvisning til den færøske hjemmestyrelov opregnede Statsministeriet derudover en række områder, som måtte betragtes som

---

<sup>4</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 2, bilag 2.

rigets fællesanliggender, og som dermed ikke kunne overføres, men måtte være forbeholdt rigets myndigheder.

Hjemmestyrekommissionen tog i sin betænkning Statsministeriets opfattelse af, at visse områder ikke kan overføres til hjemmestyret, til efterretning, og bemærkede på baggrund af Statsministeriets brev, at det navnlig drejer sig om ”områder som statsforfatningen (herunder blandt andet de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til Folketinget, retsplejen, frihedsrettighederne), forholdet til udlandet (herunder blandt andet indgåelse af traktater), rigets finanser (herunder blandt andet Nationalbanken og dens funktioner, finans-, penge- og valutapolitik), forsvar, strafferetspleje og fængselsvæsen, samt om de almindelige principper for person-, familie- og arveret samt formueret”<sup>5</sup>.

### 2.2.2. Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions overvejelser om de forfatningsretlige rammer i forhold til en ny selvstyrelov

Spørgsmålet om de forfatningsretlige rammer for overførsel af kompetence til de grønlandske myndigheder har været behandlet af Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, og kommissionens bemærkninger bygger på arbejdet i arbejdsgruppen.

Det kan konstateres, at der efter gennemførelsen af hjemmestyreloven på visse punkter er lagt en anden opfattelse til grund med hensyn til, hvilke sagsområder der inden for rigsfællesskabet kan overlades til det grønlandske hjemmestyre, end den som er udtrykt i Hjemmestyrekommissionens betænkning.

I Hjemmestyrekommissionens betænkning er det således anført, at strafferetsplejen og fængselsvæsenet ikke kunne overtages af hjemmestyret, dog således at forvaltningen af kriminalforsorgen godt kunne henlægges under hjemmestyret<sup>6</sup>. Den Grønlandske Retsvæsenkommission, som blev nedsat af det grønlandske hjemmestyre og regeringen, har imidlertid givet udtryk for en anden opfattelse af spørgsmålet.

Retsvæsenkommissionen udtaler således i sin betænkning fra 2004 på baggrund af Justitsministeriets notat af 11. november 1997 om muligheden for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre, som blev udarbejdet til brug for kommissionens arbejde<sup>7</sup>:

”Grundloven stiller sig ikke hindrende i vejen for en omfattende overførsel af alle elementer af retsvæsenet, herunder med hensyn til lovgivningskompetence, indretningsstruktur mv. Det eneste betydende krav, grundloven stiller, er at den kompetence, hjemmestyret får overladt, skal udøves inden for Grundlovens rammer, herunder således, at Højesteret stadig er ”rigets øverste domstol”. Der vil således fortsat bestå en forbindelse mellem det danske og det grønlandske retssystem, og Højesteret vil i sidste instans skulle afgøre tvister, herunder kontrollere forvaltningen og påse lovgivningsmagtens grænser. Den overførsel, der må siges at være reelt interessant, nemlig overførsel af lovgivningskompetence og hermed beslutningskompetence i videste forstand, forudsætter en *ændring af hjemmestyreloven*. Det fremgår af notatet, at der ikke vurderes at være rettlige hindringer for, at dette kan ske.”

<sup>5</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 23.

<sup>6</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 23.

<sup>7</sup> Jf. betænkning 1442/2004, bind 4, s. 1315 f.

Også i relation til Færøerne er der et eksempel på, at regeringen har ændret holdning til, hvilke sagsområder der inden for rigsfællesskabet kan overlades til det færøske hjemmestyre. I brev af 18. februar 1982 til landsstyret på Færøerne anførte statsministeren blandt andet:

”En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller til dennes befolkning eller til en hjemmestyremyndighed er efter danske retsprincipper ikke mulig, og det vil ikke være foreneligt med rigsfællesskabet at overdrage den fastboende befolkning på Færøerne eneretten til råstofferne i undergrunden. Regeringen anser det herefter for udelukket, at sagsområdet ”råstoffer i undergrunden” helt eller delvist kan overføres til Færøernes hjemmestyre som særanliggende.”

På trods heraf blev sagsområdet overført til det færøske hjemmestyre med aftale af 22. december 1992. I notat af 28. februar 2001 konstaterede Justitsministeriet, at overførslen ikke havde været i strid med grundloven:

”Aftalen indebærer alene, at rigsmyndighedernes lovgivende og administrative kompetence efter grundloven på dette område er overladt til hjemmestyremyndighederne på Færøerne. Hjemmestyret har hermed opnået adgang til at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på området og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i den færøske undergrund. Herunder kan hjemmestyret disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne.

Hjemmestyret har ikke med aftalen af 22. december 1992 opnået andre beføjelser end de nævnte. Aftalen indebærer således ikke en overdragelse af statens højhedsret eller af ejendomsret over undergrunden på Færøerne. Hjemmestyret har f.eks. ikke i medfør af aftalen fra 1992 ret til at overdrage eller afhænde undergrunden på Færøerne, herunder at afstå den færøske undergrund til en anden stat.”

Det er uklart, om de overvejelser, som Hjemmestyrekommissionen gjorde sig vedrørende grænserne for overladelse af kompetence til det grønlandske hjemmestyre, alene byggede på snævre forfatningsretlige betragtninger, eller om der tillige indgik mere almindelige forestillinger om begrebet rigsfællesskab. De ovenfor nævnte ændringer i opfattelsen af, hvilke sagsområder der inden for rigsfællesskabet kan overlades til henholdsvis det grønlandske og færøske hjemmestyre, kan ikke nødvendigvis tages til indtægt for en ændring af den rent juridiske vurdering af det forfatningsretlige forhold mellem Grønland og Danmark. Fra grønlandsk side er der givet udtryk for den opfattelse, at fortolkningen af grundloven har forandret sig, således at begrænsningerne i adgangen til at overlade kompetence til eksempelvis det grønlandske hjemmestyre er blevet færre sammenlignet med 1978.

Med henblik på at have en samlet vurdering af Selvstyrekommisionens muligheder for forslag om overførsel af yderligere kompetence til de grønlandske myndigheder, har kommissionen blandt andet i lyset heraf anmodet Justitsministeriet om en redegørelse for de forfatningsretlige rammer herfor. Justitsministeriet har på den baggrund udarbejdet notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder<sup>8</sup>.

Efter en gennemgang af den statsretlige teori og litteratur er det Justitsministeriets vurdering, at det efter grundloven er muligt i meget vid udstrækning at overlade yderligere lovgivende og administrativ kompetence til de grønlandske myndigheder. Begrænsningerne findes ved

---

<sup>8</sup> Jf. bilag 2.



anliggender, som det ikke vil være muligt at overtage for de grønlandske myndigheder som følge af hensynet til rigsenheden eller særlige bestemmelser i grundloven.

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen har i notat af 2. marts 2005 fremsat bemærkninger til Justitsministeriets notat<sup>9</sup>. Direktoratet ønsker blandt andet at præcisere, at det efter direktoratets opfattelse vil være forfatningsretligt muligt at overlade kompetence til de grønlandske myndigheder på andet grundlag end delegation, således at der vil kunne overlades kompetence, som er grundlovsumiddelbar, og som derfor ikke kan ophæves eller ændres ensidigt af rigsmyndighederne. Endvidere fremsætter direktoratet bemærkninger til visse af de anliggender, som efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan overføres, jf. nedenfor.

I det følgende gennemgås de anliggender, som efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan overtages af selvstyret:

#### *a. Statsforfatningen*

Det er Justitsministeriets opfattelse, at hensynet til rigsenheden og grundlovens bestemmelser om de øverste statsmyndigheder indebærer, at statsforfatningsretlige anliggender ikke kan overføres. Herunder ligger blandt andet spørgsmål om kongehusets forhold, rigssymbolerne, Folketingets virke eller den danske regerings førelse i sager vedrørende Grønland, valg til Folketinget og statens indtægter og udgifter. Endvidere omfattes kundgørelse af love og traktater udstedt henholdsvis indgået af rigsmyndighederne samt spørgsmål om offentliggørelsesmåden for meddelelser, som i medfør af lovgivning på områder, der fortsat hører under rigsmyndighederne, skal offentliggøres.

For så vidt angår sproget dansk og dets anvendelse er dette omtalt i betænkningens *kapitel 9*.

#### *b. Udenrigspolitik*

Spørgsmålet om de forfatningsretlige rammer for overførsel af udenrigspolitikken har været underkastet grundige overvejelser både i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål og i kommissionen. Arbejdet bygger på et omfattende materiale, hvilket udover Justitsministeriets og Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsens førnævnte notater blandt andet omfatter Justitsministeriets statsretlige bemærkninger i notat af 10. november 2006 vedrørende udenrigsbestemmelser i en selvstyrelov<sup>10</sup>, professor Jens Hartig Danielsens notat af 22. december 2006 om grundlovsfortolkning og den forfatningsretlige retssædvane<sup>11</sup> og professor Ole Spiermanns bemærkninger til materiale angående en selvstyrelovs kapitel om udenrigsanliggender i notat af 8. januar 2007<sup>12</sup>.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at forudsætningen i grundlovens § 1 om rigets enhed og grundlovens § 19 om kompetencen i udenrigsanliggender fastlægger de forfatningsretlige rammer for udenrigskompetencen. Det danske rige udgør således ét folkeretssubjekt, og de enkelte dele af riget har ikke en selvstændig folkeretlig kompetence. Dette betyder, at Grønland ikke kan handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender.

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen har i sine bemærkninger til Justitsministeriets opfattelse anført, at Grønland ganske vist ikke har fuld folkeretssubjektivitet, hvilket ville forudsætte, at

---

<sup>9</sup> Jf. bilag 3.

<sup>10</sup> Jf. bilag 4.

<sup>11</sup> Jf. bilag 5.

<sup>12</sup> Jf. bilag 6.

Grønland var en selvstændig stat, men at Grønland/det grønlandske folk – ligesom også individer – må kunne besidde en afgrænset folkeretssubjektivitet.

Efter Justitsministeriets opfattelse har regeringen med regeringsprærogativet i grundlovens § 19 kompetencen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, og der kan dermed ikke ske en egentlig overladelse af kompetence på det udenrigspolitiske område til Grønland, herunder i forhold til udstedelse af regler om udenrigstjenestens forhold.

De grønlandske myndigheder 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. Eventuelle spørgsmål om folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en aftale indgået af de grønlandske myndigheder vil derfor inddrage rigsmyndighederne.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at situationen herved adskiller sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder har regeludstedende og udøvende myndighed, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler m.v. med virkning i Grønland. Betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold, vil derfor aldrig kunne være (fuldt ud) opfyldt for så vidt angår mellemfolkelige anliggender.

Det er imidlertid Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsens vurdering, at situation ikke adskiller sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder er overladt regeludstedende og udøvende kompetence, til trods for at disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler m.v. med virkning i Grønland. Dette skyldes efter direktoratets opfattelse, at de grønlandske myndigheders kompetenceudøvelse på stort set alle områder vil være omfattet af konventionsforpligtelser, som binder riget. Myndighedsudøvelse i strid med sådanne konventionsforpligtelser vil påføre riget som sådant et folkeretligt ansvar.

Hvis betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold, i enhver henseende skulle være (fuldt ud) opfyldt, ville det derfor efter direktoratets vurdering være umuligt at overdrage de grønlandske myndigheder kompetence på noget område, som er omfattet af internationale konventioner, der forpligter det danske rige – hvilket i praksis vil sige ethvert område.

Det har været centralt at undersøge fortolkningen af grundlovens bestemmelser og spørgsmål om etableringen af en forfatningsretlig retssædvane i forhold til den udenrigspolitiske kompetence. Jens Hartig Danielsen anfører i sit notat blandt andet:

”Udgangspunktet for fortolkningen af en regel i grundloven er reglens ordlyd, dvs. en naturlig sproglig forståelse af bestemmelsen. Denne forståelse kan – fortrinsvis hvor grundlovgivers hensigt giver anledning til tvivl – suppleres med bestemmelsens forarbejder og formålsbetragtninger. Endvidere inddrager man traditionelt lovgivningsmagtens og domstolenes praksis. Hvis ordlyden af den konkrete grundlovsbestemmelse er klar, får det hurtigt karakter af forfatningsretlig frihåndstegning, hvis man hævder et resultat, der strider mod bestemmelsens ordlyd – medmindre der kan henvises til en retssædvane.” Vedrørende den forfatningsretlige retssædvane anføres blandt andet: ”Det er klart, at uanset om man lægger den ene eller den anden forståelse af den forfatningsretlige retssædvane til grund, så kan lovgiver ikke ændre grundloven ved mere eller mindre udtrykkeligt i lovbemærkninger eller i lovtæst at anføre, at man ønsker at skabe en forfatningsretlig retssædvane af det ene eller det andet indhold.”

Vedrørende fortolkningen af grundlovens bestemmelser anfører Ole Spiermann i sit notat blandt andet følgende:

”§ 19, stk. 1, angår i første række kompetencefordeling mellem de øverste statsorganer, nemlig regeringen (kongen) og Folketinget. Bestemmelsen ses ikke at have til formål at regulere forhold mellem rige og rigsdele. At Grønland handler på egne – modsat rigets – vegne i mellemfolkelige anliggender, er foreneligt med bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen tager hverken stilling til, om dele af riget kan handle i mellemfolkelige anliggender, eller hvem der i givet fald kan handle på en rigsdels vegne.”

Endvidere anføres:

”Grundlovens forudsætning om rigets enhed har været fast antaget i forhold til udenrigspolitikken. Samtidig er imidlertid tale om ikke mere end en forudsætning, som tilmed inden for en række andre sagsområder har været vigende siden 1979 (råstoffer i undergrunden, strafferetspleje og dømmende magt mv.). De forfatningsretlige begrænsninger for hjemmestyre og selvstyre er således blevet færre, og de tilbageværende begrænsninger søges i højere grad end tidligere ført tilbage til konkrete grundlovsbestemmelser.” Ole Spiermann bemærker vedrørende udviklingen i spørgsmålet om rigsenheden: ”Juridisk kan det selv sagt ikke forudskikkes, hvorledes (politisk) praksis vil udvikle sig. Men hidtidige erfaringer giver grundlag for at forvente, at forudsætningen om rigets enhed også fremover vil blive tilpasset praksis og om nødvendigt reduceret i sit anvendelsesområde.”

De teoretiske spørgsmål har givet anledning til en del overvejelser i kommissionen. Den nærmere beskrivelse af udenrigskapitlet i kommissionens forslag til en selvstyrelov findes i betænkningens *kapitel 7*.

#### *c. Forsvars- og sikkerhedspolitik*

Justitsministeriet anfører i sit notat af 3. november 2004 vedrørende forsvars- og sikkerhedspolitikken blandt andet, at forsvars- og sikkerhedspolitikken nødvendigvis vedrører hele riget, blandt andet på den måde, at der bør være tale om ét samlet forsvar med fælles ledelse. Hensynet til rigsenheden samt grundlovens § 19 er på den baggrund til hinder for, at beføjelser i forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender overlades til de grønlandske myndigheder.

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen her hertil bemærket, at det med fordel kunne præciseres, at visse af de opgaver, som forsvaret i dag varetager, herunder fx fiskeriinspektion, efter direktoratets opfattelse vil kunne overføres.

#### *d. Højesteret*

Som nævnt ovenfor er grundloven ikke til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at regulere retsplejen i Grønland, herunder at oprette selvstændige domstole i Grønland. Det forudsættes dog i grundloven, at riget har én fælles øverste domstol (Højesteret), og der er derfor et krav om, at visse sager fortsat kan indbringes for Højesteret. Endvidere kan det ikke overlades til de grønlandske myndigheder at regulere forhold om Højesterets organisation og virksomhed, herunder at udforme processuelle regler for grønlandske sager, der føres i Højesteret, eller regler om, hvilke sager der kan indbringes for Højesteret. Det kan blandt andet heller ikke overlades til de grønlandske myndigheder at fastsætte regler om, hvilke grønlandske advokater der har møderet for Højesteret, eller at træffe beslutning om, at der skal ske genoptagelse af en sag, hvori Højesteret har afsagt dom.

#### *e. Statsborgerskab*

Justitsministeriet anfører i notatet af 3. november 2004, at besiddelse af dansk statsborgerskab har en række retsvirkninger, der gælder overalt i riget, og peger i øvrigt på, at det fremgår af den særlige kompetencebestemmelse i grundlovens § 44, at meddelelse af dansk statsborgerskab til udlændinge sker ved lov. Det kan på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke overlades til de grønlandske myndigheder at varetage spørgsmål vedrørende opnåelse eller fortabelse af dansk statsborgerskab. Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen har ikke fremsat bemærkninger hertil.

#### *f. Valuta- og pengepolitik*

Valuta- og pengepolitikken anses af Justitsministeriet for et område, som af hensyn til rigsenheden ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder. Justitsministeriet lægger her blandt andet vægt på, at valuta- og pengepolitik omfatter forhold, som vedrører de helt grundlæggende forudsætninger for enhver økonomisk virksomhed i et samfund, herunder blandt andet spørgsmål om, hvilken værdi en valuta skal have, og hvilket udbud der skal være af den pågældende valuta.

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen bemærker i sit notat blandt andet, at en overladelse af beføjelser vedrørende en særskilt grønlandsk valuta efter direktoratets opfattelse alene vil omfatte "de grundlæggende forudsætninger for enhver økonomisk virksomhed" i det grønlandske samfund, og mener i øvrigt ikke, at hensynet til rigsenheden kan afskære en overdragelse af enhver kompetence til at fastlægge valuta- og pengepolitik i Grønland.

#### *2.2.3. Kommissionens konklusion*

Kommissionen har drøftet de forfatningsretlige rammer for overførsel af kompetence ud fra de bidrag, som Justitsministeriet, Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen og øvrige har leveret i forbindelse med arbejdet. Kommissionens overvejelser er mundet ud i en beslutning om at lægge regeringens opfattelse af den forfatningsretlige ramme – sådan som denne er formuleret af Justitsministeriet – til grund for kommissionens forslag til en selvstyrelov. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at beslutningen herom ikke kan tages som udtryk for, at samtlige medlemmer af kommissionen er enige i regeringens opfattelse på dette punkt.

På den baggrund lægges det til grund for forslaget til selvstyrelov, at følgende anliggender nævnt under *afsnit 2.2.2* ikke kan overtages af selvstyret: Statsforfatningen, udenrigspolitik, forsvars- og sikkerhedspolitik, højesteret, statsborgerskab og valuta- og pengepolitik.

Forslagets bestemmelser om overtagelse af yderligere områder behandles i betænkningens *kapitel 5*.

### **2.3. Folkeretlige rammer**

Det følger som nævnt under *afsnit 1.1* af kommissionens kommissorium, at kommissionens overvejelser om og forslag til, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, skal være i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten. Kommissionen har i overensstemmelse hermed og som baggrund for kommissionens overvejelser om forslag til en selvstyrelov fundet det hensigtsmæssigt at få belyst en række spørgsmål af folkeretlig karakter, som omtales nedenfor. De folkeretlige spørgsmål har været behandlet i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål.

Kommissionens overvejelser på baggrund af belysningen af de folkeretlige spørgsmål er blandt andet kommet til udtryk i præamblen til kommissionens forslag til selvstyrelov. Præambelen omtales nærmere i betænkningens *kapitel 10*.

### 2.3.1. Et folk i folkeretlig henseende

I Den grønlandske selvstyrekommissions betænkning fra 2003<sup>13</sup> konkluderes, at det grønlandske folk er et folk i folkeretlig forstand med ret til ekstern selvbestemmelse. Det samme konkluderes af Gudmundur Alfredsson i ”The Right To National Self-Determination”<sup>14</sup>.

Også Udenrigsministeriet har behandlet spørgsmålet i notat af 8. november 2004 om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende<sup>15</sup>. Udenrigsministeriet anfører, at selvom der ikke ud fra folkeretten kan gives en entydig definition af et ”folk”, så kan der dog udledes visse grundlæggende principper, der kan hjælpe med afgrænsningen.

Et folk kan således defineres som en gruppe personer, der på baggrund af objektive og subjektive kriterier besidder karakteristika, der tydeligt adskiller dem fra andre folk. Blandt kriterier af objektiv karakter kan nævnes et fælles sprog, historie, etnicitet, kultur og religion. Endvidere skal der være tale om, at folket har et særligt tilhørsforhold til et bestemt afgrænset geografisk område. Blandt kriterier af subjektiv karakter kan nævnes en følelse af social sammenhørighed, fælles skæbne og en fælles kollektiv identitet.

Udenrigsministeriet konkluderer, at det grønlandske folk efter ministeriets opfattelse besidder så tilstrækkeligt mange særegne karakteristika, at det grønlandske folk kan betegnes som et folk i folkeretlig forstand. Kommissionen har taget dette til efterretning og lagt konklusionen til grund for sit arbejde.

### 2.3.2. Selvbestemmelsesretten i henhold til folkeretten

Efter at have fastslået, at det grønlandske folk er et folk i folkeretlig forstand, har det været relevant at undersøge den folkeretlige forståelse af folks selvbestemmelsesret. Retten blev knæsat i 1945 med De forenede Nationers pagt og er siden blevet udviklet i navnlig resolutioner fra FN’s Generalforsamling og i den for konventionerne fælles artikel 1 til FN’s menneskerettigheds-konventioner fra 1966.

FN-konventionernes artikel 1 fastslår, at alle folk har ret til selvbestemmelse, og at de i kraft af denne frit kan bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling. Endvidere fastsættes, at alle folk til deres egne formål frit kan disponere over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel, og folkeretten. Et folk må ifølge bestemmelsen aldrig berøves sine eksistensmuligheder.

Retten til selvbestemmelse peger således i forskellige retninger. Retten har en ekstern side bestående i en ret for et folk til at vælge sit tilhørsforhold og eksempelvis løsrive sig med dannelse af en ny stat til følge. I forhold til den eksterne side er rettighederne koncentreret om kolonier samt besatte eller udbyttede områder. Der ligger ikke i den eksterne side en adgang for et folk til at føre en egen udenrigspolitik, forinden folket måtte have dannet sin egen stat. Retten til selvbestemmelse har tillige en intern side bestående i en ret for et folk til medbestemmelse i statens styre. Den interne side er ikke mindst blevet udviklet i forhold til oprindelige folk, blandt andet med ILO’s konvention fra 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk. Denne konvention blev i 2004 anvendt af

<sup>13</sup> Jf. Betænkning afgivet af Den grønlandske selvstyrekommission, marts 2003.

<sup>14</sup> Jf. The Right To National Self-Determination – The Faroe Islands and Greenland, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, s. 49 ff.

<sup>15</sup> Jf. bilag 7.

Højesteret i forbindelse med Thule-sagen. Sammenkædning mellem folkeretlig behandling af naturressourcer og folks selvbestemmelsesret kan henføres til den interne side af retten.

På baggrund af et spørgsmål fra kommissionen har Udenrigsministeriet i notat af 15. august 2005 nærmere beskrevet det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten<sup>16</sup>.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at selvbestemmelsesretten i sin oprindelse er knyttet til etablering af nationalstaten og et folks mulighed for at udtrykke sin vilje i forhold til statsdannelse og selvstyre. Et folk, der ikke har opnået selvstyre, kan efter Udenrigsministeriets opfattelse fx udøve sin selvbestemmelsesret ved at etablere en uafhængig stat, at lade sig integrere i en uafhængig stat eller ved at indgå i en frivillig sammenslutning med en uafhængig stat. Mens selvbestemmelsesretten således har væsentlig betydning i en kolonisituation, så ligger der i selvbestemmelsesretten efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke en ret til ensidigt at opløse en demokratisk retsstat. Inden for retsstaten må selvbestemmelsesrettens nærmere indhold forhandles i overensstemmelse med sædvanlige demokratiske procedurer.

Udenrigsministeriet bemærker afslutningsvis:

”**Sammenfattende** kan det siges, at retten til selvbestemmelse for de implicerede folk kan udvikle sig i flere retninger, i forskellige tempi og med forskelligt indhold – således som bl.a. udviklingen i forholdet mellem Grønland og Danmark er vidnesbyrd om. Således er ophævelsen af Grønlands kolonistatus i 1953, indførelsen af Det grønlandske Hjemmestyre i 1979, Grønlands udtræden af EF-samarbejdet i 1985 og det nuværende arbejde med udformning af en Lov om Grønlands Selvstyre et udslag af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse i henhold til folkeretten.”

Udenrigsministeriets notat har været genstand for drøftelse i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål. Der har været gjort forskellige opfattelser gældende vedrørende både den eksterne og den interne side af det grønlandske folks selvbestemmelsesret. Gudmundur Alfredsson har betonet, at folkenes ret til ekstern selvbestemmelse, særligt med henblik på afkolonisering, er en folkeretlig regel grundlagt på kapitel XI i FN-pagten, FN-deklarationen om overdragelse af uafhængighed til koloniale lande og folk, Den Internationale Domstols afgørelser i Namibia, Western Sahara og East Timor-sagerne samt stater og internationale organisationers faste praksis, som har resulteret i retten til ensidig løsrivelse. Ole Spiermann har henvist til, at adgangen til ensidigt at opløse en demokratisk retsstat – i henhold til blandt andet Deklarationen om ven-skabelige forbindelser vedtaget enstemmigt af FN's Generalforsamling den 4. november 1970 som resolution 2625 (XXV) – alene er afskåret i forhold til stater, som agerer i overensstemmelse med netop princippet om folks ret til selvbestemmelse. Ole Spiermann påpeger i denne forbindelse, at det ikke er blevet endeligt afklaret, om et folk, der er blevet integreret i den hidtidige kolonimagt under omstændigheder som det grønlandske, derved har udtømt sin eksterne ret til selvbestemmelse.

Kommissionen har taget disse betragtninger til efterretning og konstaterer i forlængelse heraf, at det af kommissionens kommissorium fremgår, at der – uagtet den nærmere rækkevidde af det grønlandske folks selvbestemmelsesret – mellem landsstyret og regeringen er enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed. Dette er indgået i kommissionens overvejelser og har fundet udtryk i kommissionens forslag til selvstyrelov. Kommissionens forslag til bestemmelse om selvstændighed er nærmere behandlet i betænkningens

---

<sup>16</sup> Jf. bilag 8.

*kapitel 10.* For så vidt angår kommissionens forslag til en ny råstofordning henvises til betænkningens *kapitel 5 og 6.*

### *2.3.3. Relationer efter opnåelse af selvstændighed*

Blandt de folkeretlige spørgsmål, som kommissionen har ønsket belyst, er også spørgsmålet om, hvad der kan udledes af folkeretten i en situation, hvor det ønskes at oprette en ny stat – dvs. en situation, hvor Grønland ønsker selvstændighed. Spørgsmålet er behandlet i Udenrigsministeriets notat af 24. februar 2005<sup>17</sup>.

Udenrigsministeriet anfører, at der ved en aftale mellem Grønland og Danmark om Grønlands selvstændighed vil være visse forhold, som der nødvendigvis skal indgås aftale om. Det drejer sig navnlig om statsborgerforhold for dem, der bliver berørt af selvstændigheden, og om deling af statens ejendom og gæld eller formue.

Derudover vil der være en række spørgsmål, som der i varierende grad bør eller kan forhandles om. Det drejer sig eksempelvis om status for tidligere indgåede aftaler mellem landsstyret og regeringen, forholdene for tjenestemænd, spørgsmålet om eventuel fortsat økonomisk støtte til Grønland, eventuel associering med Danmark, tilknytning til Kongehuset, bistand til løsning af myndighedsopgaver på Grønland og spørgsmålet om et eventuelt monetært samarbejde med Danmark. En endelig afgrænsning kan først foretages, når sådanne forhandlinger måtte påbegyndes.

Spørgsmålet behandles nærmere i betænkningens *kapitel 10.*

### *2.3.4. Free association*

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål har som led i sit arbejde iværksat en analyse af begrebet ”free association”, herunder om en sådan model kan anvendes i forhold til en kommende selvstyrelov. Analysen har omfattet ordningerne for USA og henholdsvis Marshalløerne, Mikronesien og Palau, New Zealand og Cook Islands samt Nederlandene og henholdsvis De Nederlandske Antiller og Aruba. I forbindelse med analysen har Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, professor Ole Spiermann og rådgiver Mininnguaq Kleist bidraget med notater om spørgsmålet.

På baggrund af analysen kan det konstateres, at free association ikke er et entydigt folkeretligt begreb, og at de ordninger, der betegnes som ”free association”, ikke er en homogen gruppe. Det kan dog ud fra en gennemgang af nuværende statspraksis konstateres, at sådanne ordninger i dag har visse fælles karakteristika. Ordningerne er således aftalemæssige (traktatbaserede) og indgås hovedsageligt mellem stater. Parterne har hver deres forfatning, men visse dele af den associerede stats anliggender varetages af den anden stat. Historisk har forskellige associeringsordninger overvejende tjent som et mellemstadium i en løsrivelsesproces.

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål har konkluderet, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at betegne en kommende selvstyreordning som ”free association”, såfremt ordningen ikke indeholder de karakteristika, der gør sig gældende for de ordninger, der i dag betegner sig som sådan. Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at der i forslaget til selvstyrelov kan hentes inspiration fra eksisterende free association-ordninger.

---

<sup>17</sup> Jf. bilag 9.

Kommissionen lægger på den baggrund til grund, at en free association-ordning med ovennævnte karakteristika ikke vil ligge inden for kommissionens kommissorium, som bygger på rigsfællesskabets opretholdelse, og at det ikke vil være hensigtsmæssigt at betegne en kommende selvstyreordning som ”free association”, når den ikke kan indeholde disse karakteristika. Det er dog samtidig kommissionens opfattelse, at der i forslaget til selvstyrelov kan hentes inspiration fra eksisterende free association-ordninger i den forstand, at selvstyreloven kan bygge på en overenskomst mellem landsstyret og regeringen, at loven kan tilvejebringe en vidtgående selvstændig stilling for Grønland inden for rigsfællesskabet, men også at en egentlig free association-ordning vil kunne overvejes, hvis Grønland på et tidspunkt vælger selvstændighed. Dette omtales nærmere i betænkningens *kapitel 10*.

#### **2.4. Princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter**

Det er fastlagt i kommissionens kommissorium, at kommissionens forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske forhold mellem Grønland og Danmark skal bygge på princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter.

Det er kommissionens opfattelse, at der i princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter ligger, at et øget selvstyre for Grønland skal være forbundet med et øget økonomisk ansvar. Grønland skal således i højere grad end i dag være i stand til at generere de nødvendige indtægter for at kunne finansiere det øgede selvstyre og skal ad den vej blive mindre afhængig af tilskud fra staten.

Kommissionens forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske forhold mellem Grønland og Danmark har været behandlet i Arbejdsgruppen ved økonomi og erhvervsudvikling, og spørgsmålet om de økonomiske relationer mellem Grønland og Danmark behandles nærmere i betænkningens *kapitel 6*.





# IV

## SELVSTYRETS MYNDIGHEDER

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive forholdet mellem den lovgivende magt, Landstinget, den udøvende magt, landsstyret, og den dømmende magt i Grønland. Endvidere beskrives såvel Den grønlandske selvstyrekommissions som Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions overvejelser og forslag om selvstyrets myndigheder og domstolene.*

## **1. Hjemmestyrelovens bestemmelser om Landstinget og landsstyret**

Hjemmestyrelovens kapitel 1 fastlægger de overordnede rammer for hjemmestyrets virke. Her fastslås det, at det grønlandske hjemmestyre varetager grønlandske anliggender inden for rammerne af rigsenheden.

Ifølge hjemmestyreloven har den folkevalgte forsamling, Landstinget, den lovgivende myndighed, mens det udøvende organ, landsstyret, vælges af Landstinget (ved absolut flertal). Den nærmere regulering af forholdet mellem den lovgivende og udøvende myndighed er overladt til hjemmestyret selv.

Hjemmestyrelovens § 2 fastsætter, at Landstinget vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg for 4 år ad gangen, men at Landstinget selv fastsætter de nærmere regler om valgret og valgbarhed, ligesom Landstinget også fastsætter sin egen forretningsorden.

Reglerne om valgret og valgbarhed er fastlagt i landstingslov nr. 9. af 31. oktober 1996 om valg til Landstinget med senere ændringer. Hjemmestyrets virkemåde er reguleret i landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om Landstinget og landsstyret med senere ændringer, og Landstingets forretningsorden er reguleret i Forretningsorden for Grønlands Landsting af 4. november 1999 med senere ændringer.

Ifølge den gældende lovgivning er der 31 medlemmer af Landstinget. Medlemmer af Landstinget vælges for en 4-årig periode. Parlamentarismen har dog eksisteret siden 1984, hvor der blev lovgivet om, at der kan udskrives valg, såfremt landsstyret bliver mødt af et mistillidsvotum af Landstinget.

Tidligere var en del af Grønlands vestkyst fra Nunap Isua (Kap Farvel) i syd og til Nuussuaq i nord opdelt i 3 valgkredse, mens Uuummannaq, Upernavik, Avanersuaq, Ittoqqortoormiit og Ammassalik hver for sig var enkeltmandskredse. Ifølge den gældende valglov udgør landet nu én kreds.

Valgret til Landstinget har enhver, der har valgret til Folketinget. Der er dog krav om, at man skal have haft fast bopæl i Grønland i mindst 6 måneder forud for valgets afholdelse.

Valgbar til Landstinget er enhver, der har valgret til Landstinget.

I hjemmestyrelovens § 3 fastslås det, at landsstyrets formand og medlemmer vælges af Landstinget, hvorefter landsstyreformanden fordeler forretningerne mellem landsstyrets enkelte medlemmer. Først vælges der en landsstyreformand, der tillige skal være medlem af Landstinget. Derefter vælges de øvrige landsstyremedlemmer, som vælges en bloc. For at opnå valg til såvel landsstyreformand som resten af landsstyret kræves absolut flertal.

Landsstyremedlemmernes ansvarlighed er fastlagt ved landstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landsstyremedlemmernes ansvarlighed.

## **2. Den grønlandske selvstyrekommissions forslag om den lovgivende, udøvende og dømmende myndighed**

Den grønlandske selvstyrekommission beskrev i sin betænkning den lovgivende og den udøvende myndighed. Selvstyrekommissionen har ikke beskæftiget sig nærmere med spørgsmålet om

retsvæsenet, idet kommissionen afventede Den Grønlandske Retsvæsenkommission, men fandt dog princippet om magtens tredeling så væsentligt, at kommissionen anbefalede, at retsvæsenet blev undersøgt nøje. Retsvæsenkommissionen har siden konstateret, at det er muligt at overføre retsvæsenet og oprette grønlandske domstole, jf. *kapitel 3, afsnit 2.2.2*.

Den grønlandske selvstyrekommission har vurderet en række forhold, der har at gøre med såvel Landstingets som landsstyrets virke. Vurderingen er sket ud fra overvejelser om demokratiets måde at virke på. Andre overvejelser tager udgangspunkt dels i de gældende regler om dannelse af landsstyret efter afholdelse af valg til Landstinget, dels i en række gældende bestemmelser, der regulerer landsstyrets daglige virke.

Som et supplement til det repræsentative demokrati, som kommissionen i øvrigt anbefaler videreført, foreslår kommissionen muligheden for begrænset brug af folkeafstemningsinstituttet undersøgt nøjere.

For at sikre, at Grønlands yderdistrikter med et meget lille vælgergrundlag kan opnå repræsentation i Landstinget, foreslår kommissionen at genindføre ordningen med enkeltmandskredse, hvad angår Avanersuaq og Ittoqqortoormiit.

Ud fra lighedsbetragtninger foreslår kommissionen den gældende praksis med at give offentligt ansatte, der stiller op som kandidater ved valg til Landstinget, tjenestefrihed med løn bragt til ophør. Landsstyret har efterfølgende ændret praksis i overensstemmelse med kommissionens indstilling.

Endelig foreslår kommissionen, at landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed udformes mere operationelt, idet det har vist sig svært at få lovgivningen til at fungere i praksis, blandt andet på grund af den uklare grænse imellem det individuelle ansvar for det enkelte landsstyremedlem og det kollektive ansvar for det samlede landsstyre.

### **3. Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions overvejelser og forslag vedrørende selvstyrets myndigheder**

Forholdet mellem Landstinget og landsstyret blev som beskrevet i *kapitel 1, afsnit 1*, overladt til hjemmestyrets myndigheder med hjemmestyreløven. Kommissionen er enig i opretholdelse af princippet om, at den nærmere regulering af landsstyrets og Landstingets forhold tilkommer selvstyret, og har derfor ikke realitetsbehandlet spørgsmålet. Kommissionen foreslår imidlertid, at der i forbindelse med bestemmelser i selvstyreloven om de to myndigheder bruges grønlandske betegnelser for Landsting og landsstyre, nemlig Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Princippet om magtens tredeling under et selvstyre, herunder størst mulig kompetence til selvstyret, kan realiseres ved, at selvstyret ud over den lovgivende og administrative magt på overtagne sagsområder overtager reguleringen af retsplejen i Grønland, herunder oprettelse af selvstændige domstole. Kommissionen har derfor lagt vægt på, at kriminalforsorgen, politiet og anklagemyndigheden, kriminalretten samt retsplejen, herunder oprettelse af domstole i Grønland skal kunne overgå til selvstyret, jf. §§ 2 og 3 i forslaget til selvstyrelov.

Med udgangspunkt i Justitsministeriets brev til Den Grønlandske Retsvæsenkommission, omtalt nærmere i *kapitel 3, afsnit 2.2.2*, forudsætter Selvstyrekommissionen, at Højesteret forbliver rigets øverste dømmende myndighed, også efter retsplejens overførsel til selvstyret.

Det bemærkes, at Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål har undersøgt mulighederne for inddragelse af grønlandsk ekspertise i forbindelse med behandlingen af retssager i domstolssystemet i Danmark, herunder eventuel tilknytning af grønlandske sagkyndige dommere til retterne. Justitsministeriet har i notits af 22. november 2005 hertil blandt andet bemærket, at det følger af en lang og fast lovgivningspraksis, at Højesteret ikke anvender sagkyndige dommere, at Retsvæsenkommissionen undersøgte behovet for at indføre en særlig ordning for Højesterets virksomhed i relation til Grønland og ikke fandt, at der var tilstrækkeligt behov eller grundlag for at gøre afvigelse fra de regler, som kendetegner procesordningen ved Højesteret, og at den danske retsplejeordning i civile sager som et grundlæggende princip bygger på forhandlingsmaksimen, som blandt andet indebærer, at det som udgangspunkt påhviler parterne selv at oplyse retten om oplysninger af betydning for sagen, herunder oplysninger om spørgsmål med særlig tilknytning til Grønland<sup>18</sup>. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er grundlag for i videre omfang end i dag at inddrage grønlandsk ekspertise ved behandlingen af grønlandske retssager i domstolssystemet i Danmark. Justitsministeriets opfattelse blev taget til efterretning af arbejdsgruppen og efterfølgende af kommissionen.

Kommissionen har derudover ikke realitetsbehandlet problematikken om overførsel af retsvæsenet til selvstyret, idet emnet behandles i andet regi, nemlig i direkte drøftelser imellem landsstyret og regeringen.

Kommissionens forslag til bestemmelsen i selvstyrelovens § 1 om selvstyrets myndigheder samt domstolene lyder:

”§ 1. Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt hos Inatsisartut, den udøvende magt hos Naalakkersuisut og den dømmende magt hos domstolene.”

---

<sup>18</sup> Jf. bilag 10.



# SELVSTYRETS OVERTAGELSE AF ANSVARET FOR SAGSOMRÅDER

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive kommissionens overvejelser om, hvorledes selvstyret i størst muligt omfang kan overtage nye sagsområder, og at beskrive samarbejdet mellem selvstyret og rigsmyndighederne efter overtagelse af sagsområder.*

## 1. Indledning

Ifølge kommissoriet for kommissionens arbejde skal kommissionen ”overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt. Kommissionen skal udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning, som tillige tager hensyn til sagsområder, der allerede er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyreløven for Grønland. Kommissionen beskæftiger sig herudover ikke med sagsområder, som er overført fra stat til hjemmestyre.”

Der er i betænkningens *kapitel 3* redegjort for kommissionens drøftelser og overvejelser vedrørende de rammer, som folkeretten, rigsheden og forfatningsretten opstiller for overførsel af kompetence til de grønlandske myndigheder. Nedenstående gennemgang vil derfor koncentrere sig om beskrivelsen af kommissionens overvejelser i forhold til overtagelsen af sagsområder på basis af konklusionerne fra *kapitel 3*.

## 2. Overtagelse af sagsområder i henhold til hjemmestyreløven fra 1978

Ved Hjemmestyrekommissionens principielle overvejelser om overførsel af sagsområder til hjemmestyret var der enighed om, at et hovedprincip måtte være, at lovgivningsmagt og bevillingsmyndighed ikke burde adskilles – ligesom det var tilfældet i den færøske hjemmestyreordning. Kommissionen fandt dog, at princippet ikke ville være til hinder for, at også områder, hvor grønlandsk selvfinansiering ikke er mulig, kan overgå til hjemmestyret.

Hjemmestyrekommissionens forslag byggede på, at hjemmestyret umiddelbart kan træffe beslutning om at overtage områder, som hjemmestyret selv er i stand til at finansiere, med den virkning, at hjemmestyret overtager den lovgivende og administrative myndighed på området samt de dertil forbundne udgifter. Samtidig kan rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret bestemme, at sådanne områder skal overgå til hjemmestyret.

På områder, hvor det er nødvendigt at yde statstilskud, var Hjemmestyrekommissionens forslag, at der skulle ske en delegation i form af særlige bemyndigelseslove (rammelove) for hvert enkelt område, hvorved Folketinget udstikker en ramme i form af nogle få hovedprincipper for det pågældende område, men i øvrigt overlader den nærmere regelfastsættelse og forvaltning til hjemmestyret.

Hjemmestyrekommissionen foreslog, at man for regler vedtaget af Landstinget på selvfinansierede områder skulle anvende betegnelsen ”landstingslove”, mens man på tilskudsfinansierede områder skulle anvende betegnelsen ”landstingsforordninger”. Kommissionen anførte i den forbindelse, at der strengt juridisk ikke var forskel mellem de to typer regler, og det bemærkes i forlængelse heraf, at der heller ikke ved den daglige anvendelse af reglerne sondres mellem de to typer.

Hjemmestyrekommissionens forslag blev vedtaget med hjemmestyrelovens § 4 for så vidt angår selvfinansierede områder og § 5 for så vidt angår tilskudsfinansierede områder. De områder, som kan overtages i henhold til §§ 4 og 5, blev opregnet i et bilag til loven. Det drejer sig om: Grønlands styrelsesordning, styrelsesordning for kommunerne, skatter og afgifter, folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund, fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl, fredning, landsplanlægning, nærings- og konkurrencelovgivning, herunder også lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhed, regler om alkoholholdige drikke samt regler om lukketid, sociale forhold, arbejdsmarkedsforhold, undervisning og kultur, herunder erhvervsuddannelse, erhvervsforhold i øvrigt, herunder statens fiskeri- og produktionsvirksomhed, erhvervsstøtte og erhvervsudvikling,

sundhedsvæsen, lejelovgivning, boligstøtte og boligforvaltning, vareforsyning, intern passager- og godsbefordring, miljøbeskyttelse.

Samtidig blev det fastslået i hjemmestyrelovens § 7, at rigsmyndighederne efter forhandling og med tilslutning fra hjemmestyret ved lov kan bestemme, at også andre end de i bilaget nævnte sagsområder kan overgå til hjemmestyret – enten med selvfinansiering eller tilskudsfinansiering.

Hjemmestyret har siden hjemmestyrelovens ikrafttræden i 1979 overtaget stort set samtlige de områder, som er angivet i bilaget til loven, idet der dog inden for visse sagsområder stadig er dele, som ikke er overtaget. En række af områderne er overtaget med statslig medfinansiering. Dertil kommer, at hjemmestyret efter lovens § 7 har overtaget en række sagsområder, som ikke er angivet på bilagets liste, hvor nogle er overtaget med selvfinansiering og andre med tilskudsfinansiering. En oversigt over overtagne sagsområder er taget med som bilag til kommissionens forslag til selvstyrelov.

Af væsentlige sagsområder, som hjemmestyret ikke har overtaget, kan nævnes: Retsvæsenet, kriminalretten, politiet, kriminalforsorgen, det formueretlige område, det person-, familie- og arveretlige område, råstofområdet, udlændingeområdet, områderne vedrørende den finansielle sektor og forsikringsvirksomhed, størstedelen af veterinærområdet, dele af området vedrørende kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, det immaterialretlige område, størstedelen af søfartsområdet, luftfartsområdet, arbejdsmiljøområdet og havmiljøområdet.

### **3. Kommissionens forslag til regler for overtagelse af sagsområder i selvstyreloven**

Udarbejdelsen af forslag til regler for overtagelse af sagsområder har været forankret i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål. Arbejdsgruppen har overvejet forskellige modeller for overtagelse af sagsområder, hvor man blandt andet kan forestille sig:

- En positivliste, som angiver hvilke sagsområder, der kan overtages. Ved en sådan model vil kun de områder, som er anført på listen, kunne overtages.
- En negativliste, som angiver hvilke sagsområder, der ikke kan overtages. Ved en sådan model vil alle områder, som ikke er anført på listen, kunne overtages.
- En aftalemodel, hvor overtagelse af sagsområder konkret skal aftales mellem landsstyret og regeringen.

Som anført ovenfor bygger hjemmestyreloven på en positivliste, hvor loven angiver en række sagsområder, som kan overtages, og med en mulighed for at rigsmyndighederne efter forhandling og med tilslutning fra hjemmestyret ved lov kan bestemme, at også andre sagsområder kan overgå til hjemmestyret.

Under drøftelserne af de tre modeller har grønlandske medlemmer ønsket, at det ikke på en negativliste udtrykkeligt fremgår, hvilke sagsområder der ikke kan overtages. Dette ud fra den opfattelse, at en negativliste ville være mindre fleksibel, såfremt rammerne for overtagelse af sagsområder på et tidspunkt i fremtiden måtte blive vurderet anderledes.

Over for dette har været anført – blandt andet med tilslutning fra Justitsministeriet – at der ved en ændring i opfattelsen af, hvilke sagsområder der kan overtages, ville være tale om en ændring i grundlæggende forudsætninger for loven. Efter Justitsministeriets opfattelse vil ændringer af de helt



grundlæggende forudsætninger for en lov – også selvom disse ikke fremgår udtrykkeligt af selve lovteksten – under alle omstændigheder kræve tilslutning fra Folketinget.

For så vidt angår en ren aftalemodel har der i kommissionen været enighed om, at denne ikke ville resultere i et tilstrækkeligt element af selvstyre, da overtagelse af sagsområder i så fald skal aftales mellem landsstyret og regeringen. Landsstyret ville med en sådan model ikke have mulighed for selv at beslutte overtagelse af sagsområder.

Overvejelserne i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål er på den baggrund mundet ud i et forslag om, at der i selvstyreloven anvendes en kombination af en positivliste og en aftalemodel, hvilket kommissionen har tilsluttet sig. På baggrund af arbejdsgruppens indstilling foreslår kommissionen følgende bestemmelser om selvstyrets overtagelse af de sagsområder, som ikke allerede er overtaget i henhold til hjemmestyreloven:

”§ 2. Grønlands Selvstyre kan bestemme, at de sagsområder, der fremgår af lovens bilag, skal overgå til selvstyret.

*Stk. 2.* I det omfang flere sagsområder er anført under samme litra eller nummer i lovens bilag, skal de pågældende sagsområder overgå til Grønlands Selvstyre på samme tidspunkt, jf. dog stk. 3.

*Stk. 3.* Grønlands Selvstyre kan bestemme, at en del af de sagsområder, der er anført på liste I, litra b og liste II, nr. 15, 25 og 27 i lovens bilag skal overgå til selvstyret.

§ 3. Sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret.

*Stk. 2.* Sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

§ 4. Naalakkersuisut og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt i bilaget, kan overtages af Grønlands Selvstyre.”

Hovedindholdet i forslaget er, at selvstyret kan bestemme, at sagsområderne nævnt på liste I og II i bilaget til loven skal overgå til selvstyret. Dertil kommer, at landsstyret og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt på listerne, kan overtages af selvstyret. Forslaget tager ikke stilling til, hvilken procedure der skal gennemføres i Grønland for at beslutte, at et sagsområde skal overtages, og dette er således op til selvstyret at beslutte.

Kompetencen til at beslutte det nærmere tidspunkt for grønlandsk overtagelse af et sagsområde ligger hos selvstyret, idet det dog forudsættes, at der finder en forhandling sted mellem landsstyret og regeringen forud for selvstyrets fastsættelse af tidspunktet for overtagelse af sagsområder på liste II. Sagsområderne på liste II, der er meget centrale og omfattende, forudsætter fælles forberedelser forud for en overtagelse. De forudgående forhandlinger mellem selvstyret og regeringen, der forudsættes påbegyndt i god tid, inden selvstyret agter at overtage det pågældende område, sker alene ud fra en fælles interesse i, at også de mere komplicerede sagsområder kan overtages under veltilrettelagte forhold. Afgrænsningen af sagsområderne på listen bygger på oplysninger fra de ressortministerier, der i dag administrerer de pågældende områder.

For visse områder gælder det, at der er en sådan sammenhæng, at de bør overtages af selvstyret på samme tid. Disse områder er angivet sammen i bilagets lister og kan således ikke overtages særskilt. Dette gælder fx politiet og anklagemyndigheden samt de dertil knyttede dele af kriminalretten.

I visse tilfælde kan dele af et sagsområde overtages. Det drejer sig om de sagsområder, der er angivet i § 2, stk. 3. I beskrivelsen af de pågældende sagsområder er i bemærkningerne til kommissionens forslag til selvstyrelov nærmere angivet, hvilke dele der kan overtages særskilt.

På bilagets liste I over sagsområder, som kan overtages uden nærmere forhandlinger, er anført: Arbejdsskadesikring, resterende områder under sundhedsområdet, færdselsområdet, formueretten, dykkerområdet.

På bilagets liste II over sagsområder, som kan overtages på et tidspunkt fastsat af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne, er anført: Kriminalforsorgen, pas, politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen, retsplejen, herunder oprettelse af domstole, kriminalretten, udlændingeområdet og grænsekontrollen, personretten, familieretten, arveretten, advokatvirksomhed, våbenområdet, radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester, radiokommunikationsområdet, selskabs-, regnskabs- og revisorområdet, fødevare- og veterinærområdet, luftfart, immaterialret, ophavsret, de gymnasiale uddannelser, sikkerhed til søs, skibsregistrering og søretlige forhold, kortlægning, farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet, havmiljø, finansiel regulering og tilsyn, råstofområdet, arbejdsmiljø.

Ligesom ved overtagelse af sagsområder efter hjemmestyrelovens § 4 vil overtagelsen af et sagsområde efter forslaget betyde, at selvstyret overtager den lovgivende og udøvende magt på området. Selvstyret kan ikke overtage et område delvist, fx således at kun lovgivningen overtages, mens administrationen af området ikke overtages. Ved overtagelsen af et sagsområde er det selvstyret, som har kompetencen til at udstede regler på området, men selvstyret har samtidig pligten til at forestå administrationen i henhold til gældende regler.

Forslaget giver ikke mulighed for, at overtagne sagsområder kan medfinansieres af staten, og indeholder ikke mulighed for rammelove som grundlag for overtagelse af konkrete sagsområder, jf. nedenfor i *afsnit 4*.

De øvrige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten efter selvstyreloven beskrives nærmere i betænkningens *kapitel 6*.

#### **4. Ophævelse af rammelove**

Som nævnt ovenfor ligger det ikke i kommissionens forslag til selvstyrelov, at der fortsat skal vedtages rammelove som grundlag for overtagelse af sagsområder. Det er samtidig kommissionens forslag, at selvstyret skal have både den lovgivende og udøvende magt også på sagsområder, som tidligere er overtaget ved rammelove i henhold til hjemmestyrelovens § 5.

Som en konsekvens heraf foreslås det, at de nuværende rammelove ophæves. Dette sker i kommissionens forslag til en lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, jf. betænkningens *kapitel 15*. De landstingsforordninger, som er udstedt med hjemmel i rammelovene, vil dog blive opretholdt, indtil Landstinget vedtager nye regler på områderne.

Visse af rammelovene vedrører sagsområder, hvortil er knyttet særlige grundlovsmæssige forudsætninger. Selvstyret skal således også efter en ophævelse af rammelovene være opmærksom på fx grundlovens § 4, hvorefter ”Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten”, og § 76, hvorefter ”Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en

undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen.” Dette foreslås beskrevet nærmere i bemærkningerne til selvstyreloven.

Derudover indeholder enkelte af rammelovene bestemmelser, som det vil være nødvendigt at opretholde, fx bestemmelser af betydning for forsvarets virke. Det indgår i kommissionens forslag til en lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, jf. betænkningens *kapitel 15*, at indholdet af sådanne bestemmelser opretholdes.

## **5. Særligt om råstofområdet**

Råstofområdet er anført på bilagets liste II. Sagsområdet har været centralt i kommissionens drøftelser, og kommissionen besluttede allerede på sit første møde at nedsætte Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer til at overveje og stille forslag til fremtidige modeller for overtagelse af sagsområdet, herunder hvordan et fremtidigt samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder kan organiseres. Arbejdsgruppen afgav sin rapport den 8. september 2005<sup>19</sup>, og kommissionen har tilsluttet sig denne.

Med ”råstoffer” tænkes der på mineralske råstoffer, dvs. hårde mineraler og kulbrinter, idet vandkraftressourcer blev udskilt i 1994 og nu er et hjemmestyreanliggende.

Det bemærkes, at en overtagelse af råstofområdet vil betyde, at selvstyret, som ved andre overtagelser af sagsområder, overtager den lovgivende og udøvende magt på området. Som led heri vil Grønland ved overtagelsen få ejendomsretten til at råde over og udnytte råstoffer i den grønlandske undergrund. Staten vil dog fortsat have højhedsret over Grønland.

### **5.1. Den nuværende råstofordning**

Den gældende råstofordning reguleres primært i råstofloven<sup>20</sup>, men også i hjemmestyrelovens § 8 og i aftaler. Ordningen hviler på det grundlag, som blev foreslået med Hjemmestyrekommissionens betænkning.

Under Hjemmestyrekommissionens overvejelser om råstofordningen blev følgende lagt til grund for ordningen<sup>21</sup>:

- Et ligestillingsprincip, hvorefter Grønland og Danmark skal være ligestillede med hensyn til fastlæggelsen af retningslinierne for råstofudviklingen i Grønland samt vedtagelsen af de konkrete beslutninger.
- En fælles beslutningskompetence for hjemmestyret og rigsmyndighederne med hensyn til de væsentlige beslutninger på råstofområdet.
- Et praktisk samvirke mellem de politiske instanser og den administrative og tekniske kapacitet.

Råstofordningen bygger således på et princip om, at væsentlige dispositioner på området kræver enighed mellem landsstyret og regeringen. Det ”praktiske samvirke” er blevet udmøntet i det paritetisk sammensatte Fællesråd vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland med lige mange medlemmer udpeget af hjemmestyret og regeringen for hver sin funktionsperiode. Udover

---

<sup>19</sup> Jf. bilag 11.

<sup>20</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer i Grønland.

<sup>21</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 25 f.

medlemmerne har rådet en formand, der udpeges af Dronningen for en periode på 4 år efter en fælles indstilling fra hjemmestyret og regeringen. Rådets hovedopgave er at fremkomme med udtalelser, inden landsstyret og regeringen træffer beslutninger i råstofspørgsmål.

Et væsentligt element i råstofordningen er den fordelingsnøgle for indtægter ved råstofaktiviteter, der er aftalt mellem hjemmestyret og regeringen. Fordelingsnøglen og de økonomiske relationer imellem Grønland og Danmark beskrives nærmere i betænkningens *kapitel 6*.

Administrationen af den gældende råstofordning hørte oprindeligt under staten, men blev i 1998 efter aftale mellem hjemmestyret og regeringen ved en ændring af råstofloven overført til hjemmestyret og placeret hos Råstofdirektoratet.

## **5.2. Kommissionens forslag til ordning for overtagelse af råstofområdet**

Landsstyret har gennem de seneste år rejst spørgsmålet om at få ændret den eksisterende råstofordning. Begrundelserne herfor er dels at øge de grønlandske myndigheders kompetence og ansvar for de mineralske råstoffer, og dels at landsstyret finder ordningen omstændelig med involvering af Fællesrådet samt såvel landsstyret som regeringen, hver gang der skal træffes beslutninger om forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer. Samtidig fører ordningen efter landsstyrets opfattelse let til noget, der minder om dobbelt administrativ sagsbehandling i hjemmestyret og staten.

Landsstyret har i de drøftelser, der har været med regeringen forud for Selvstyrekommissionens nedsættelse, understreget, at der vil være behov for modeller for et fortsat samarbejde mellem Grønland og Danmark om udnyttelsen af mineralske råstoffer, herunder et fagligt samarbejde mellem de grønlandske råstofmyndigheder og De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) henholdsvis Danmarks Miljøundersøgelser (DMU). DMU har siden den 1. januar 2007 været en del af Aarhus Universitet.

Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer har fundet, at de grønlandske myndigheder – også på råstofområdet – bør have så meget kompetence og ansvar som muligt, såfremt der er et ønske herom fra selvstyrets side. Arbejdsgruppen har dog samtidig været af den opfattelse, at Grønland og Danmark også efter en overtagelse af råstofområdet fortsat skal tilstræbe et efterforskningsniveau, som følger målsætningen om at skabe et grundlag for at få indtægter fra udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Som led heri bør det være en politisk målsætning, at der indgås flerårige samarbejdsaftaler mellem danske og grønlandske institutioner på råstofområdet om opretholdelse af et vist efterforskningsniveau efter råstoffer i Grønland. Arbejdsgruppen er af den principielle opfattelse, at den bistand, der er brug for, skal være så god og så billig som muligt. Det kan således efter grønlandske myndigheders overtagelse af råstofområdet være hensigtsmæssigt med en form for fortsat samarbejde mellem danske og grønlandske institutioner, i hvert fald i en overgangsperiode.

Arbejdsgruppen har herudover lagt vægt på, at råstofaktiviteter gennemføres miljømæssigt forsvarligt, samt at beslutninger i relation til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland i videst muligt omfang bør tages af dem, som skal leve med konsekvenserne heraf, herunder de erhvervs-, beskæftigelses- og miljømæssige konsekvenser.

Arbejdsgruppen har på den baggrund afgivet følgende anbefalinger<sup>22</sup>:

”Ud fra det overordnede mål om overførsel af så megen kompetence og ansvar til de grønlandske myndigheder som muligt og hensynet til princippet om, at der skal være sammenhæng mellem rettigheder og pligter, anbefaler arbejdsgruppen,

- at en overførsel af råstofområdet til de grønlandske myndigheder som udgangspunkt bør ske efter de samme principper, som vil blive foreslået anvendt i forbindelse med overførsel af øvrige sagsområder inden for den fremtidige selvstyreordning. Arbejdsgruppen har lagt til grund, at en overførsel af sagsområdet indebærer overførsel af den lovgivende og administrative kompetence på området,
- at der i forbindelse med grønlandsk overtagelse af råstofområdet indgås flerårige aftaler om fortsat samarbejde med danske institutioner med genforhandlings- eller revisionsklausuler.”

Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens anbefalinger.

Kommissionen foreslår således, at råstofområdet overtages efter samme principper som øvrige sagsområder. Som det fremgår under *afsnit 3*, indgår råstofområdet i kommissionens forslag til selvstyrelov på bilagets liste II og vil dermed kunne overtages på et tidspunkt, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

Der er efter kommissionens opfattelse behov for at indarbejde en model i selvstyreloven med henblik på at sikre de hensyn, der er angivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer. Arbejdsgruppen stillede i sin rapport et konkret forslag til samarbejdsmodel<sup>23</sup>. Samarbejdsmodellen er indgået i arbejdet med en samlet model for de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten, som har været forankret i Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, og er blevet udmøntet i § 9 i kommissionens forslag til selvstyrelov. Modellen omtales nærmere under beskrivelsen af de fremtidige økonomiske relationer i betænkningens *kapitel 6, afsnit 5*.

## **6. Samarbejde mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne efter overtagelse af sagsområder**

I forbindelse med selvstyrets overtagelse af nye sagsområder kan det være hensigtsmæssigt med et fortsat samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder og institutioner, i hvert fald i en overgangsperiode. Det kan fx være i relation til overtagelse af komplicerede sagsområder, der understøttes af en særlig teknologi, eller hvor det ikke er muligt i en periode at besætte området med den nødvendige arbejdskraft.

Erfaringerne viser i øvrigt, at der efter hjemmestyrets indførelse er etableret en række samarbejdsrelationer mellem grønlandske og danske myndigheder, herunder både samarbejdsfora med mere formelle mødestrukturer og på mere uformelt, ad hoc-præget grundlag.

Kommissionen er ikke gået ind i generelle overvejelser om, hvilke samarbejdsrelationer man kan forestille sig efter overtagelse af sagsområder efter selvstyreloven. På et enkelt område har kommissionen dog fundet det relevant at anbefale et konkret samarbejde, jf. bemærkningerne ovenfor under *afsnit 5.2* og i *kapitel 6, afsnit 5*, om samarbejde efter overtagelse af råstofområdet.

---

<sup>22</sup> Jf. bilag 11, Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer, s. 5.

<sup>23</sup> Jf. bilag 11, Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer, s. 7.

Det er i øvrigt kommissionens udgangspunkt, at det må være op til selvstyret at beslutte, om man i forbindelse med overtagelse af de enkelte sagsområder ønsker at forhandle en samarbejdsaftale vedrørende fx køb af specifikke ydelser, fagligt samarbejde m.v.

På områder, hvor der er internationale forpligtelser, kan det være hensigtsmæssigt for såvel grønlandske som danske myndigheder, at der indgås samarbejdsaftaler, som kan sikre en fælles forberedelse forud for fx drøftelser i internationale organisationer, hvor grønlandske eller danske synspunkter ønskes fremmet. Dette samarbejde, som ikke mindst berører de enkelte fagministerier, er nærmere beskrevet i *kapitel 7*.



# VI

## DE ØKONOMISKE RELATIONER MELLEM SELVSTYRET OG STATEN

---

*Hovedsigtet med kapitlet er dels at beskrive den eksisterende ordning, der ligger til grund for de økonomiske relationer mellem hjemmestyret og staten, herunder bloktilskuddets betydning for Grønland, dels at beskrive kommissionens forslag til en fremtidig model for de økonomiske relationer; herunder de betragtninger og principper der har ligget til grund for den foreslåede model.*



## 1. En beskrivelse af den nuværende ordning i hjemmestyreloven

### 1.1. Principperne i den nuværende ordning

Hjemmestyrelovens bestemmelser om de økonomiske relationer mellem staten og hjemmestyret bygger på tre hovedprincipper:

- Lovgivningsmagt og bevillingsmyndighed bør ikke adskilles.
- De grønlandske myndigheder skal kunne varetage sagsområder med statslig finansiering.
- Statens tilskud til de områder, der overtages med statslig finansiering, fastsættes efter forhandling med udgangspunkt i statens hidtidige udgifter til de pågældende opgaver.

I Hjemmestyrekommissionens betænkning blev der peget på, at det principielt ville være mest rigtigt, hvis hjemmestyret selv finansierede de opgaver, det overtog fra staten. Imidlertid fandt kommissionen, at Grønlands økonomiske formåen i forhold til det ønskede omfang af offentlige opgaver i hvert fald i en årrække nødvendiggjorde en statslig medfinansiering af de fra staten overførte opgaver. Samtidig var det også Hjemmestyrekommissionens opfattelse, at selvfinansiering ikke burde være en betingelse for, at hjemmestyret kunne få et reelt omfang og indhold.

Hjemmestyrekommissionen tog i sine overvejelser om statstilskuddene udgangspunkt i, at staten hverken skulle opnå besparelser eller have merudgifter ved overgangen til hjemmestyret. Dette indebar, at statstilskud til overtagne opgaver skulle fastsættes med udgangspunkt i de udgifter, staten hidtil havde haft til de pågældende opgaver.

Kommissionen foreslog derfor den model, som fremgår af hjemmestyrelovens §§ 4 og 5.

Ifølge § 4 kan hjemmestyret beslutte at overtage sagsområder uden statsligt tilskud. Hjemmestyret overtager på disse områder lovgivningsansvaret og de administrative beføjelser, idet hjemmestyret samtidig overtager de udgifter, der er forbundet med sagsområdet (selvfinansiering). Når bevillingsmyndigheden er overgået til hjemmestyret, ophører samtidig et dansk ministeransvar for området.

Ifølge § 5 kan hjemmestyret overtage sagsområder med statsligt tilskud. Ved overtagelse i medfør af hjemmestyrelovens § 5 sker fastsættelsen af statens tilskud efter forhandling mellem regeringen og landsstyret og med udgangspunkt i de udgifter, staten hidtil har haft til de pågældende opgaver. Overtagelsernes grundlag er love vedtaget af Folketinget, der angiver de overordnede rammer for det pågældende område. Hjemmestyret varetager i henhold til disse bemyndigelseslove (rammelove) den regelfastsættende og administrative myndighed på områderne, men har ikke – som følge af, at der er knyttet statslig finansiering til overtagelsen – overtaget det fulde lovgivningsansvar.

De årlige bloktilskud ydes som et samlet tilskud til medfinansiering af de områder, der er overtaget efter hjemmestyrelovens § 5. Herved har de grønlandske myndigheder inden for rammer, der ligger i den bemyndigelseslov, hvorved sagsområdet er overført til hjemmestyret, en betydelig frihed i prioriteringen af sine samlede opgaver.

Hjemmestyrekommissionen anbefalede i sin betænkning, at det årlige statstilskud til hjemmestyret skulle fastsættes med udgangspunkt i de udgifter, staten hidtil havde haft til de pågældende

opgaver<sup>24</sup>. Kommissionen anbefalede også, at bloktilskudsforhandlingerne skulle tage hensyn til forudsigelige svingninger i anlægsaktiviteten og eventuelle væsentlige ændringer i forhold, som påvirker behovet for afholdelse af drifts- og anlægsudgifter (fx antal pensionister, skoleelever og andre objektive forhold)<sup>25</sup>.

Bloktilskuddet er løbende blevet reguleret i takt med, at sagsområder er overført fra staten til hjemmestyret i medfør af hjemmestyrelovens § 5. Frem til 1990 blev bloktilskuddet derudover reguleret for udviklingen i demografiske forhold som befolkningens størrelse og sammensætning. Men siden 1990 er bloktilskuddet efter aftale mellem regeringen og landsstyret alene reguleret for pris- og lønstigninger. Siden 2005 er der årligt omprioriteret 50 mio. kr. af bloktilskuddet til et sektorprogram for uddannelse og erhvervsudvikling. Sektorprogrammet skal medvirke til at skabe fornyelse og vækst i Grønlands erhvervsliv for at understøtte målet om en mere selvstående økonomi.

### **1.2. Statens samlede udgifter vedrørende Grønland**

Statens udgifter vedrørende Grønland omfatter ud over det i *afsnit 1.1* nævnte bloktilskud også udgifter til sagsområder i Grønland, som fortsat varetages af staten. Disse sagsområder omfatter blandt andet politi og retsvæsen, råstofområdet (idet administrationen af området dog er overtaget af hjemmestyret med bloktilskud), kriminalforsorgen, det person-, familie- og arveretlige område, udlændingeområdet, områderne vedrørende den finansielle sektor og forsikringsvirksomhed, dele af fødevarer- og veterinærområdet, dele af søfartsområdet, det immaterialretlige område, luftfartsområdet, arbejdsmiljøområdet og havmiljøområdet.

De forfatningsretlige muligheder for, at Grønland kan overtage disse sagsområder, er nærmere omtalt i *kapitel 3, afsnit 2.2, og kapitel 5, afsnit 3*.

Nedenfor vises statens samlede udgifter vedrørende Grønland fordelt på bloktilskud og øvrige udgifter.

---

<sup>24</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 83.

<sup>25</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 86.

**Table 6.1. Bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland.**

	R	R	R	R	B
	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mio. kr. -----				
A. Bloktilskud til Grønland .....	2.877,3	2.952,1	3.006,1	3.018,6	3.069,5
B. Sektorprogram for uddannelse og erhvervsudvikling .....	-	-	-	50,0	50,0
C. Øvrige udgifter i alt .....	643,1	677,9	604,0	612,3	680,3
- Fiskeriinspektion m.v. under Forsvarsministeriet .....	261,9	269,8	227,5	235,7	240,2
- Politi, retsvæsen og kriminalforsorg .....	168,9	171,4	198,8	192,1	191,6
- Energi-, miljø- og råstofaktiviteter .....	110,6	122,3	77,7	92,8	101,4
- Statens Luftfartsvæsen og Meteorologisk Institut .....	48,9	43,3	45,4	33,0	47,6
- Dansk Polarcenter, arktisk forskning og forskningsrådene ..	31,3	32,6	26,5	23,4	61,7
- Øvrige .....	21,6	38,4	28,2	35,3	37,8
D. Anlægsudgifter i alt .....	1,6	0,4	0,3	5,8	3,1
E. Samlede udgifter (A+B+C+D) .....	3.522,0	3.630,4	3.610,5	3.686,7	3.802,9

Kilde: Opgørelsen er udarbejdet af Finansministeriet på grundlag af materiale modtaget fra de enkelte ministerier. Der er i et vist omfang tale om skønnede tal.

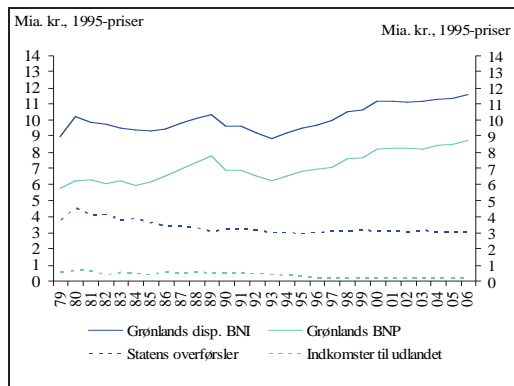
Anm.: Statens samlede udgifter består af udgifterne til bloktilskuddet samt udgifter til varetagelsen af rigsansliggende vedrørende Grønland, herunder udgifter afholdt såvel i Grønland som i Danmark. Herudover afholder staten som rigsmyndighed udgifter til blandt andet den udenrigspolitiske opgavevaretagelse. Disse udgifter er ikke med i tabellen. Tabellens tal er nettoudgifter, dvs. korrigeret for eventuelle indtægter. For 2002-2005 er opgørelsen baseret på regnskabstal, mens den for 2006 er baseret på budgettal fra Finansloven 2006. Faldet i udgifter til Grønland vedrørende fiskeriinspektion m.v. under Forsvarsministeriet i 2004 skyldes en ændret opgørelsesmetode og er således ikke udtryk for en besparelse. Faldet i udgifter til energi-, miljø- og råstofaktiviteter fra 2003 til 2004 skyldes, at et tilskud i form af sektorprogram vedrørende miljø- og energiforbedrende renovering i Grønland på 50 mio. kr. er ophørt.

Som danske statsborgere har personer fra Grønland desuden adgang til serviceydelser i det danske samfund, fx uddannelsessystemet, ligesom personer fra Danmark har adgang til tilsvarende serviceydelser i Grønland. Denne type udgifter indgår dog ikke i opgørelsen i *tabel 6.1*.

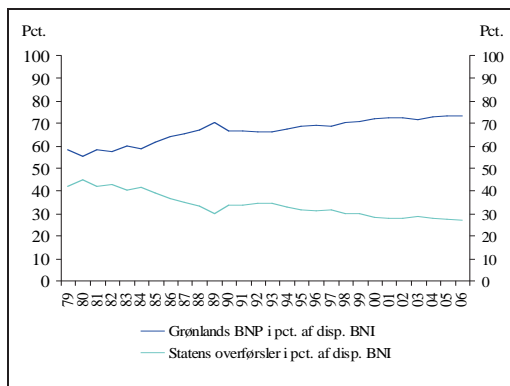
## 2. Bloktilskuddets betydning for Grønland

Den samlede indkomst i Grønland (den disponible bruttonationalindkomst/disponible BNI) er givet ved summen af den grønlandske produktion (bruttonationalproduktet/BNP), statens overførsler til Grønland (bloktilskud og øvrige overførsler), samt nettoindkomster til udlandet, som opgjort i Grønlands Statistiks Nationalregnskab. Den reale udvikling i disse størrelser i perioden 1979-2006 er vist i *figur 6.1*.

Figur 6.1. Udviklingen i Grønlands disponible BNI, Grønlands BNP, statens overførsler og grønlandske indkomster til udlandet. 1979-2006. 1995-priser.



Figur 6.2. Udviklingen i andelen af Grønlands disponible BNI fra henholdsvis grønlandsk produktion (BNP) og overførsler fra staten. 1979-2006.



Kilde: Grønlands Statistik.

Figur 6.1 viser, at den disponible BNI opgjort i 1995-priser er steget fra 8,9 mia. kr. i 1979 til 11,5 mia. kr. i 2006, svarende til en gennemsnitlig årlig real vækst på 1,0 pct. Tilskuddet fra staten er i samme periode faldet fra 3,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr., svarende til et gennemsnitligt årligt realt fald på 0,7 pct. Faldet vedrører perioden før 1989, idet tilskuddet stort set har været uændret de seneste 20 år.

Den relativt kraftigere vækst i den disponible BNI i forhold til indtægterne fra staten skyldes, at BNP i perioden er vokset fra 5,7 mia. kr. til 8,7 mia. kr. svarende til en gennemsnitlig årlig real vækst på 1,5 pct. Den grønlandske produktion har således over tid udgjort en stadig stigende andel af de samlede grønlandske indkomster.

Figur 6.2 viser, at indtægterne fra staten har udgjort en faldende andel af de samlede indkomster. Hvor statens overførsler til Grønland i 1980 udgjorde 42 pct. af den disponible BNI, er denne andel i 2006 faldet til knap 27 pct. Tilsvarende har den grønlandske produktion i samme periode været stigende fra i 1980 at udgøre 58 pct. af de samlede indkomster til godt 73 pct. i 2006.

Grønland er således over tid blevet mindre afhængig af statens overførsler, mere baseret på egne indkomster og dermed mere økonomisk selvberende.

Statens overførsler er imidlertid fortsat en betydelig indtægtskilde for det grønlandske samfund. For at illustrere bloktilskuddets betydning for Grønland er nedenfor vist bloktilskuddet og statens øvrige udgifter i forhold til bruttonationalproduktet (BNP), den disponible bruttonationalindkomst (disponible BNI), samt Landskassens indtægter og udgifter.

**Tabel 6.2. Statslige udgifter vedrørende Grønland relativt til udvalgte mål for Grønlands økonomi. 2006.**

Overførsel/relativt til 2006	Grønlandsk BNP	Grønlandsk disponibel BNI	Landskassens indtægter	Landskassens udgifter
			Pct. -----	
Bloktilskud .....	29,3	22,0	56,9	57,3
Øvrige statslige udgifter .....	6,1	4,6	11,8	11,9
I alt .....	35,4	26,6	68,7	69,2

Kilde: Beregningerne er udarbejdet på baggrund af publikationerne: Nationalregnskab 2006, Grønlands Statistik og Landskassens regnskab 2006, Grønlands Hjemmestyre.

Tabellen viser, at bloktilskuddet i 2006 udgør 29,3 pct. af bruttonationalproduktet og 22,0 pct. af den disponible indkomst. Når de øvrige statslige udgifter medtages, udgør de samlede statslige udgifter vedrørende Grønland over henholdsvis 35,4 pct. og 26,6 pct. af disse mål. I forhold til Landskassens indtægter og udgifter viser tabellen, at bloktilskuddet udgør mere end halvdelen af Landskassens indtægter og dækker tilsvarende mere end halvdelen af Landskassens udgifter.

Den disponible bruttonationalindkomst, herunder de statslige overførsler, er et udtryk for samfundets samlede velstand i form af forbrugs- og investeringsmuligheder. *Tabel 6.3* sammenstiller disponibel bruttonationalindkomst i Grønland og Danmark i mia. kr. og pr. indbygger.

**Tabel 6.3. Sammenligning af disponibel bruttonationalindkomst. 2006.**

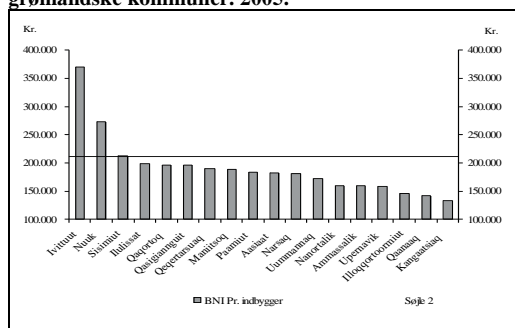
	Grønland	Danmark
Disponibel BNI, mia. kr. ....	14,2	1.639,8
Disponibel BNI, pr. indbygger, 1.000 kr. ....	249,4	301,7
Disponibel BNI, pr. indbygger, købekraftskorrigeret 1.000 kr. ....	219,6	301,7

Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Korrigeret for det 13½ pct. højere prisniveau i Grønland viser tabellen således, at det grønlandske indkomstniveau ligger godt 27 pct. under det danske.

De disponible indkomster i Grønland dækker dog over en meget skæv fordeling mellem de enkelte kommuner. Dette fremgår af *figur 6.3*, der viser BNI pr. indbygger i kr. fordelt på grønlandske kommuner i 2005. Tre kommuner på i alt godt 21.000 indbyggere – svarende til 37 pct. af befolkningen – ligger over eller på gennemsnittet for Grønland som helhed, mens de øvrige 15 kommuner ligger under gennemsnittet, heraf seks markant under.

**Figur 6.3. BNI pr. indbygger i kr. fordelt på grønlandske kommuner. 2005.**



Kilde: Grønlands Statistik, 2006, samt egne beregninger.

Anm.: BNI pr. indbygger i figur 6.3 i grønlandske kommuner er beregnet summarisk ved anvendelse af indkomstfordelingsdata.

### 3. De økonomiske relationer i den gældende råstofordning

Den grønlandske råstofordning er en del af hjemmestyreordningen og angiver rammerne for den fælles dansk/grønlandske varetagelse af opgaverne på råstofområdet. Råstofordningen er overordnet fastsat i hjemmestyrelovens § 8 og er nærmere reguleret i råstofloven<sup>26</sup>.

Et element i råstofordningen er den fordelingsnøgle vedrørende indtægter ved råstofaktiviteter, der er aftalt imellem staten og hjemmestyret og fastsat i råstofloven. Oprindeligt gik aftalen ud på, at eventuelle indtægter fra råstofvirksomhed skulle modregnes i statens bloktilskud til hjemmestyret. Senere blev aftalen ændret, således at årlige indtægter op til 500 mio. kr. fordeles ligeligt mellem parterne. Indtægter herudover fastsættes ved lov efter forhandling mellem landsstyret og regeringen.

Som omtalt i betænkningens *kapitel 5, afsnit 5*, omfattede råstofordningen tidligere også vandkraftressourcer, men dette område blev udskilt fra ordningen i 1994, således at sagsområdet vandkraftressourcer og eventuelle indtægter heraf nu er et hjemmestyreanliggende. Den nuværende råstofordning omfatter mineralske råstoffer, dvs. kulbrinter og hårde mineraler.

Råstoflovens § 22, stk. 3, indeholder en definition af, hvilke indtægter der er omfattet af indtægtsfordelingsprincippet i relation til mineralske råstoffer. Dette er beskrevet overordnet i *afsnit 5, pkt. 3*, nedenfor.

De nævnte indtægtstyper omfatter indtægter vedrørende hjemmestyrets og statens fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet. En sådan fælles deltagelse er formaliseret gennem Nunaoil A/S, der ejes af hjemmestyret og staten med 50 pct. hver. Selskabet deltager i alle tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter. Selskabet er båret i efterforskningsfasen, hvilket betyder, at de øvrige selskaber med andel i tilladelsen skal afholde Nunaoil A/S' andel af udgifterne til efterforskning. Hvis der gøres et kommercielt fund, vil Nunaoil A/S skulle tage stilling til sin fortsatte deltagelse i projektet og i givet fald afholde sin andel af investeringerne og de fremtidige driftsudgifter i forbindelse med produktion fra fundet.

<sup>26</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer i Grønland.

Nunaoil A/S' virksomhed og ejerforhold er baseret på "Aftale mellem staten og Grønlands Hjemmestyre om dispositioner vedrørende Nunaoil A/S" af 8. og 11. september 1998. Aftalen er senere udmøntet i lov om selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter i Grønland m.v.<sup>27</sup> og landstingslov om selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter<sup>28</sup>.

#### **4. Forudsætninger og principper der lægges til grund for en kommende ordning**

Som nævnt i *kapitel 2* nedsatte Selvstyrekommissionen Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, der skulle "overveje og stille forslag til en [...] nyordning med fokus på de økonomiske relationer mellem de grønlandske myndigheder og staten og herunder fremlægge konkrete, alternative forslag til principperne for bloktilskuddets udvikling fremover". Arbejdsgruppen skulle endvidere "under inddragelse af resultaterne fra arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer [...] udarbejde forslag til, hvordan en nyordning vedrørende ikke-levende ressourcer [minerale råstoffer] og eventuelle indtægter herfra kan indgå i principperne for bloktilskuddets udvikling fremover"<sup>29</sup>.

Arbejdsgruppen har, som beskrevet i arbejdsgruppens rapport<sup>30</sup>, drøftet forskellige modeller for statens fremtidige tilskud samt behandlingen af eventuelle fremtidige indtægter fra råstofaktiviteter, og hvordan sådanne indtægter kan indgå i tilskuddets udvikling fremover. Arbejdsgruppen besluttede at fremlægge et samlet forslag til en ny ordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark, inklusive behandlingen af indtægter fra udnyttelsen af ikke-levende ressourcer.

I dette afsnit beskrives indledningsvist de forudsætninger og principper, som kommissionen har tiltrådt efter indstilling fra arbejdsgruppen.

Kommissionens forslag bygger på nogle grundlæggende forudsætninger og principper, der både tager afsæt i kommissoriet og i resultatet af kommissionens drøftelser.

##### *Rettigheder og pligter:*

Ifølge kommissionens kommissorium skal arbejdet baseres på princippet om, at "der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter". Det er kommissionens opfattelse, at overensstemmelse mellem rettigheder og pligter betyder, at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar.

##### *Økonomisk selvberenhed:*

Det har været forudsat, at modellen for de økonomiske relationer mellem selvstyret og staten skulle understøtte hensynet til, at det grønlandske samfund gøres "mere økonomisk selvberende og hermed mindre afhængigt af statens tilskud".

Baggrunden herfor er, at det grønlandske velstandsniveau i dag holdes oppe af tilskud fra Danmark, i hvis fravær de disponible indkomster ville ligge 25 pct. under det aktuelle niveau, jf. summariske

---

<sup>27</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 87 af 9. februar 1999 om selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter i Grønland m.v.

<sup>28</sup> Jf. landstingslov nr. 10 af 22. november 1984 om etablering af et selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter i Grønland, som senest ændret ved landstingslov nr. 12 af 30. oktober 1998.

<sup>29</sup> Jf. bilag 12, Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, april 2007, afsnit 1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.

<sup>30</sup> Jf. bilag 12.

beregninger i arbejdsgruppen. Den grønlandske økonomi kan derfor i dag langt fra betegnes som selv bærende.

Ved øget økonomisk selv bærenhed forstås en forskydning i samfundets økonomiske grundlag i retning af relativt flere indtægter fra erhvervsvirksomhed og relativt færre indtægter baseret på eksterne tilskud. Øget selv bærenhed betyder således, at det økonomiske fundament for tilværelsen i Grønland i højere grad kommer til at bestå af egenproduktion, og at bidrag fra Danmark får mindre betydning.

#### *Sagsområder:*

Modellen skulle også indeholde forslag til, hvilke økonomiske forhold der skal knyttes til overtagelsen af et sagsområde. Det vil sige, hvorvidt modellen skal indeholde mulighed for statslig medfinansiering i forbindelse med overtagelse af sagsområder, eller om Grønland fuldt ud overtager finansieringen af sagsområderne.

Kommissionen har taget udgangspunkt i, at det i en kommende selvstyremodel, jf. *kapitel 5*, er selvstyret, som beslutter omfang af og hastighed for overtagelse af sagsområder. Det er forudsat, at staten fortsat finansierer de områder, som ikke er overgået eller ikke kan overgå til de grønlandske myndigheder, jf. rammerne for rigsfællesskabet.

Det er endvidere forudsat, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et sagsområde sikrer en standard i Grønland på det pågældende sagsområde, som svarer til standarden i Danmark med de særlige afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

#### *Andre hensyn:*

En række yderligere hensyn i relation til de fremtidige overførsler fra staten til selvstyret har været drøftet.

Et hensyn har været at undgå en egentlig velfærdssenkning. Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling har beregnet, hvilke konsekvenser en aftrapning af bloktilskuddet har på velfærdsniveauet, velfærdsudviklingen og egenproduktionen. Om resultatet heraf henvises til afsnit 6 i rapporten fra arbejdsgruppen samt det tilhørende bilag 1<sup>31</sup>. Selv om det er målsætningen, at Grønland på længere sigt ikke modtager tilskud fra staten, har det været et hensyn, at modellen ikke bidrager til at øge forskellen i den materielle levestandard mellem Grønland og Danmark givet de allerede eksisterende indkomstforskelle.

Et andet hensyn har været at finde en model, der som minimum vil være neutral i forhold til udviklingen af det private erhvervsliv, og som i bedste fald vil stimulere udviklingen i det private erhvervsliv med henblik på at øge egenproduktionen og dermed den selv bærende økonomi. Erhvervsudviklingen er – udover på kortere sigt at være påvirket af konjunkturerne – primært under indflydelse af den førte erhvervs politik.

Endelig har kommissionen lagt vægt på, at en kommende økonomisk ordening kan bidrage til økonomisk stabilitet.

---

<sup>31</sup> Jf. bilag 12.



## 5. Kommissionens forslag til en model for de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten

Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling har i sin rapport foreslået følgende model for de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten<sup>32</sup>:

”Arbejdsgruppens forslag:

1. Bloktilskuddet fortsætter reelt uændret, dvs. justeret med pris- og lønudviklingen.
2. Grønland finansierer selv fuldt ud alle sagsområder, der overtages efter selvstyreloven, herunder udgifterne til råstofområdet, jf. dog pkt. 5 nedenfor.
3. Indtægter fra råstofudvinding i Grønland, som defineret i lov om mineralske råstoffer i Grønland, tilfalder Grønlands Selvstyre.
4. Bloktilskuddet reduceres med et beløb svarende til halvdelen af de indtægter fra råstofudvinding, som i det givne kalenderår ligger ud over 75 mio. kr. i realværdi, dvs. justeret med pris- og lønudviklingen.
5. Staten og Grønlands Selvstyre gennemfører og finansierer rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, herunder basale institutions- og forskningsopgaver som omtalt i forslaget til en sådan samarbejdsmodel i ”Rapport afgivet af arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer” af 8. september 2005, (side 7). Herefter er det op til selvstyret at afgøre, hvorvidt man vil forny aftalen.
6. Når statens bloktilskud til Grønland er reduceret til nul kroner, indledes der forhandlinger mellem Grønlands Selvstyre og regeringen. I forhandlingerne indgår spørgsmålet om en eventuel fortsættelse af aftalen nævnt i pkt. 5 og spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofudvinding i den grønlandske undergrund.”

Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens forslag, men har samtidig konstateret behovet for justeringer og præciseringer i modellens *pkt. 3, 5 og 6*, jf. bemærkninger nedenfor.

Bemærkninger til modellen:

### *Ad punkt 1. Statens tilskud*

Det foreslås, at tilskuddet fastfryses på det reale niveau, som det har i dag, dvs. 3.202,1 mio. kr. (2007 pris- og lønniveau). Dette afspejles i § 5 i kommissionens forslag til selvstyrelov. Et reelt uændret tilskud betyder, forudsat en fortsat vækst i den grønlandske økonomi, at indtægterne fra staten over tid vil fortsætte med at udgøre en faldende andel af de samlede indkomster, hvorved Grønland bliver mindre afhængig af statens overførsler set i forhold til den samlede grønlandske økonomi og dermed mere økonomisk selvberende.

### *Ad punkt 2. Finansiering af overtagne sagsområder*

Som nævnt i *afsnit 4* er det forudsat, at de grønlandske myndigheder beslutter omfanget af og hastigheden for overtagelse af sagsområder fra staten. Det er endvidere forudsat, at staten fortsat finansierer de områder, som ikke er overgået eller ikke kan overgå til de grønlandske myndigheder, jf. dog bemærkninger til *pkt. 6* nedenfor.

Det er også forudsat, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et sagsområde sikrer en standard i Grønland på det pågældende sagsområde, som svarer til standarden i Danmark med de særlige afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

---

<sup>32</sup> Jf. bilag 12, Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, afsnit 9.2.

Sagsområder, der overtages af selvstyret, finansieres fra tidspunktet for overtagelsen af Grønlands Selvstyre. Dette afspejles i § 6 i kommissionens forslag til selvstyrelov, hvor det ligeledes fremgår, at selvstyret overtager de reale aktiver, der er direkte forbundet med et sagsområde, der overtages.

#### *Ad punkt 3. Indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland*

Indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre, jf. dog bemærkningerne til *pkt. 6* nedenfor. Dette er medtaget i § 7, stk. 1, i kommissionens forslag til selvstyrelov. Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling har i sin rapport indstillet, at indtægterne defineres i overensstemmelse med den gældende råstoflov. På kommissionens møde i juni 2007 fandt kommissionen dog, at der var behov for afklaring af spørgsmål, der knytter sig til en anvendelse af den gældende indtægtsdefinition i råstofloven under en ændret råstofordning for Grønland, og en ekspertgruppe bestående af repræsentanter fra hjemmestyret og danske ministerier blev nedsat til at beskrive og analysere problemstillingerne samt komme med forslag til lovbestemmelser og bemærkninger, der ville kunne indgå i selvstyreloven.

På baggrund af ekspertgruppens arbejde har Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling fremlagt et nyt forslag til definition af råstofindtægter, som kommissionen har tilsluttet sig. Definitionen indeholder følgende indtægter:

1. Indtægter i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, dog bortset fra beløb, som betales til dækning af udgifter i Råstoffdirektoratets regi.
2. Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
3. Indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland.
4. Indtægter fra udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte og skattefrit kan modtage udbytte derfra.

Den væsentligste ændring i indtægtsdefinitionen i forhold til definitionen i den gældende råstoflov findes i definitionens *pkt. 3*. I råstoflovens definition indgår således kun ”Indtægter vedrørende statens og hjemmestyrets fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet”, jf. råstoflovens § 22, stk. 3, nr. 3, hvilket i dag vil sige indtægter fra det fællesejede Nunaoil A/S.

I en situation, hvor selvstyret vil kunne overtage råstofområdet, og hvor den fælles beslutningskompetence med varetter for både landsstyret og regeringen dermed kan bortfalde, har kommissionen fundet det vigtigt, at alle indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, skal indgå i definitionen.

Definitionen fremgår af § 7, stk. 2, i kommissionens forslag til selvstyrelov.

#### *Ad punkt 4. Reduktion af statens tilskud*

Udviklingen i statens tilskud til Grønland påvirkes af de i *pkt. 3* nævnte indtægter. Modellen forudsætter, at statens tilskud til selvstyret reduceres med et beløb, som svarer til halvdelen af de årlige indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland. Dog indgår de første 75 mio. kr. af de årlige råstofindtægter ikke i grundlaget for reduktion af statens tilskud. Grundbeløbet på 75 mio. kr. pris-

og lønreguleres årligt fra den 1. januar året efter selvstyrelovens ikrafttræden. Den årlige opgørelse beregnes med udgangspunkt i tilskudsniveauet for det pågældende år, dvs. de 3.202,1 mio. kr. (2007-pris- og lønniveau). Dette betyder, at såfremt der et år sker en reduktion i råstofindtægterne (udover de nævnte 75 mio. kr.), vil tilskuddet blive øget med et beløb svarende til halvdelen af reduktionen, jf. dog bemærkningerne til *pkt. 6* nedenfor.

Dette afspejles i § 8 i kommissionens forslag til selvstyrelov.

#### *Ad punkt 5. Økonomisk samarbejdsmodel*

Som omtalt i betænkningens *kapitel 5, afsnit 5.2*, har Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer i sin rapport anbefalet, at der ”i forbindelse med grønlandsk overtagelse af råstofområdet indgås flerårige aftaler om fortsat samarbejde med danske institutioner med genforhandlings- eller revisionsklausuler”<sup>33</sup>.

Arbejdsgruppens forslag til en model for sådanne flerårige aftaler lyder<sup>34</sup>:

”1. Rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver: Hjemmestyret har adgang til rådgivning og udførelse af opgaver, som skal tilvejebringe grundlag for at myndighedsbehandle mineral- og kulbrinteaktiviteter i Grønland, i samme omfang som hidtil hos de danske sektorforskningsinstitutioner GEUS og DMU inden for rammerne af 5-årige aftaler med virkning fra en grønlandsk overtagelse af sagsområdet mineralske råstoffer. Betalingen for disse ydelser skal svare til de udgifter GEUS og DMU hidtil har haft som følge af udførelsen af disse opgaver, dvs. en årlig betaling på hhv. 3,0 mio. kr. og 2,2 mio. kr. til GEUS og DMU. Betalingen reguleres med udviklingen i det danske reguleringsprisindeks. Hjemmestyret kan herudover frit købe supplerende rådgivning mv. fra GEUS og DMU eller anden side.

2. Råstofordningsrelaterede opgaver: Hjemmestyret gennemfører konkrete målrettede råstofprojekter til markedsføring af råstofpotentialet mv. af samme økonomiske omfang som hidtil. Hjemmestyret vil i første aftaleperiode gennemføre disse projekter som projektsamarbejde med GEUS og DMU i et omfang der svarer til perioden 2000-2004, dvs. for aftaleperioden som helhed svarende til knap halvdelen af projektomfanget. GEUS og DMU vil som hidtil være hjemmestyrets hovedrådgivere i forbindelse med gennemførelse af råstofprojekter. Den hidtidige fleksibilitet i anvendelsen af projektmidlerne opretholdes hermed. Projektsamarbejdet med GEUS og DMU vil blive gennemført inden for rammerne af 5 årige samarbejdsaftaler.

Hovedprincipperne for projektsamarbejdet vil være, at begge parter bidrager med en ydelse i form af økonomisk bidrag og/eller anden form for arbejde og tjenesteydelse. Begge parter skal specificeres og opgøres i et til hvert projekt knyttet budget. Hertil anvendes for statslige institutioner takster for ”Aktiviteter finansieret af statslige fonds- og programmidler” i henhold til Finansministeriets Budgetvejledning. Hjemmestyrets bidrag sker i overensstemmelse med Grønlands Hjemmestyres Budgetregulativ. Projekterne vil blive defineret inden for rammerne af Råstofdirektoratets mineral- og kulbrintestrategier. Parterne mødes mindst en gang om året med henblik på at aftale projekter for det/de kommende år.

3. Basale institutions- og forskningsopgaver, herunder databaser: GEUS og DMU vil i første periode, som aftalerne vedrørende rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver og de råstofordningsrelaterede opgaver løber, udføre en grundlagsskabende forskningsindsats af særlig relevans for råstofområdet. Indsatsen vil i den første aftaleperiode være af samme økonomiske omfang

<sup>33</sup> Jf. bilag 11, Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer, s. 5.

<sup>34</sup> Jf. bilag 11, Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer, s. 7.

som i 2005 reguleret med udviklingen i det danske reguleringsprisindeks. Endvidere vil GEUS og DMU videreføre og finansiere driften af råstofspecifikke databaser som fx seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, så længe aftalerne kontinuerligt videreføres.

4. Ved samarbejde vedrørende andre ydelser end ovennævnte forhandles de økonomiske vilkår separat mellem de involverede institutioner. De grønlandske og de danske institutioner er hver især ansvarlige for overholdelse af de for institutionen gældende budgetregler mv.

5. Med inddragelse af de relevante stats og hjemmestyre institutioner indleder regeringen og Grønlands landsstyre tolv måneder før udløbet af den første femårige aftaleperiode forhandlinger om hvorvidt aftalerne skal fornyes, herunder arten, omfanget og betalingen for de rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, samarbejdsaftaler vedrørende råstofordningsrelaterede opgaver samt de basale institutions- og forskningsopgaver for den efterfølgende aftaleperiode. Forhandlingerne skal være afsluttet senest ni måneder før udløbet af aftaleperioden. Tilsvarende forhandlinger indledes ved udløbet af eventuelt efterfølgende aftaleperioder.”

Forslaget fra Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer indgår i § 9 i kommissionens forslag til selvstyrelov. Med bestemmelsen foreslås det, at regeringen skal sikre, at selvstyret mod betaling fortsat kan have adgang til rådgivning m.v. ved administration af området. Bestemmelsen indebærer, at der fra tidspunktet for overtagelsen af sagsområdet indgås en 5-årig aftale mellem landsstyret og regeringen om ydelserne. Kommissionen foreslår, at det efter udløbet af den første 5-årige periode er op til landsstyret at beslutte, om aftalen skal fornyes i form af flerårige aftaler (som ikke nødvendigvis er 5-årige). Så længe der indgås aftaler om de nævnte ydelser, stiller regeringen forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for landsstyret.

#### *Ad punkt 6. Forhandling*

Når statens tilskud til selvstyret er reduceret til nul kroner, indledes der efter forslaget forhandlinger mellem landsstyret og regeringen. I forhold til pkt. 6 i det forslag, som var indeholdt i rapporten fra Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, har kommissionen tilsluttet sig en efterfølgende indstilling fra arbejdsgruppen om, at forhandlingerne skal omhandle de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten, herunder om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, om genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre samt om en fortsættelse af aftalen om rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, jf. ovenfor.

De nævnte elementer i forhandlingen skal navnlig ses i sammenhæng med følgende forhold:

Indgås der ikke aftale mellem landsstyret og regeringen om en fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, tilfalder disse indtægter selvstyret. Dette gælder dog ikke for indtægter fra danske offentlige myndigheders (statens og kommunernes m.v.) ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, samt fra skatter og afgifter i Danmark. Disse indtægter vil, når statens tilskud til selvstyret er reduceret til nul kroner, tilfalde de pågældende danske myndigheder.

Ved en reduktion af statens tilskud til selvstyret til nul kroner, bortfalder tilskuddet også for efterfølgende år, og der skal herefter ikke længere betales tilskud til selvstyret, medmindre andet aftales. Dette gælder, uanset om indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland eventuelt falder igen eller helt bortfalder. En sådan situation kunne blandt andet opstå i årene efter et år med ekstraordinære engangsindtægter fx som følge af salg af ejerandele i grønlandske offentligt ejede

råstofrelaterede virksomheder. Tilskuddet vil dog ikke bortfalde i den situation, hvor reduktionen skyldes fx statens salg af ejerandele i et statsligt ejet selskab, og hvor selvstyret dermed ikke har nogen direkte indflydelse på reduktionen. I denne situation medregnes kun det beløb, der vil nedbringe statens tilskud til nul kroner, mens et resterende beløb overføres og medregnes i året efter.

Endelig vil en aftale mellem landsstyret og regeringen om rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver ikke fortsætte ved en reduktion af statens tilskud til selvstyret til nul kroner, medmindre parterne indgår aftale herom.

Udover de nævnte elementer i forhandlingen kan endvidere indgå spørgsmålet om dækning af statens udgifter til sagsområder, der ikke kan overtages inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet, og eventuelt andre sagsområder, som selvstyret og regeringen ønsker løst i fællesskab.

Ingen af parterne er forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat.

Rammerne for forhandlingen afspejles i § 10 i kommissionens forslag til selvstyrelov.

Det er vurderingen fra Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, at:

- Modellen tilgodeser sammenhængen mellem rettigheder og pligter, således at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar, jf. *pkt. 2*. Men det er helt op til selvstyrets egne beslutninger at overtage ansvaret for yderligere sagsområder og hermed også de forbundne udgifter.
- Modellen understøtter øget selv bærenhed i det grønlandske samfund, idet Grønland selv modtager de første 75 mio. kr. årligt fra råstofaktiviteter samtidig med, at staten finansierer rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver inden for råstofefterforskning, svarende til 29 mio. kr. årligt.
- Modellen sikrer selvstyret et stabilt grundlag for økonomisk planlægning, idet selvstyret selv har beslutningskompetencen over, hvilke sagsområder der overtages og hvornår, jf. forslaget til selvstyrelov. Hertil kommer, at såfremt der sker en reduktion i de årlige råstofindtægter (udover niveauet på de første 75 mio. kr.), øges statens tilskud tilsvarende, dvs. vender tilbage til et tidligere højere niveau, jf. dog situationen, hvor tilskuddet er blevet reduceret til nul kroner, som omtalt ovenfor.

En samlet kommission, med undtagelse af Søren Espersen, MF (DF), tilsluttede sig arbejdsgruppens anbefalinger med de i bemærkningerne til *pkt. 3, 5 og 6* nævnte justeringer.

Kommissionens forslag til bestemmelser i selvstyreloven om de økonomiske relationer lyder på den baggrund:

- ”§ 5. Staten yder Grønlands Selvstyre et årligt tilskud på 3.202,1 mio. kr., jf. dog § 8, stk. 1. Beløbet er angivet i 2007-pris- og lønniveau.
- Stk. 2.* Tilskuddet reguleres årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven det pågældende år.
- Stk. 3.* Tilskuddet udbetales forskudsvis med 1/12 hver måned.
- Stk. 4.* Finansministeren kan efter aftale med Naalakkersuisut fastsætte regler om ændrede udbetalingsterminer.

**§ 6.** Sagsområder, der overtages af Grønlands Selvstyre efter §§ 2-4, finansieres fra tidspunktet for overtagelsen af selvstyret.

*Stk. 2.* Grønlands Selvstyre overtager de reale aktiver, der er direkte forbundet med et sagsområde, der overtages.

**§ 7.** Indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre.

*Stk. 2.* De i stk. 1 angivne indtægter omfatter følgende indtægter:

- 1) Indtægter i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, dog bortset fra beløb, som betales til dækning af udgifter i Råstoffdirektoratets regi.
- 2) Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
- 3) Indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland.
- 4) Indtægter fra udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte og skattefrit kan modtage udbytte derfra.

**§ 8.** Tilfalder der Grønlands Selvstyre indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, jf. § 7, reduceres statens tilskud til selvstyret med et beløb, der svarer til halvdelen af de indtægter, som i det pågældende år ligger over 75 mio. kr.

*Stk. 2.* Med virkning fra 1. januar året efter lovens ikrafttræden reguleres det i stk. 1 nævnte beløb på 75 mio. kr. årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven det pågældende år.

*Stk. 3.* Opgørelse efter stk. 1 sker i det efterfølgende år med henblik på afregning året efter.

**§ 9.** Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet sikrer regeringen, at der mod betaling ydes rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet.

*Stk. 2.* Naalakkersuisut og regeringen indgår med virkning fra Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet aftale om de i stk. 1 nævnte ydelser.

*Stk. 3.* Naalakkersuisut kan beslutte at forny den i stk. 2 nævnte aftale i form af flerårige aftaler.

*Stk. 4.* Ved indgåelse af aftaler efter stk. 2 og stk. 3 stiller regeringen forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut.

**§ 10.** Reduceres statens tilskud til Grønlands Selvstyre til nul kroner, jf. § 8, indledes der forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen om de fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten, herunder om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, om genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre samt om en fortsættelse af en aftale om de i § 9 nævnte ydelser.”



# VIII

## UDENRIGSANLIGGENDER

---

*Hovedsigtet med kapitlet er dels at beskrive de nuværende regler på udenrigsområdet og den nuværende praksis i samarbejdet mellem Grønland og Danmark, dels at beskrive kommissionens overvejelser og beslutninger i forhold til udenrigsbestemmelser i en selvstyrelov.*



## 1. Indledning

Udenrigskapitlet i kommissionens forslag til en selvstyrelov har været genstand for omfattende drøftelser i Selvstyrekommissionen. Repræsentanter for Udenrigsdirektoratet og Udenrigsministeriet har deltaget i drøftelserne. Som sagsområde hører udenrigspolitikken til de områder, som ikke kan overtages af selvstyret, jf. betænkningens *kapitel 3, afsnit 2.2*.

Forud for indførelsen af hjemmestyreordningen var Grønland kun i meget begrænset omfang inddraget i udenrigspolitiske forhold. Siden er hjemmestyret i væsentligt omfang inddraget og har i dag en række beføjelser på det udenrigspolitiske område. Disse beskrives nærmere nedenfor. Kommissionens forslag til udenrigsbestemmelser bygger dels på erfaringerne med de eksisterende regler i hjemmestyreloven og i fuldmagtsloven<sup>35</sup>, dels på de mere uformelle samarbejdsrelationer, som har udviklet sig mellem Grønland og Danmark siden hjemmestyreordningens indførelse.

## 2. Varetagelsen af det udenrigspolitiske område i dag

### 2.1. Hjemmestyrelovens bestemmelser

Hjemmestyrekommissionen beskæftigede sig med udenrigsspørgsmålet i sin betænkning og konstaterede her, at kompetencen til indgåelse af traktater og til udøvelse af rigets deltagelse i internationalt samarbejde i henhold til grundloven lå hos rigsmyndighederne, hvilket blev slået fast i hjemmestyrelovens § 11, stk. 1. Derudover beskæftigede Hjemmestyrekommissionen sig særligt med tre spørgsmål<sup>36</sup>.

For det første fandt Hjemmestyrekommissionen, at det – på samme måde som med lovgivning m.v. – var nødvendigt forudgående at høre hjemmestyret ved indgåelse af visse traktater. På den baggrund blev det i hjemmestyrelovens § 13 fastslået, at ”Traktater, der kræver folketingets samtykke, og som særligt berører grønlandske interesser, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse, inden de indgås.”

For det andet foreslog Hjemmestyrekommissionen, at foranstaltninger, som hjemmestyret påtænker at træffe, og hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets deltagelse i internationalt samarbejde eller rigets forhold til udlandet i øvrigt, skal forhandles med rigsmyndighederne, inden de vedtages. Dette kom ind i hjemmestyrelovens § 11, stk. 2.

For det tredje drøftede Hjemmestyrekommissionen forholdet til EF. Kommissionen tog udgangspunkt i, at Grønland på det tidspunkt var medlem af EF sammen med Danmark, og at der ikke med forslaget skulle tages stilling til spørgsmålet om en eventuel ændret status for Grønland i forhold til EF. Kommissionen stillede forslag om en bestemmelse, der pålagde regeringen efter drøftelse med hjemmestyret at fastlægge de nærmere retningslinier for varetagelsen af de særlige grønlandske interesser i EF. Endvidere skulle hjemmestyret underrettes om forslag til vedtagelser i De europæiske Fællesskabers Råd, der særligt berører grønlandske interesser. Forslagene blev vedtaget i hjemmestyrelovens § 15.

Derudover havde hjemmestyrekommissionen en række andre forslag vedrørende udenrigsområdet, som blev beskrevet på følgende måde<sup>37</sup>:

---

<sup>35</sup> Jf. lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

<sup>36</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 35 f.

<sup>37</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 36 f.

”Udover de ovenfor omtalte mere principielle forslag til bestemmelser om samvirket mellem rigsmyndighederne og hjemmestyret har kommissionen også stillet forslag om nogle bestemmelser af praktisk-erhvervsmæssig art, hvorefter hjemmestyret selv i visse tilfælde kan varetage særlige interesser i udlandet. Forslagene går ud på

- at* hjemmestyret kan kræve, at der ved de danske repræsentationer i lande, hvor Grønland har særlige erhvervsinteresser, ansættes medarbejdere, der særlig skal varetage disse interesser. Rigsmyndighederne kan bestemme, at udgifterne herved skal afholdes af hjemmestyret,
- at* rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret kan give dette adgang til at gøre de særlige grønlandske interesser gældende ved deltagelse i internationale forhandlinger af betydning for det grønlandske erhvervsliv, og
- at* rigsmyndighederne, hvor det drejer sig om specielle grønlandske sager, hvis det ikke skønnes uforeneligt med rigets interesser, kan bemyndige hjemmestyret til efter derom fremsat ønske direkte at føre forhandlinger under medvirken af udenrigstjenesten.”

Disse forslag blev efterfølgende vedtaget i hjemmestyrelovens § 16.

Hjemmestyreloven opstiller forholdsvis få regler for inddragelsen af hjemmestyret i det løbende udenrigspolitiske arbejde. Loven har dog samtidig været tilstrækkelig rummelig til, at hjemmestyrets deltagelse på det udenrigspolitiske område har kunnet udvikle sig meget markant i tiden siden hjemmestyrelovens ikrafttræden i 1979.

## **2.2. Udviklingen i samarbejdet mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne siden hjemmestyrets indførelse**

I juli 1999 afgav den dansk-grønlandske arbejdsgruppe til identifikation af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske sagsområder, hvor Grønland har interesse, den såkaldte ”Anorakrapport”, som indeholder en detaljeret beskrivelse af samarbejdet mellem de grønlandske og danske myndigheder på disse områder. Anorakrapporten er i forbindelse med Selvstyrekommissionens arbejde blevet suppleret og opdateret af Udenrigsdirektoratet og Udenrigsministeriet i notat af 23. januar 2006 til Selvstyrekommissionen om samarbejdet mellem regeringen og landsstyret på udenrigs- og sikkerhedsområdet.

Endvidere har Den grønlandske selvstyrekommission og specielt en herunder nedsat arbejdsgruppe, der beskæftigede sig med udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender, indgående beskrevet hjemmestyrets udenrigspolitiske ageren til og med år 2002<sup>38</sup>.

De grønlandske myndigheder er i væsentligt omfang involveret i en række udenrigspolitiske forhold. Hjemmestyret har et løbende samarbejde med Udenrigsministeriet og Udenrigstjenesten på en lang række områder i det daglige arbejde. Herudover samarbejder Udenrigsdirektoratet og de enkelte danske ministerier om sager under disse ministerier med udenrigspolitiske aspekter, der har særlig betydning for Grønland.

I forhold til internationale forhandlinger har samarbejdet spændt fra hjemmestyrets deltagelse i rigets forhandlingsdelegationer over bemyndigelser til landsstyret til at forhandle og indgå forvaltningsoverenskomster, herunder på fiskeriområdet, allerede inden den særlige lov om fuldmagt til landsstyret blev vedtaget, jf. nedenfor.

---

<sup>38</sup> Jf. betænkning afgivet af Den grønlandske selvstyrekommission, marts 2003, s. 87-113 og s. 485-630.

Særligt vedrørende EU bemærkes, at Grønland udtrådte af EF med virkning fra 1. februar 1985, men tilhører gruppen af oversøiske lande og territorier (OLT), som har en særlig associering med EU. Hertil er knyttet en fiskeriaftale med EU, som fastlægger principperne for parternes indbyrdes relationer på fiskeriområdet. I juni 2006 indgik landsstyret, regeringen og kommissionen en aftale om et nyt samarbejde. Partnerskabsaftalen er en politisk erklæring om, at parterne på grund af historiske, politiske, økonomiske og kulturelle bånd og forbindelser ønsker at fortsætte og udvide samarbejdet, som udover fiskeri også omfatter blandt andet forskning (herunder klimaforskning), uddannelse, energi, turisme, kultur og fødevarer sikkerhed.

Landsstyret deltager som høringspart inden for den danske EU-koordination med mulighed for at deltage i relevante specialudvalg. Landsstyrets muligheder er selvfølgelig begrænset af de givne ressourcer i administrationen. Dette understreger behovet for, at der indgås samarbejdsaftaler mellem landsstyret og de relevante ministerier.

Grønland har også herudover konkrete udenrigspolitiske interesser, fx i forhold til aftalen med USA om forsvaret af Grønland (forsvarsaftalen af 1951), det nordiske samarbejde, arktiske spørgsmål, fiskeri, havpattedyr, miljø og skatter. Som eksempel kan nævnes samarbejdet i forhold til Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC), som har til formål at "bevare og forvalte hvaler samt at tilsikre en hensigtsmæssig udvikling af hvalfangstindustrien". Grønland har en væsentlig interesse i at kunne udnytte havets levende ressourcer på en bæredygtig måde, men der ligger heri også et kulturbærende element for den grønlandske befolkning. Rigets medlemskab af IWC er et eksempel på et samarbejde inden for en organisation, hvor organisationens rammer – alene stater kan være medlemmer af IWC – nødvendiggør en fælles grønlandsk-færøsk-dansk holdning til organisationens politik, såfremt man ønsker en aktiv deltagelse. På denne baggrund udarbejdes forud for møderne i IWC en fælles instruks til rigets delegation, som afhandles mellem Grønland, Færøerne og Danmark.

### **2.3. Itilleq-erklæringen**

I forbindelse med forhandlingerne om modernisering af forsvarsaftalen fra 1951 underskrev landsstyret og regeringen i 2003 den såkaldte Itilleq-erklæring. Erklæringen indeholder en række bredere politiske principper for Grønlands medinddragelse i forhandlingerne om modernisering af forsvarsaftalen. Processen førte til en modernisering af forsvarsaftalen med USA og to fælleserklæringer om henholdsvis teknisk-økonomisk og miljømæssigt samarbejde. Landsstyret har medundertegnet alle tre bilaterale tekster sammen med regeringen ved en undertegnelseceremoni i Igaliq i Grønland i august 2004, hvor USA's udenrigsminister ligeledes undertegnede teksterne.

I notatet af 23. januar 2006 om samarbejdet mellem regeringen og landsstyret på udenrigs- og sikkerhedsområdet omtaler Udenrigsdirektoratet og Udenrigsministeriet Itilleq-erklæringen på følgende måde:

"Erklæringen anfægtet ikke, at sådanne spørgsmål er rigsansliggende og derfor i sidste instans kan afgøres af rigsmyndighederne. Men med forbehold for regeringens grundlovsmæssige ansvar og beføjelser fastlægger erklæringen en politisk ramme for samarbejde mellem de grønlandske myndigheder og rigsmyndighederne, der bygger på princippet om ægte medinddragelse og medindflydelse med ligestilling mellem de to rigsdele i alle spørgsmål, hvor Grønland og Danmark i fællesskab er inddraget. Principerklæringen fastslår, at hvor sådanne spørgsmål er af særlig interesse for Grønland og gøres til genstand for internationale forhandlinger, er det naturlige udgangspunkt, at Grønlands landsstyre deltager i forhandlingerne sammen med regeringen for at gøre grønlandske synspunkter og interesser gældende. Hvor dette er foreneligt med folkeretlig praksis kan Landsstyret

være medunderskriver sammen med regeringen, når sådanne internationale forhandlinger fører til indgåelse af folkeretligt bindende aftaler på rigets vegne.”

## 2.4. Fuldmagtsloven

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. Forhandlingerne mellem regeringen og landsstyrene mandede ud i forslag om en ens ordning for Grønland og for Færøerne om landsstyrernes indgåelse af folkeretlige aftaler. Efter ønske fra landsstyrene fremsatte regeringen to lovforslag – et vedrørende Grønland og et vedrørende Færøerne. Lovforslagene blev efter behandling af de respektive myndigheder i Grønland og på Færøerne, herunder tilslutning fra henholdsvis Landstinget og Lagtinget, vedtaget af Folketinget i juni 2005.

Lovgrundlaget for hjemmestyrets beføjelser i udenrigsspørgsmål blev ændret væsentligt med fuldmagtsloven. Ændringen var i tråd med den udvikling, der havde været på området gennem længere tid, senest med Itilleq-erklæringen.

### 2.4.1. Fuldmagtsordningen

Kernen i fuldmagtsloven var 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”<sup>39</sup>. Ordningen bygger samtidig på, at de danske myndigheders beføjelser og ansvar for rigets udenrigspolitik ikke kan begrænses, jf. grundlovens § 19.

Med fuldmagtsloven kan landsstyret ”med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder”. Lovens primære anvendelsesområde forventedes at være bilaterale aftaler med nabolandene og EU, fx vedrørende fiskeri, handelsforhold, dobbeltbeskatning, kultur, forskning, undervisning, sociale forhold, sundhed, miljø, turisme og lignende emner. Det følger af ordningen, at landsstyret ikke kan indgå aftaler, der også skal gælde for andre dele af riget.

I multilaterale aftaler af interesse for Grønland vil aftalerne ofte også skulle finde anvendelse for Danmark. I disse tilfælde vil fuldmagten ikke kunne anvendes, da Grønland og Danmark ikke kan optræde som særskilte parter i relation til en folkeretlig aftale. Danmark vil her indgå aftalen på rigets vegne. Skal en aftale finde anvendelse for Grønland og Færøerne, men ikke for Danmark, kan de to landsstyret dog inden for ordningen indgå aftalen i forening på rigets vegne.

Fuldmagten gælder ikke aftaler, som forhandles inden for internationale organisationer, som Kongeriget Danmark er medlem af. I relation til internationale organisationer, hvor EU-medlemsstaterne ikke er selvstændige medlemmer, og hvor EU derfor i disse organisationer kun har én stemme (fx fiskerierorganisationerne NAFO, NEAFC og NASCO), kan fuldmagtsordningen dog anvendes. En udvikling i EU i denne retning vil indebære, at der fremover vil kunne opstå flere tilfælde, hvor fuldmagtsordningen således vil kunne finde anvendelse.

---

<sup>39</sup> Jf. de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler, L 168, 2004-05, 2. samling.

Fuldmagtsordningen omfatter ikke aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, og fx aftaler i forbindelse med forsvarsaftalen med USA er således ikke omfattet af ordningen.

Som en del af fuldmagtsordningen skal folkeretlige aftaler efter fuldmagtsloven indgås af Grønlands landsstyre under betegnelsen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland”, mens aftaler, der indgås af Grønlands landsstyre og Færøernes landsstyre i forening, anvender betegnelsen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland”. Der kan i henhold til bestemmelsen fastlægges andre betegnelser. Udenrigsministeriet har i et cirkulære, som er blevet til efter drøftelser med de to landsstyrelser, efterfølgende fastlagt sådanne betegnelser for aftaler, som skal fremtræde som indgået på regerings- eller forvaltningsniveau<sup>40</sup>.

#### *2.4.2. Andre elementer i fuldmagtsloven*

Udover fuldmagtsordningen indeholder fuldmagtsloven to yderligere elementer, som vil kunne bidrage til øget grønlandsk interessevaretagelse.

Der er en bestemmelse om udvidelse og modernisering af hjemmestyrelovens § 16, stk. 3, således at hjemmestyrets repræsentanter ved rigets repræsentationer varetager ”anliggender, som er fuldt ud overtaget af de grønlandske myndigheder” og således ikke er begrænset til lande, hvor Grønland har særlige erhvervsinteresser.

Der er endvidere en bestemmelse om Grønlands medlemskab i eget navn af internationale organisationer. Hvor internationale organisationer åbner adgang for, at andre enheder end stater og sammenslutninger af stater kan opnå medlemskab i eget navn, kan regeringen således efter anmodning fra Grønlands landsstyre beslutte at indgive eller støtte en ansøgning herom for Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status. Det anføres i bemærkningerne til lovforslaget om fuldmagtsloven, at denne bestemmelse i alt væsentligt omfatter associeret medlemskab, som gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat.

### **3. Kommissionens forslag til bestemmelser om udenrigsanliggender**

Som det fremgår ovenfor, hviler hjemmestyrets deltagelse i udenrigspolitiske anliggender i dag dels på formelle lovregler i hjemmestyreloven og i fuldmagtsloven, dels på aftaler, fx litleq-erklæringen, og den praksis der har udviklet sig på et mere uformelt grundlag.

Selvstyrekommissionen har lagt betydelig vægt på, at selvstyreloven indeholder forslag til en samlet ordning, hvor de væsentligste aspekter af Grønlands deltagelse i udenrigspolitikken udformes i sammenhæng. Kommissionen har accepteret, at der med regeringens vurdering af de forfatningsmæssige rammer kun er begrænset råderum for lovbestemmelser, der tillægger selvstyret øgede udenrigspolitiske beføjelser i forhold til situationen i dag. Kommissionen har dog samtidig ønsket, at en regulering af udenrigspolitiske spørgsmål i selvstyreloven ikke sætter begrænsninger for en smidig udvikling af samarbejdet mellem selvstyret og de danske myndigheder fremover. Disse to hensyn har været centrale i kommissionens forslag til de udenrigspolitiske bestemmelser.

---

<sup>40</sup> Jf. cirkulære nr. 125 af 26. september 2005 om fastlæggelse af nærmere rammer for samarbejdet mellem den danske regering og Grønlands landsstyre i henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler, herefter benævnt ”loven”.

Undervejs i arbejdet er udformningen af udenrigskapitlet i selvstyreloven blevet henlagt til Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, som har udarbejdet et samlet forslag til kommissionen. Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens forslag.

Med forslaget opstilles en overordnet ramme for selvstyrets deltagelse i det udenrigspolitiske samkvem, samtidig med at der åbnes op for aftaler mellem landsstyret og regeringen, der på en række områder vil kunne udbygge og konkretisere samarbejdet. Kommissionen finder således, at selvstyreloven åbner op for en fortsættelse af den positive udvikling i samarbejdet, der har været på området gennem en længere årrække.

På den baggrund foreslår kommissionen, at udenrigskapitlet i selvstyreloven indledes med følgende bestemmelse:

”§ 11. Naalakkersuisut kan handle i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel og i aftaler med regeringen.

*Stk. 2.* Regeringen og Naalakkersuisut samarbejder i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

*Stk. 3.* De beføjelser, som gives Naalakkersuisut i dette kapitel, begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender.”

Bestemmelsen angiver de overordnede rammer og principper for arbejdet på udenrigsområdet og åbner samtidig op for, at landsstyret og regeringen kan fastlægge samarbejdet nærmere i aftaler. Samtidig fastslås, at udenrigs- og sikkerhedspolitikken er et rigsanliggende, og at loven ikke begrænser de danske myndigheders ansvar og beføjelser på området, jf. grundloven.

Gennemgangen af den resterende del af forslaget er delt op i tre grupper:

- Landsstyrets adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne (§ 12).
- Inddragelse af landsstyret i udenrigspolitiske spørgsmål under rigsmyndighederne (§ 13).
- Øvrige forslag til bestemmelser (§§ 14, 15 og 16).

### **3.1. Landsstyrets adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne**

Landsstyrets adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler er en central del af forslaget til udenrigsbestemmelserne i selvstyreloven. Selvstyrekommisionens forslag bygger på fuldmagtsordningen, og spørgsmålet om en afvigelse herfra i selvstyreloven har givet anledning til en del drøftelser i kommissionen.

Grønlandske medlemmer har lagt vægt på, at landsstyret i forbindelse med behandlingen af fuldmagtslovsforslaget tilkendegav, at fuldmagtsloven er gennemført uden præjudice for Selvstyrekommisionens overvejelser, hvorfor kommissionen burde kunne lægge op til en ændret ordning. Hertil har det været fremført, at man med fuldmagtsloven etablerede en så vidtgående ordning på udenrigsområdet, som det inden for de givne rammer er muligt. Det fremgår således også af lovbemærkningerne til fuldmagtsloven, at regeringen har erklæret sig indforstået med landsstyrets tilkendegivelser om, at fuldmagtsloven ikke præjudicerede Selvstyrekommisionens arbejde under henvisning til, at Selvstyrekommisionens arbejde ligger inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet.

Forslaget indeholder på dette punkt en række formuleringsmæssige ændringer i forhold til den gældende ordning i fuldmagtsloven, uden at der dermed er tilsigtet ændringer i retstilstanden. Adgangen til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne uden udenrigstjenestens medvirken er således undergivet de samme rammer og forudsætninger, som under den nuværende ordning. Det er regeringens vurdering, at en adgang for Grønland til at handle i eget navn i mellemfolkelige anliggender forudsætter Grønlands selvstændighed eller en ændring af grundloven.

Kommissionens forslag lyder:

”§ 12. Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

*Stk. 2.* Folkeretlige aftaler, der alene vedrører Grønland og Færøerne og fuldt ud angår overtagne sagsområder, kan efter beslutning af såvel Naalakkersuisut som Færøernes landsstyre forhandles og indgås på rigets vegne af Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre i forening.

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

*Stk. 4.* Folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, forhandles og indgås efter reglerne i § 13.

*Stk. 5.* Naalakkersuisut underretter regeringen om påtænkte forhandlinger, inden disse påbegyndes, og om forløbet af forhandlingerne, inden folkeretlige aftaler indgås eller opsiges. De nærmere rammer for samarbejdet i henhold til denne bestemmelse fastlægges efter forhandling mellem Naalakkersuisut og regeringen.

*Stk. 6.* Folkeretlige aftaler efter stk. 1 indgås på rigets vegne af Naalakkersuisut under betegnelsen:

- a) Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland, hvor aftalen fremtræder som indgået mellem stater.
- b) Naalakkersuisut, hvor aftalen fremtræder som indgået mellem regeringer eller mellem forvaltningsmyndigheder. I så tilfælde henvises i aftalens præambel til nærværende lov som nærmere fastlagt efter stk. 8.

*Stk. 7.* Folkeretlige aftaler efter stk. 2 indgås på rigets vegne af Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre i forening under betegnelsen Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland.

*Stk. 8.* Nærmere regler for brugen af betegnelser nævnt i stk. 6 og 7 såvel som andre lignende betegnelser kan fastlægges i medfør af stk. 5.”

Som det fremgår af bestemmelserne, er det fortsat tanken, at landsstyret får mulighed for at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, med fremmede stater og internationale organisationer, hvor aftalerne alene vedrører Grønland, og hvor aftalerne fuldt ud angår overtagne sagsområder. Der ligger heri, at en aftale ikke må indeholde delsspørgsmål på sagsområder, der fortsat er undergivet de danske myndigheders kompetence. Der vil – på tilsvarende vis som i fuldmagtsloven – ikke være tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender. Herved adskiller selvstyrets beføjelser i udenrigsanliggender sig fra de beføjelser, som selvstyret har på de sagsområder, hvor Grønland har den lovgivende og udøvende magt. Regeringen vil fortsat have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af bemyndigelsen til landsstyret.

Med § 12, stk. 4, præciseres det, at landsstyret ikke med fuldmagten kan indgå folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark

er medlem. Sådanne aftaler indgås af regeringen med inddragelse af landsstyret i det omfang, som følger af forslaget § 13, der gennemgås nedenfor.

Det bemærkes, at § 12, stk. 6-8, angiver de betegnelser, som landsstyret anvender i forbindelse med indgåelse af aftaler. Da de fleste aftaler i praksis fremtræder som indgået på regerings- eller forvaltningsniveau, hvorfor betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland" kun sjældent anvendes i praksis, har kommissionen besluttet at supplere denne betegnelse med betegnelsen "Naalakkersuisut", hvor aftalen fremtræder som indgået mellem regeringer eller mellem forvaltningsmyndigheder. Dette afspejler de i praksis anvendte betegnelser fra Udenrigsministeriets cirkulære herom.

### **3.2. Inddragelse af landsstyret i udenrigspolitiske spørgsmål under rigsmyndighederne**

Mens fuldmagtsordningen giver landsstyret mulighed for inden for visse rammer selv at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, er der også et behov for, at landsstyret inddrages i de situationer, hvor rigsmyndighederne forhandler og indgår folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland.

Under *afsnit 2.1* er der redegjort for hjemmestyrelovens regler om inddragelse af hjemmestyret ved indgåelse af aftaler på udenrigsområdet. Det er kommissionens opfattelse, at den praksis i Grønlands deltagelse på området, der har udviklet sig, bør afspejles i selvstyreloven i form af en væsentlig større inddragelse af selvstyret, end hvad der følger af hjemmestyreloven.

Kommissionens forslag til bestemmelse lyder:

”§ 13. Regeringen underretter Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland. Efter begæring af Naalakkersuisut kan der indgås aftale med vedkommende minister, der fastlægger nærmere samarbejdsregler inden for rammerne af denne bestemmelse, herunder en nærmere fastlæggelse af kriterier for, hvornår aftaler skal anses for at have særlig betydning for Grønland.

*Stk. 2.* I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.

*Stk. 3.* Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.

*Stk. 4.* Folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelse eller opsigelse forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland.”

Som det fremgår, foreslår kommissionen, at regeringen skal underrette landsstyret forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland. Der lægges i den forbindelse op til, at landsstyret og ministrene på de enkelte ressortområder kan fastlægge nærmere samarbejdsregler, og at der her kan fastlægges nærmere kriterier på de enkelte sagsområder for, hvilke typer af aftaler landsstyret skal underrettes eller høres om. Som led heri kan der fx også fastlægges rammer for, hvornår og hvordan landsstyret kan repræsenteres i rigets forhandlingsdelegationer.

Forslaget i § 13, stk. 2, hvorefter landsstyret i sager, der alene vedrører Grønland, kan bemyndiges til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten, bygger delvist på hjemmestyrelovens § 16, stk. 3. I visse tilfælde vil sådanne sager kunne forhandles uden udenrigstjenestens medvirken direkte efter fuldmagtsbestemmelserne, hvis de øvrige betingelser er



opfyldt. Et eksempel herpå er forhandlingerne med EU, som i 2006 førte til en ny fiskeriaftale og en partnerskabsaftale, jf. *afsnit 2.2*. Her kunne hjemmestyret have anvendt fuldmagtsloven, men valgte ud fra en samlet vurdering af mulighederne for det bedst opnåelige resultat at gennemføre forhandlingerne sammen med Danmark.

Med stk. 3 foreslås det, at hvis landsstyret og regeringen i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes aftalen af regeringen, men i videst muligt omfang sammen med landsstyret. Baggrunden for ”i videst mulige omfang” er blandt andet, at det ikke alene vil være op til regering og landsstyre at bestemme, hvem der skriver under. Også en anden part i aftalen vil kunne have en mening herom, ligesom der vil kunne være folkeretlig praksis og sædvaner, der taler herimod.

Af forslaget stk. 4 fremgår, at folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, skal forelægges landsstyret til udtalelse inden indgåelse eller opsigelse. Ønsker landsstyret ikke aftalen indgået med virkning for Grønland, eller modtager regeringen ikke landsstyrets udtalelse, kan aftalen dog alligevel indgås. Aftalen skal i disse tilfælde ”så vidt muligt” indgås uden virkning for Grønland. I visse typer af internationale aftaler – fx vedrørende menneskerettigheder eller terrorismebekæmpelse – er det dog ikke muligt eller ønskeligt at tage forbehold eller begrænse en aftales territoriale anvendelsesområde. Høringspligten går væsentligt videre, end hvad der i dag er kravet i hjemmestyrelovens § 13, men er et eksempel på en positiv udvikling af praksis.

### **3.3. Øvrige forslag til bestemmelser**

Som nævnt ovenfor kan regeringen i henhold til fuldmagtsloven efter anmodning fra landsstyret indgive eller støtte en ansøgning fra Grønland om medlemskab i eget navn af internationale organisationer, hvor disse åbner adgang for, at andre enheder end stater og sammenslutninger af stater kan opnå medlemskab, og hvor det er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status. Kommissionen foreslår, at bestemmelsen medtages i selvstyreloven. Det fremgår af bemærkningerne til fuldmagtslovsforslaget, at bestemmelsen i alt væsentlighed drejer sig om associeret medlemskab, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat. Kommissionen tilsigter ikke nogen ændring i retstilstanden med sit forslag.

Kommissionen foreslår bestemmelsen:

”§ 14. 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 Naalakkersuisut beslutte at indgive eller støtte en ansøgning herom fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.”

Endvidere foreslås det, at landsstyret fortsat har krav på ansættelse af repræsentanter ved rigets diplomatiske repræsentationer i udlandet til særlig varetagelse af sagsområder, som er fuldt ud overtaget af selvstyret, således som ordningen er i fuldmagtsloven.

Kommissionen foreslår bestemmelsen:

”§ 15. Efter ønske fra Naalakkersuisut, ansættes der ved Kongeriget Danmarks udenrigsrepræsentationer repræsentanter for Naalakkersuisut til varetagelse af grønlandske interesser inden for sagsområder, som fuldt ud er overtaget af selvstyret. Regeringen kan bestemme, at udgifterne herved skal afholdes af Naalakkersuisut.”

Selvom landsstyret med bestemmelsen kun har krav på ansættelse af repræsentanter, der varetager fuldt ud overtagne sagsområder, vil der kunne indgås aftale om, at en repræsentant for landsstyret også beskæftiger sig med andre områder. Udenrigsministeriet har erklæret sig villig til, at der indgås aftale herom, hvilket omtales i bemærkningerne til bestemmelsen.

Endelig foreslås følgende bestemmelse:

”§ 16. Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.

Stk. 2. 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.”

Forslagets stk. 1 fastslår, at selvstyret er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, og bygger i det væsentlige på hjemmestyreloven. Derimod foreslår Selvstyrekommissionen ikke en tilsvarende regel som i hjemmestyrelovens § 10, stk. 3, hvorefter regeringen kan pålægge hjemmestyret at foretage de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre overholdelse af internationale forpligtelser. Regeringen vil dog med forslaget fortsat kunne pålægge landsstyret at iværksætte eventuelle foranstaltninger med henblik på at leve op til internationale forpligtelser, hvilket foreslås beskrevet i selvstyrelovforslagets bemærkninger.

Forslagets stk. 2 svarer til den gældende bestemmelse i hjemmestyrelovens § 11, stk. 2, som fastslår, at påtænkte foranstaltninger fra selvstyrets side, hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, herunder rigets deltagelse i internationalt samarbejde, skal forhandles med regeringen inden vedtagelsen.



# VIII

SAMARBEJDET MELLEM GRØNLANDS SELVSTYRE  
OG RIGSMYNDIGHEDERNE PÅ OMRÅDER  
UNDER DANSK KOMPETENCE

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive de nuværende regler og praksis for samarbejdet på områder under dansk kompetence samt på den baggrund at beskrive kommissionens overvejelser om samarbejdet i forslaget til selvstyrelov.*

## 1. Indledning

Hjemmestyreloven bygger på et princip om, at hjemmestyret kan overtage en række sagsområder, som hidtil har hørt under rigsmyndighederne og har været administreret i henhold til dansk lovgivning. Kommissionens forslag til en selvstyrelov lægger op til, at Grønland kan overtage en række yderligere sagsområder. Det foreslås samtidig, at samarbejdet mellem landsstyret og regeringen på sagsområder, som ikke er overtaget eller ikke kan overtages, styrkes.

Udover lovfæstede samarbejdsrelationer i forhold til forelæggelse af love og administrative forskrifter foregår der naturligt nok i dag et løbende samarbejde på såvel politisk som administrativt niveau. På det politiske niveau kan fx nævnes de regelmæssige møder mellem Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg og Folketingets Udenrigspolitiske Nævn samt Kontaktudvalget mellem Folketingets Præsidium og Grønlands Landstings formandskab, som én gang årligt orienterer om og drøfter emner af fælles interesse for det parlamentariske arbejde i Grønland og Danmark. På det administrative niveau er der samarbejde på en lang række områder, fx i form af konkrete samarbejder mellem hjemmestyret og de danske ministerier eller enheder herunder. Ikke mindst på det udenrigspolitiske område foregår der i vidt omfang samarbejde i forskellig form. Dette behandles nærmere i betænkningens *kapitel 7*.

Et godt og effektivt samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder er også af stor betydning på områder, som er overtaget af Grønland, fx forud for møder i internationale organisationer og indgåelsen af internationale aftaler, der kan få betydning for lovgivningen. Dette beskrives nærmere i betænkningens *kapitel 5, afsnit 6*.

## 2. Det eksisterende samarbejde på områder under dansk kompetence

### 2.1. Forelæggelse af dansk lovgivning for hjemmestyret

Som led i arbejdet med hjemmestyreordningen overvejede Hjemmestyrekommissionen, hvordan det nærmere samarbejde mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne kunne tilrettelægges på områder, som fortsat hører under rigsmyndighederne. Hjemmestyrekommissionen fandt, at der var behov for at fastsætte regler for inddragelsen af hjemmestyret i forbindelse med fastsættelsen af generelle retsfor skrifter vedrørende Grønland. Kommissionen skrev herom<sup>41</sup>:

”Bestemmelser om høring m.v. af hjemmestyret bør medtages i hjemmestyreloven, og kommissionens forslag herom går ud på:

- 1) at forslag til *love*, der indeholder bestemmelser, der udelukkende vedrører Grønland, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse, inden de fremsættes for folketinget,
- 2) at udkast til *administrative forskrifter*, der indeholder bestemmelser, der udelukkende vedrører Grønland, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse inden udstedelsen,
- 3) at *love og administrative forskrifter*, der i *øvrigt* har særlig betydning for Grønland, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse, inden de sættes i kraft i Grønland.”

Hjemmestyrekommissionen fandt endvidere, at hjemmestyrets udtalelse skal foreligge senest 6 måneder efter, at forelæggelsen har fundet sted, medmindre rigsmyndighederne fastsætter andet i det enkelte tilfælde, samt at loven eller den administrative forskrift snarest muligt skal forelægges hjemmestyret til udtalelse, såfremt forelæggelsen på grund af tvingende omstændigheder ikke har kunnet finde sted.

---

<sup>41</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 34.

Hjemmestyrekommissionens forslag blev vedtaget som §§ 12 og 14 i hjemmestyreloven i 1978, mens lovens § 13 fastlægger et tilsvarende krav om forelæggelse ved traktater, der kræver Folketingets samtykke, og som særligt berører grønlandske interesser, jf. nærmere herom i betænkningens *kapitel 7, afsnit 2.1.*

## **2.2. Tvivlsspørgsmål om den indbyrdes kompetence mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne**

Under Hjemmestyrekommissionens arbejde overvejedes den situation, hvor der opstår tvivlsspørgsmål om den indbyrdes kompetence mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne.

Kommissionen skrev blandt andet følgende<sup>42</sup>:

”Der må dog i den grønlandske på samme måde som i den færøske hjemmestyrelov tages højde for, hvorledes tvivlsspørgsmål skal løses også i det ekstraordinære tilfælde, hvor man ikke kan forhandle sig til rette.

Kommissionen har drøftet forskellige mulige fremgangsmåder til løsning af dette problem, men har af hensyn til det ønskelige i ensartethed på dette punkt mellem den færøske og den grønlandske ordning fundet det rigtigst at blive stående ved samme formulering som i den færøske hjemmestyrelov.”

På den baggrund blev følgende bestemmelse medtaget i hjemmestyreloven:

”§ 18. Opstår der mellem rigsmyndighederne og hjemmestyret tvivlsspørgsmål om hjemmestyrets kompetence i forhold til rigsmyndighederne, forelægges spørgsmålet for et nævn, der består af 2 medlemmer, der udpeges af regeringen, 2 medlemmer, der udpeges af hjemmestyret, samt 3 af højesterets præsident udpegede højesteretsdommere, af hvilke den ene udpeges som formand.

*Stk. 2.* Er de 4 medlemmer, der er udpeget af regeringen og hjemmestyret, enige, er sagen endeligt afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de 3 højesteretsdommere.

*Stk. 3.* Regeringen kan suspendere hjemmestyrets vedtagelse eller beslutning, som er forelagt nævnet, indtil nævnets afgørelse foreligger.”

## **2.3. Rigsombudsmanden under hjemmestyreordningen**

Hjemmestyrekommissionen fandt, at den grønlandske hjemmestyreordning – i lighed med den færøske ordning – skulle indeholde regler om rigsombudsmanden, der som institution blev oprettet med hjemmestyreloven.

Rigsombudsmanden er en institution under Statsministeriet. Rigsombudsmanden fungerer som de danske myndigheders indgang til det grønlandske samfund, herunder til de grønlandske myndigheder, og orienterer de danske myndigheder om forhandlinger i Landstinget og om politiske og samfundsmæssige forhold i Grønland.

Med henblik på varetagelsen af opgaverne er det fastlagt i hjemmestyreloven, at rigsombudsmanden på opfordring fra hjemmestyret deltager i forhandlinger i hjemmestyrets organer, og at hjemmestyret ”snarest muligt [skal] underrette rigsombudsmanden om vedtagne landstingslove og landstingsforordninger samt om andre generelle retsforskrifter, der udstedes af hjemmestyret”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, s. 37.

<sup>43</sup> Jf. hjemmestyrelovens § 17.

### **3. Kommissionens forslag til regler i en selvstyrelov**

#### **3.1. Forelæggelse af dansk lovgivning for selvstyret**

Med udgangspunkt i de nuværende regler for forelæggelse af love og administrative forskrifter for hjemmestyret har Selvstyrekommissionen overvejet, hvordan forelæggelsen kan tilrettelægges på områder, der fortsat hører under rigsmyndighederne, under en ny selvstyreordning.

Udover de situationer, hvor der vedtages særlige love for Grønland, anvendes der i danske love en af følgende formuleringer i forhold til det geografiske anvendelsesområde:

- Loven gælder for Grønland.
- Loven gælder ikke for Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.
- Loven gælder ikke for Grønland.

Hvis der er behov for en ens retstilstand i riget, bør loven, foruden at gælde for Danmark og Færøerne, gælde umiddelbart for Grønland. Eksempler herpå er lov om dansk indfødsret, tronfølgeoven, lov om Danmarks Nationalbank, møntloven og lov om udenrigstjenesten.

Hvis en lov skal gælde for Grønland med (mindre omfattende) afvigelser i forhold til Danmark, kan der medtages en bestemmelse om, at loven kan sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger. Formuleringen ”de særlige grønlandske forhold tilsiger” viser, at de afvigelser, der kan foretages, skal være begrundet i forhold i Grønland, der adskiller sig fra forholdene i den øvrige del af riget. Der er i kommissionen enighed om det hensigtsmæssige i, at formuleringen ”de grønlandske forhold tilsiger” fremover benyttes i stedet for formuleringen ”de særlige grønlandske forhold tilsiger”, uden at der herved er tilsigtet nogen ændring i betydningen af udtrykket.

På langt de fleste områder under dansk lovgivningskompetence anvendes anordningsmuligheden, da dette er en fleksibel og hurtig måde til at gennemføre lovgivning med de nødvendige tilpasninger i Grønland. Hvis man fra grønlandsk side i forbindelse med udarbejdelsen af udkast til kongelig anordning har ønsker til lovens indhold, som ikke vil kunne imødekommes inden for lovens rammer, kan man undlade at udnytte lovens mulighed for ikraftsættelse ved kongelig anordning. Der vil i stedet kunne søges gennemført en særlig lov for Grønland på det pågældende område.

Visse love skal ikke gælde for Grønland og skal heller ikke kunne sættes i kraft ved kongelig anordning. Dette kan fx være på områder, som er overtaget af Grønland, fx skatteområdet, og hvor Grønland derfor har den lovgivende kompetence, men det kan også være på områder, hvor der findes særlige love for Grønland, fx vedrørende retsplejen og kriminalretten.

Arbejdet i Selvstyrekommissionen med at udarbejde forslag til regler for forelæggelse af love og administrative forskrifter for selvstyret har været henlagt til Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål.

Arbejdsgruppen har drøftet forskellige modsatrettede hensyn, hvor der på den ene side ønskes en væsentligt øget indflydelse for selvstyret, men hvor der på den anden side er et væsentligt hensyn at tage til Folketingets arbejde og den danske lovgivningsproces, som samtidig ikke skal blokeres.

Arbejdsgruppen har forsøgt at finde en balance mellem de forskellige hensyn og har på den baggrund stillet følgende forslag til bestemmelser, som kommissionen har tilsluttet sig:

”§ 17. Regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, skal inden fremsættelsen for Folketinget fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse.

*Stk. 2.* Regeringen afventer selvstyrets udtalelse inden fremsættelsen for Folketinget af regeringsforslag til love, der indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

*Stk. 3.* Der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser omfattet af stk. 2.

§ 18. Udkast til administrative forskrifter, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, skal inden udstedelsen fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse.

*Stk. 2.* Udstedelse af administrative forskrifter, der indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland, afventer selvstyrets udtalelse.

*Stk. 3.* Der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser omfattet af stk. 2.”

Forslaget medfører, at flere lovforslag og administrative forskrifter skal fremsendes til selvstyret til udtalelse end efter hjemmestyrelovens regler. Samtidig kan lovforslag og administrative forskrifter, der indeholder bestemmelser, som ”udelukkende gælder for Grønland” eller som har ”særlig betydning for Grønland”, ikke fremsættes eller udstedes, før selvstyrets udtalelse foreligger. Der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser efter bestemmelserne i §§ 17 og 18.

Ved lovforslag, som ikke indeholder bestemmelser, der ”udelukkende gælder for Grønland” eller har ”særlig betydning for Grønland”, vil det som altovervejende hovedregel være tanken, at de ikke umiddelbart skal gælde for Grønland, men skal kunne sættes i kraft ved kongelig anordning. Det er kommissionens opfattelse, at skulle selvstyrets udtalelse afventes i disse tilfælde, ville det indebære en risiko for, at den danske lovgivningsproces ville blive blokeret. Konsekvensen heraf kunne være, at regeringen i sådanne tilfælde valgte at fremsætte lovforslag uden mulighed for, at de kunne sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning. Der ville således skulle gennemføres et nyt lovarbejde i Folketinget for efterfølgende at få lovgivningen gennemført for Grønland, hvis Grønland skulle ønske dette. Dette ville kunne forsinke ajourføringen af dansk lovgivning, som vedrører Grønland.

Den valgte procedure, jf. §§ 17 og 18, betyder, at Grønland får mulighed for at blive omfattet af den fælles lovgivning og dermed få en hurtigere ajourføring af reglerne, men er på den anden side ikke bundet heraf, da man fra grønlandsk side selv skal tage stilling til, om anordningsproceduren ønskes gennemført, og loven herved sættes i kraft for Grønland. På den baggrund ligger det i forslaget, at regeringen i disse tilfælde kan fremsætte lovforslaget, også selvom selvstyrets udtalelse ikke foreligger.

Det bemærkes, at kongelige anordninger, der sætter love i kraft for Grønland, er administrative forskrifter, som i sagens natur ”indeholder bestemmelser, der udelukkende vedrører Grønland”. Udstedelse af kongelige anordninger skal derfor efter forslagets § 18, stk. 2, afvente selvstyrets udtalelse.

### **3.2. Tvivlsspørgsmål om den indbyrdes kompetence mellem selvstyret og rigsmyndighederne**

Kommissionen har drøftet, om hjemmestyrelovens regler for tvistløsning i kompetencespørgsmål i hjemmestyrelovens § 18 skal videreføres i en kommende selvstyrelov. Reglerne har ikke hidtil været anvendt, men det er kommissionens opfattelse, at det fortsat kan være hensigtsmæssigt med regler, der tager højde for situationen, hvor der ikke kan findes en forhandlingsløsning.



Kommissionen foreslår på den baggrund følgende bestemmelse:

”§ 19. Opstår der mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne tvivlsspørgsmål om selvstyrets kompetence i forhold til rigsmyndighederne, kan regeringen eller Naalakkersuisut beslutte at forelægge spørgsmålet for et nævn, der består af 2 medlemmer, der udpeges af den danske regering, 2 medlemmer, der udpeges af Naalakkersuisut, samt 3 af Højesterets præsident udpegede højesteretsdommere, af hvilke den ene udpeges som formand.

*Stk. 2.* Er de 4 medlemmer, der er udpeget af regeringen og Naalakkersuisut, enige, er sagen endelig afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de 3 højesteretsdommere.

*Stk. 3.* Nævnet kan beslutte at suspendere den vedtagelse eller beslutning, som er forelagt nævnet, indtil nævnets afgørelse foreligger.”

Bestemmelsen tager udgangspunkt i den tilsvarende bestemmelse i hjemmestyrelovens § 18, men kommissionen foreslår dog enkelte ændringer. Således er det præciseret, at tvivlsspørgsmål forelægges for nævnet, såfremt enten regeringen eller landsstyret beslutter dette. Endvidere er det ikke længere regeringen, der kan suspendere hjemmestyrets vedtagelse eller beslutning, der er forelagt nævnet, men derimod nævnet selv, der kan beslutte at suspendere en vedtagelse eller beslutning, indtil nævnets afgørelse foreligger.

### **3.3. Rigsombudsmanden under selvstyreordningen**

Kommissionen har ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer i forhold til rigsombudsmandens rolle under hjemmestyreordningen. Kommissionen har dog overvejet, om der fortsat er behov for at regulere rigsombudsmandens kompetencer i en selvstyrelov. Da alle generelle retsfor skrifter fra hjemmestyret allerede nu gøres offentligt tilgængelige, finder kommissionen ikke et behov for i selvstyreloven at fastslå, at rigsombudsmanden skal underrettes om vedtagelsen af generelle retsfor skrifter. Det er således kommissionens opfattelse, at rigsombudsmanden kan leve op til sine forpligtelser, uden at kompetencerne beskrives nærmere i selvstyreloven. Visse af rigsombudsmandens opgaver vil fortsat være beskrevet i anden lovgivning, fx vedrørende familieretlige anliggender og afholdelse af valg til Folketinget.

# IX

## SPROG

---

*Hovedsigtet med kapitlet er med udgangspunkt i den gældende bestemmelse i § 9 i hjemmestyreløven, den grønlandske sagsbehandlingslov, den nordiske sprogkonvention samt Den grønlandske selvstyrekommissions overvejelser om sprog at beskrive kommissionens overvejelser om og forslag til anvendelse af såvel det grønlandske som det danske sprog i offentlige forhold i Grønland.*

## **1. Hjemmestyrelovens sprogbestemmelse, den nordiske sprogkonventions bestemmelser om det grønlandske og det danske sprog samt øvrige regler om sprog**

Selvstyrekommissionens drøftelser af sprog, som anvendes i Grønland, har taget udgangspunkt dels i den gældende lovgivning i Grønland og dels i den nordiske sprogkonvention. Endvidere har kommissionen indhentet vurderinger fra professor Henrik Zahle, Justitsministeriet og Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen om adgangen til at regulere anvendelse af sproget dansk. Endelig har Selvstyrekommissionen noteret sig, hvad Den grønlandske selvstyrekommission har skrevet om sprog i sin betænkning fra 2003.

Det fremgår af hjemmestyrelovens § 9, at det grønlandske sprog er hovedsproget i Grønland, at der skal undervises grundigt i det danske sprog, og at begge sprog kan anvendes i offentlige forhold.

Den grønlandske sagsbehandlingslov, som er parallel til den danske forvaltningslov, fastslår, at såvel grønlandsk som dansk kan anvendes i offentlige forhold.

Ifølge den nordiske sprogkonvention af 17. juni 1981 har de nordiske statsborgere ret til at anvende deres eget sprog i et andet nordisk land. De sprog, der omhandles i konventionen, er islandsk, norsk, svensk, dansk og finsk. Der er indgået en overenskomst af 18. juni 2003 om ændring af den nævnte konvention. Overenskomsten udvider sprogene til også at omfatte grønlandsk, færøsk og samisk. Justitsministeriet har efter anmodning fra Selvstyrekommissionen i et notat af 26. maj 2005<sup>44</sup> tilkendegivet, at Danmarks forpligtelser i medfør af konventionen ikke går ud over, hvad der følger af den danske forvaltningslovs regler om vejledning sammenholdt med officialprincippet.

## **2. Den grønlandske selvstyrekommissions overvejelser om sprog**

Den grønlandske selvstyrekommissions generelle overvejelser om sprog har taget udgangspunkt i, at sprog udover at være et væsentligt aspekt af et folks kulturelle identitet også er et kommunikationsmiddel mennesker imellem, samt at sprogsituationen i Grønland med to talte sprog langt fra er en unik situation, idet flersprogede samfund snarere er reglen end undtagelsen andre steder i verden.

Den grønlandske selvstyrekommission omtaler i sin betænkning det markante skift i sprogpolitikken i Grønland, som har fundet sted i sidste halvdel af 1900-tallet<sup>45</sup>. Det danske sprog havde i første halvdel af den omtalte periode en meget høj prioritet på bekostning af undervisningen i det grønlandske sprog. Sidst i 1970'erne blev undervisningen i det grønlandske sprog kraftigt intensiveret, mens undervisningen i det danske sprog blev nedprioriteret.

Endvidere refereres konklusionerne i Grønlands Statistiks rapport om den sproglige udvikling i Grønland i perioden 1984-99<sup>46</sup>. Undersøgelsen bygger på de adspurgtes eget udsagn om, hvilke sprog de benytter sig af. Af rapporten fremgår blandt andet, at ca. 30 pct. af den samlede befolkning i 1999 udelukkende var grønlandssprogede, mens ca. 40 pct. havde grønlandsk som hovedsprog, samtidig med at de talte godt dansk. Ca. 15 pct. var tosprogede. Andelen af udelukkende dansksprogede, der kunne lidt grønlandsk, samt dansksprogede, der talte godt grønlandsk, udgjorde tilsammen ca. 15 pct. af befolkningen.

---

<sup>44</sup> Jf. bilag 13.

<sup>45</sup> Jf. betænkning afgivet af Den grønlandske selvstyrekommission, marts 2003, s. 131-134.

<sup>46</sup> Jf. indlæg af Thomas Andersen om statistik og sprogpolitik på Sprogkonferencen i Kangerlussuaq, januar 2001.

Grønlands Statistiks rapport inkluderer også sprogsituationen i folkeskolen i 1999. Andelen af elever, som var udelukkende grønlandssprogede, og som samtidig kun talte lidt dansk, var 45 pct., mens andelen af tosprogede var faldet markant sammenlignet med 1984<sup>47</sup>.

Endelig refereres en undersøgelse, der er foretaget omkring årtusindskiftet af to grønlandske studerende blandt uddannelsessøgende grønlændere i Danmark. Undersøgelsen konkluderer, at langt den overvejende del af de uddannelsessøgende grønlændere i Danmark enten slet ikke behersker grønlandsk eller kun ganske lidt<sup>48</sup>.

Den grønlandske selvstyrekommission har efter anmodning fra Landstinget behandlet spørgsmålet om de sprog, der tales fra Landstingets talerstol. Ifølge kommissionen hænger spørgsmålet om, hvilket eller hvilke sprog der tales fra Landstingets talerstol, nøje sammen med spørgsmålet om valgret og valgbarhed til Landstinget. Ud fra princippet om, at rettigheder og pligter følges ad, fandt Den grønlandske selvstyrekommission det betænkeligt at udelukke en person, der har valgret og dermed er valgbar til Landstinget, fra at kunne benytte det sprog, der er mest naturligt for vedkommende.

Den grønlandske selvstyrekommission indstillede følgende i sin betænkning:

- Det grønlandske sprog er en del af det grønlandske folks kulturelle identitet, og sproget bør derfor være ikke blot landets hovedsprog, men officielle sprog.
- Manglende kundskaber i dansk eller andre fremmedsprog vil, medmindre der gribes ind, medvirke til at forlænge det eksisterende uddannelsesmæssige efterslæb i Grønland, og sprogpolitikken bør fastlægges med dette aspekt for øje.
- Der bør iværksættes tiltag, herunder undervisning i grønlandsk, for uddannelsessøgende grønlændere i Danmark for at gøre det attraktivt for disse at søge beskæftigelse i samt fastholdes på det grønlandske arbejdsmarked.
- Den gældende bestemmelse i § 53 i Landstingets forretningsorden bør fastholdes. Det følger af bestemmelsen, at Landstingets forhandlinger foregår på grønlandsk, men skal kunne følges på dansk, samt at dansk kan anvendes, hvis medlemmet kun taler dansk, men at mødet skal kunne følges på grønlandsk.

Kommissionens indstillinger om sprog blev sammen med den samlede betænkning forelagt af landsstyret for Landstinget på efterårssamlingen 2003. Et enigt landsting tilsluttede sig indstillingerne.

### **3. Kommissionens forslag til sprogenes anvendelse i offentlige forhold**

Justitsministeriet anfører i notat af 3. november 2004 for så vidt angår sproget dansk og dets anvendelse<sup>49</sup>, at det efter ministeriets opfattelse følger af blandt andet rigsenheden, at borgerne må have mulighed for overalt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold, og at spørgsmål om sproget og dets anvendelse blandt andet på den baggrund ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder.

---

<sup>47</sup> Jf. indlæg af Thomas Andersen om statistik og sprogpolitik på Sprogkonferencen i Kangerlussuaq, januar 2001.

<sup>48</sup> Jf. indlæg af Naja Lund og Naaja Nathanielsen på Sprogkonferencen i Kangerlussuaq, januar 2001.

<sup>49</sup> Jf. bilag 2.

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen har i et notat af 2. marts 2005<sup>50</sup> kommenteret Justitsministeriets notat. Direktoratet skriver i notatet, at direktoratet ikke finder Justitsministeriets vurdering tilstrækkeligt underbygget og anfører blandt andet, at det forfatningsretlige grundlag for sådanne betragtninger er yderst spinkelt, da grundloven ikke indeholder bestemmelser vedrørende sprog, og hverken begrebet ”rigsheden” eller ”rigsfællesskabet” er anvendt i grundloven.

Efter drøftelse af spørgsmålet i Selvstyrekommissionen blev professor Henrik Zahle anmodet om en vurdering af, om sproget dansk og dets anvendelse kan overtages af de grønlandske myndigheder. Henrik Zahle konkluderer i notat af 22. august 2005 blandt andet<sup>51</sup>:

”Den forfatningsretlige opfattelse har bevæget sig hen mod en *videregående* adgang til overladelse til selvstyre.

På denne baggrund er der ikke tilstrækkeligt grundlag for nu – uden støtte i grundloven eller tradition – at opstille ”det danske sprog og dets anvendelse” som en forfatningsretlig begrænsning af adgangen til at overlade til selvstyre. Det forhold, at der nationalt og internationalt er en voksende interesse for sprogsørgsmål, kan ikke udgøre et sådant grundlag.

Noget andet er at en overladelse kan aftales på bestemte vilkår. Sproget kan reguleres og administreres selvstændigt, men inden for en ramme der f. eks. svarer til principperne i hjemmestyrelovens § 9. Dette er et emne for politisk drøftelse og aftale. Ved siden heraf gælder – fortsat – internationale forpligtelser.”

I øvrigt anfører Henrik Zahle i samme notat, at sprogsørgsmålet er blevet overladt i forbindelse med de enkelte overladte sagsområder.

Kommissionen har taget Henrik Zahles opfattelse til efterretning og ladet denne indgå i det videre arbejde.

I Selvstyrekommissionens overvejelser om udformningen af en bestemmelse vedrørende sprog har kommissionen lagt vægt på, at bestemmelsen alene må vedrøre principielle forhold, idet andre forhold reguleres via anden relevant lovgivning.

Ud fra den betragtning foreslår kommissionen, at der i forslaget til selvstyrelov medtages en bestemmelse, der fastslår, at det grønlandske sprog er Grønlands officielle sprog.

Hvad angår spørgsmålene om, i hvilken udstrækning der skal undervises i såvel det grønlandske som det danske sprog, reguleres dette i anden relevant lovgivning, eksempelvis i folkeskolelovgivningen samt i lovgivning vedrørende anden almindelig undervisning og erhvervsuddannelser.

Landstingsloven om sagsbehandling fastslår, at såvel det grønlandske som det danske sprog kan anvendes i offentlige forhold.

Kommissionen foreslår på den baggrund følgende bestemmelse:

”§ 20. Det grønlandske sprog er det officielle sprog i Grønland.”

---

<sup>50</sup> Jf. bilag 3.

<sup>51</sup> Jf. bilag 14.

# GRØNLANDS ADGANG TIL SELVSTÆNDIGHED

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive kommissionens overvejelser om udformningen af præambel til selvstyreloven og bestemmelse om selvstændighed.*

## 1. Baggrund

Det fremgår af kommissionens kommissorium, at kommissionen ”med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, [skal] overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt”. Det fremgår samtidig, at landsstyret og regeringen er enige om, at ”det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed”. Kommissionen skal i sit arbejde således lægge Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering til grund for sit arbejde, men Grønlands mulighed for selvstændighed skal samtidig ikke udelukkes med kommissionens forslag.

På den baggrund har kommissionen fået til opgave at stille forslag til en bestemmelse om Grønlands selvstændighed, hvorefter selvstændighed i givet fald vil ”skulle gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19”.

## 2. Kommissionens behandling af spørgsmålet om Grønlands selvstændighed

Spørgsmålet om Grønlands selvstændighed har været behandlet i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål. Arbejdsgruppen har drøftet en bestemmelse om selvstændighed i sammenhæng med spørgsmålet om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten. Arbejdsgruppen har på den baggrund foreslået en præambel til selvstyreloven, som blandt andet omhandler selvbestemmelsesretten, og en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed.

### 2.1. Præambel til selvstyreloven

Hjemmestyreloven fra 1978 indledes med følgende præambel:

”VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt: I erkendelse af den særstilling, som Grønland i national, kulturel og geografisk henseende indtager inden for riget, har folketinget i overensstemmelse med vedtagelse i Grønlands landsråd vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov om Grønlands forfatningsmæssige stilling i riget:”

Præambelen stammer fra Hjemmestyrekommissionens forslag til bemærkninger til loven<sup>52</sup>, og kommissionen henviste i den forbindelse til den færøske hjemmestyrelov fra 1948, der har en lignende formulering. Kommissionen forudsatte, at hjemmestyrelovens særlige karakter blev fremhævet på samme måde, og præambelen blev indsat ved lovens vedtagelse.

Det er Selvstyrekommissionens opfattelse, at det også i en kommende selvstyrelov bør fastslås, at loven har en særlig karakter, og der lægges med forslaget op til at indsætte en præambel til loven, blandt andet om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.

Overvejelserne om de folkeretlige spørgsmål har i forhold til præambelen navnlig koncentreret sig om spørgsmålet om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende, og om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten. Der henvises til beskrivelsen heraf i betænkningens *kapitel 3, afsnit 2.3.1 og 2.3.2*. Kommissionen har fundet det væsentligt, at disse forhold kommer til udtryk i præambelen.

---

<sup>52</sup> Jf. betænkning 837/1978, bind 1, annek 1.

Samtidig foreslås det, at præambelen også fastslår, at loven bygger på en overenskomst mellem landsstyret og regeringen for dermed at give en kommende selvstyreordning den stærkest mulige politiske forankring i Grønland og Danmark<sup>53</sup>.

Den grønlandske selvstyrekommissions forslag til partnerskabstraktat om Grønlands selvbestemmelse<sup>54</sup> har indgået som inspiration ved den konkrete formulering af forslaget til præambel.

På den baggrund har kommissionens forslag til præambel til loven følgende ordlyd:

”I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligestillede parter.”

I bemærkningerne hertil anføres, at en ensidig tilbagekaldelse af loven fra dansk side ud fra en folkeretlig synsvinkel ikke ville være forenelig med præambelens principper om fremme af ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet og om det grønlandske folks ret til selvbestemmelse.

Den grønlandske side har noteret sig, at Statsministeriet i februar 1998 meddelte følgende i forhold til den færøske hjemmestyrelse<sup>55</sup>:

”Hjemmestyrelsen er efter ministeriets opfattelse under alle omstændigheder en lov af særlig karakter, hvilket allerede lovens særlige indledning gør klart. Der er for ministeriet ingen tvivl om, at loven politisk og moralsk betragtes som en overenskomst mellem Danmark og Færøerne, som ikke bør ændres ensidigt af de danske myndigheder uden samtykke fra hjemmestyrets organer. I dette spørgsmål ligger:

1. at Statsministeriet hidtil har haft den opfattelse, at hjemmestyrelsen statsretligt kan ændres af Folketinget i overensstemmelse med proceduren i lovens § 7 (dvs. med forudgående forelæggelse for hjemmestyret)
2. at spørgsmålet fortsat behandles i den forfatningsretlige litteratur
3. at ministeriet derfor ikke nu finder anledning til at tilslutte sig en enkelt af de fremsatte teorier
4. at hjemmestyrelsen efter ministeriets opfattelse under alle omstændigheder er en lov af en særlig karakter, hvilket allerede lovens særlige indledning gør klart
5. at der for ministeriet ingen tvivl er om, at loven politisk og moralsk betragtes som en overenskomst mellem Danmark og Færøerne, som ikke bør ændres ensidigt af de danske myndigheder uden samtykke fra hjemmestyrets organer.”

## 2.2. Forslag til bestemmelse om selvstændighed

Forslaget til præambel skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag til en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed.

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål har drøftet forskellige modeller for en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed. En aftalemodel som forudsætter, at grønlandsk selvstændighed gennemføres ved gensidig aftale, hvortil Folketinget giver sit samtykke.

<sup>53</sup> Jf. udkast til overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering i kapitel 16.

<sup>54</sup> Jf. bilag 4 i betænkning afgivet af Den grønlandske selvstyrekommission, marts 2003.

<sup>55</sup> Jf. Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg, alm. del, bilag 138 fra februar 1998.



En løsrivelsesmodel som forudsætter, at grønlandsk selvstændighed kan gennemføres ensidigt, idet Folketingets samtykke allerede ville være givet med selvstyreloven. En neutral model, der holder spørgsmålet om en eventuel ret for Grønland til ensidig løsrivelse, og hvordan en sådan ret forholder sig til et krav om Folketingets samtykke i medfør af grundlovens § 19, åbent. Forhåndssamtykke efter grundlovens § 19 som forudsat efter løsrivelsesmodellen ville rejse principielle forfatningsretlige problemer. Med henvisning til kommissionens kommissoriums ordlyd, hvorefter selvstændighed i givet fald vil ”skulle gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19”, har arbejdsgruppen herefter indstillet en model til kommissionen, hvor gennemførelse af selvstændighed skal bygge på en aftale mellem landsstyret og regeringen med samtykke fra Landstinget og Folketinget (aftalemodellen).

Bestemmelsen pålægger regeringen at indlede forhandlinger med henblik på faktisk opnåelse af en aftale. Henset hertil skal forhandlingerne føres på en meningsfuld måde, idet parterne må bestræbe sig på gensidigt at imødekomme hinanden. Det skal bemærkes, at det som tidligere nævnt fremgår af kommissoriet, at landsstyret og regeringen er enige om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed. Statsministeren har i øvrigt ved flere lejligheder fremhævet regeringens holdning, hvorefter det er op til det grønlandske folk at afgøre Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark.

Kommissionen har erklæret sig enig i arbejdsgruppens forslag til bestemmelsen og skal dermed foreslå en bestemmelse om Grønlands selvstændighed med følgende ordlyd:

**”§ 21. Beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.**

*Stk. 2.* Træffes beslutning efter stk. 1, indledes der forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

*Stk. 3.* En aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Aftalen skal endvidere indgås med samtykke fra Folketinget.

*Stk. 4.* Selvstændighed for Grønland indebærer, at Grønland overtager højhedsretten over Grønland.”

Beslutningen om at igangsætte forhandlinger om selvstændighed træffes efter forslaget af det grønlandske folk. Det er kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om, hvilket mandat der fra grønlandsk side skal foreligge forud for, at landsstyret kan indlede forhandlinger med regeringen, er et rent grønlandsk anliggende, som derfor ikke beskrives nærmere i loven.

Som det fremgår, kræver gennemførelsen af en aftale mellem landsstyret og regeringen om selvstændighed, at der opnås samtykke fra såvel Landstinget som Folketinget. For så vidt angår Folketinget følger dette ligeledes af grundlovens § 19, hvorefter regeringen ikke uden Folketingets samtykke kan foretage nogen handling, der ”forøger eller indskrænker rigets område”.

Inden en aftale forelægges Folketinget, forudsættes det, at aftalen har været forelagt det grønlandske folk og godkendt ved en folkeafstemning i Grønland. Spørgsmål i tilknytning til gennemførelse af en sådan folkeafstemning skal efter kommissionens opfattelse afgøres af selvstyret, men kommissionen forudsætter dog, at der tages udgangspunkt i principperne i gældende valgregler ved valg til Landstinget. Kommissionen lægger vægt på, at et afstemningsresultat skal være udtryk for et klart ønske om selvstændighed, således at der ikke opstår tvivl herom internationalt.

### 3. Konsekvenser af selvstændighed

Ved gennemførelse af selvstændighed vil Grønland blive etableret som en ny stat, og højhedsretten over det grønlandske territorium vil overgå til den nye stats øverste myndigheder. I folkeretlig forstand vil der foreligge en situation, der er omfattet af reglerne om statsuccession.

Gennemførelse af selvstændighed vil rejse en lang række spørgsmål vedrørende det fortsatte forhold mellem Grønland og Danmark, som skal afklares. Som omtalt i *kapitel 3, afsnit 2.3.3*, har Udenrigsministeriet beskrevet situationen i notat af 24. februar 2005 om, hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark, der under alle omstændigheder ville gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed<sup>56</sup>.

Udenrigsministeriet nævner i sit notat en række spørgsmål, som enten skal, bør eller kan behandles i forbindelse med forhandlinger om selvstændighed. Af spørgsmål, der i overensstemmelse med almindelig folkeretlig praksis skal behandles, nævnes statsborgerforhold for dem, der bliver berørt af selvstændigheden, og spørgsmålet om deling af den danske stats aktiver og passiver, herunder i tilknytning til ejendom i Grønland.

Andre spørgsmål bør indgå i forhandlingerne, fordi der vil være behov for nærmere aftalte løsninger, fx vedrørende tjenestemænd og pensionsforpligtelser og vedrørende status for tidligere indgåede aftaler mellem landsstyret og regeringen.

Endelig vil der være en række spørgsmål, som kan tænkes forhandlet, men hvor folkeretten ikke stiller krav om faste fremtidige samarbejder, og hvor begge parter derfor står frit. Det drejer sig blandt andet om spørgsmålet om eventuel fortsat økonomisk støtte til Grønland, eventuel associering med Danmark (free association, jf. betænkningens *kapitel 3, afsnit 2.3.4*), tilknytning til Kongehuset, bistand til løsning af myndighedsopgaver i Grønland og spørgsmålet om et eventuelt monetært samarbejde med Danmark.

Kommissionen tilslutter sig, at ovennævnte spørgsmål enten skal, bør eller kan indgå i forhandlingerne mellem Grønland og Danmark om selvstændighed, men at der først på det givne tidspunkt vil kunne tages endeligt stilling til, hvilke spørgsmål der skal drøftes.

---

<sup>56</sup> Jf. bilag 9.



# XII

PERSONALEMÆSSIGE FORHOLD I FORBINDELSE  
MED SELVSTYRETS OVERTAGELSE  
AF SAGSOMRÅDER

---

*Hovedsigtet med kapitlet er at beskrive de nuværende regler og praksis for personalet i forbindelse med overtagelse af sagsområder fra staten samt på den baggrund at beskrive Selvstyrekommissionens overvejelser og anbefalinger som følge af selvstyrets fremtidige overtagelse af yderligere sagsområder.*

## 1. Indledning

Spørgsmålet om ansættelsesforholdene for personalet ved de myndigheder, der hidtil har varetaget opgaverne på et område, der overgår fra staten til de grønlandske myndigheder, har været aktuelt, siden de grønlandske kommuner i midten af 1970'erne overtog opgaver fra staten. Med hjemmestyrets indførelse blev spørgsmålet yderligere aktualiseret.

I den kommende selvstyrelov vil der også være en række sagsområder, hvor den lovgivende og udøvende magt vil kunne overtages af de grønlandske myndigheder. Disse sagsområder varetages i dag af personale ved de danske myndigheder, fx retsvæsenet og politiet. Også på disse sagsområder opstår der spørgsmål om ansættelsesforholdene for det personale, der hidtil har varetaget opgaverne, herunder om det pågældende personale skal overgå til ansættelse under de grønlandske myndigheder.

Kommissionen anbefaler, at den retlige regulering af spørgsmålet, der af hensyn til personalet er forholdsvis detaljeret, reguleres i en selvstændig lov, der gennemføres samtidig med den kommende selvstyrelov. I dette kapitel beskrives de gældende regler og anbefalinger til en fremtidig regulering, mens lovforslaget samt de almindelige bemærkninger i deres helhed fremgår af *kapitel 14*.

## 2. Gældende regler

### 2.1. Tjenestemænd

Forholdene for de statstjenestemænd, som på tidspunktet for de grønlandske myndigheders overtagelse af en sag eller et sagsområde gør tjeneste inden for et sagsområde ved en dansk myndighed i Grønland, reguleres af bestemmelserne i lov om statens tjenestemænd i Grønland<sup>57</sup> og lov om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland<sup>58</sup>.

Ved en lovændring i 1975 blev der indsat en bestemmelse i lov om statens tjenestemænd i Grønland med henblik på at regulere tjenestemændenes forhold i forbindelse med statsinstitutioners eller forvaltningsområders overgang til de grønlandske myndigheder.

Loven tog sigte på at regulere tjenestemændenes rettigheder og pligter i forbindelse med statsinstitutioners og forvaltningsområders overgang fra staten til Grønlands landsråd eller en kommune i Grønland.

Der skelnes derfor mellem tjenestemænd ansat før 1. januar 1976 og tjenestemænd ansat den 1. januar 1976 eller senere.

Ved overførsel af sagsområder efter hjemmestyrets indførelse er nedenstående vilkår blevet anvendt således, at hjemmestyret ved overtagelse af et konkret sagsområde også har overtaget det personale, der er knyttet til det pågældende sagsområde.

#### 2.1.1. Tjenestemænd ansat før 1. januar 1976

Tjenestemænd, ansat før 1. januar 1976, skal have tilbud om ansættelse som tjenestemænd under hjemmestyret eller en kommune på løn-, pensions- og ansættelsesvilkår, der svarer til vilkårene under ansættelse i staten. Hvis tjenestemanden ikke ønsker at tage imod tilbuddet, bevarer

<sup>57</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 574 af 5. august 1991 om statens tjenestemænd i Grønland med senere ændringer.

<sup>58</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 661 af 12. august 1993 om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland med senere ændringer.

tjenestemanden sin ansættelse under staten, men med pligt til at lade sig udlåne hos institutionen eller forvaltningsområdet. Tjenestemanden har ikke krav på ventepenge, rådighedsløn eller pension som følge af institutionens eller forvaltningsområdets overgang til de grønlandske myndigheder.

#### *2.1.2. Tjenestemænd ansat den 1. januar 1976 eller senere*

Tjenestemænd, ansat den 1. januar 1976 eller senere, ansættes i det såkaldte fælles ansættelsesområde, idet disse ansættes i ”geografisk henseende til tjenestemandstillinger i Grønland under staten, Grønlands landsråd (i dag hjemmestyret) eller en kommune”.

Disse tjenestemænd har pligt til at overgå til ansættelse under de grønlandske myndigheder og kan ikke kræve sig afskediget med rådighedsløn eller pension som følge af overgangen.

Også disse tjenestemænd skal have tilbud om ansættelse som tjenestemænd under vedkommende grønlandske myndighed. Dette indebærer, at de grønlandske myndigheder i forhold til de danske myndigheder har pligt til at overtage tjenestemændene.

#### *2.1.3. Overenskomstansatte m.v.*

Den gældende lovgivning indeholder ikke nærmere bestemmelser om forholdene for ikke-tjenestemandsansatte. I forbindelse med tidligere overførsler er der som hovedregel indgået aftale mellem staten og de grønlandske myndigheder, således at de overenskomstansatte har kunnet fortsætte deres ansættelsesvilkår hos de grønlandske myndigheder på uændrede løn- og andre ansættelsesvilkår.

### **3. Kommissionens overvejelser**

Kommissionen er opmærksom på, at der blandt andet i forbindelse med de senere års privatisering af en række tidligere offentlige virksomheder m.v. er kommet større fokus på de ansattes rettigheder. Derfor har kommissionen til brug for sine overvejelser om personalemæssige spørgsmål i forbindelse med selvstyrets overtagelse af sagsområder anmodet Personalestyrelsen under Finansministeriet og Justitsministeriet om redegørelser for regulering af personalemæssige spørgsmål i forbindelse med en kommende selvstyrelov, herunder rettigheder der i øvrigt måtte gælde for ansatte, der bliver berørt af en sagsovertagelse.

I notat af 30. maj 2005 gør Personalestyrelsen særligt opmærksom på, at forholdene for overenskomstansatte og andre ikke-tjenestemandsansatte ikke er beskyttet af virksomhedsoverdragelsesloven<sup>59</sup>, idet loven ikke gælder for Grønland.

Justitsministeriet har efter anmodning fra Selvstyrekommissionen i notits af 24. august 2005 redegjort for de rettigheder, der efter den danske forvaltningslov og offentlighedslov gælder i forhold til en medarbejder, der bliver berørt af en sagsovertagelse, herunder særligt bestemmelser om aktindsigt, partshøring, klagevejledning og begrundelser.

På grundlag af det modtagne materiale og efterfølgende drøftelser foreslår kommissionen, som nævnt i *afsnit 1*, at der gennemføres en særlig lov, der regulerer de personalemæssige spørgsmål i forbindelse med de grønlandske myndigheders overtagelse af sagsområder, jf. kommissionens forslag til personalelov i *kapitel 14*.

---

<sup>59</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 710 af 20. august 2002 om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse.

### **3.1. Tjenestemænd**

Hvad angår personale ansat på tjenestemandsvilkår, foreslås de gældende regler i lov om statens tjenestemænd i Grønland bibeholdt med enkelte justeringer, jf. § 4.

Det betyder, at tjenestemænd ansat 1. januar 1976 eller senere har pligt til at overgå til ansættelse under selvstyret, jf. *afsnit 2.1.2.*

Det foreslås, at vedkommende minister efter forhandling med de grønlandske myndigheder kan bestemme, at ansatte i nærmere angivne stillinger, fx inden for politi og retsvæsen, ikke skal have pligt til at fortsætte deres tjeneste under de grønlandske myndigheder. Bestemmelsen omfatter ansatte, som af retlige eller andre grunde ikke bør pålægges pligt til at fortsætte tjenesten under de grønlandske myndigheder. For så vidt angår tjenestemænd, der er ansat før den 1. januar 1976, kan bestemmelsen også anvendes i tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder finder, at stillingen bør varetages af en person, der ikke er udlånt, men ansat under de grønlandske myndigheder.

Endvidere foreslås det, at bestemmelserne i tjenestemandsløven suppleres med en regel om, at grønlandske myndigheder efter finansministerens nærmere bestemmelse kan indgå aftaler, der vedrører løn og andre ansættelsesvilkår for de tjenestemænd, der ønsker at opretholde deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed, men som udlånes til de grønlandske myndigheder.

### **3.2. Overenskomstansatte m.v.**

Kommissionen foreslår, at forholdene for overenskomstansatte og andre ikke-tjenestemandsansatte, som på tidspunktet for selvstyrets overtagelse af et sagsområde gør tjeneste inden for det pågældende sagsområde m.v. ved en dansk myndighed i Grønland, reguleres på den måde, at selvstyret overtager dette personale, jf. lovforslagets § 2, stk. 1.

Som tidligere nævnt gælder virksomhedsoverdragelsesloven ikke for Grønland. Kommissionen foreslår, at selvstyret ved lovgivning skal sikre, at de rettigheder og pligter, der følger af virksomhedsoverdragelsesloven, finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med selvstyrets overtagelse af ovennævnte personale, jf. lovforslagets § 2, stk. 2.

En sådan lovgivning vil blandt andet indebære, at de grønlandske myndigheder indtræder i de rettigheder og forpligtelser over for de ansatte, der bestod på overtagelsestidspunktet i henhold til kollektive overenskomster og aftaler, bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, og individuel aftale om løn og arbejdsforhold.

Lovgivningen vil endvidere indebære, at afskedigelse som følge af overtagelsen ikke anses for rimeligt begrundet i myndighedens forhold, medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

Også ikke-tjenestemandsansatte i nærmere angivne stillinger kan fritages for pligten til at fortsætte deres tjeneste under de grønlandske myndigheder.

# XIII

MINDRETALSUDTAELSE



- til Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommissionens  
"Udkast til Lov om Grønlands Selvstyre".

*Christiansborg, torsdag den 3. april 2008*  
*- ved Søren Espersen, MF, Dansk Folkeparti*  
*Medlem af Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommission*

Når Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissionens "Udkast til Lov om Grønlands Selvstyre" ophøjes til lov, vil Folketinget derved begå en af danmarkshistoriens største politiske fejltagelser, - og uden sidestykke formentlig den mest kostbare fejltagelse nogensinde.

Det forventes af mange kyndige, at råstoffundene omkring Grønland vil blive enorme og indtægterne kolossale. Astronomiske summer på op til 10.000 milliarder kroner har været nævnt. Resultatet af Selvstyrekommissionens arbejde vil til den tid stå klart for enhver, og kritikken mod regering og Folketing vil blive nådesløs, efterhånden som dette kommer til at stå klart for enhver: Danmark får ikke økonomisk udbytte, alene det Grønlandske selvstyre vil profitere.

En sådan udvikling vil stå i knivskarp kontrast til de historiske kendsgerninger, som er, at Danmark og det danske folk uegennyttigt og beredvilligt har bidraget til Grønlands udvikling, så Grønland i dag fremstår som et moderne velfærdssamfund.

Men i stedet for at videreudvikle og styrke rigsfællesskabet med en solid økonomisk forankring i rigsfællesskabets nuværende og fremtidige ressourcer, er der nu udsigt til, at et flertal af danske og grønlandske politikere sætter rigsfællesskabets interesser på spil. Prisen risikerer at blive an underminering af rigsfællesskabet, opsplitning og interessekonflikter mellem de forskellige dele af rigsfællesskabet i stedet for sammenhold og sikker kurs.

Dansk Folkeparti har nidkært, engageret og loyalt deltaget i det lange forberedende arbejde i Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommission. Derfor er det med dyb beklagelse, at partiet har besluttet ikke at kunne tiltræde kommissionens indstilling til "Udkast for Lov om Grønlands Selvstyre". Den væsentligste årsag hertil er som nævnt de kommende økonomiske forhold - og som beskrives i "Kapitel 3 - Økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og Staten" (§5, §6, §7, §8, §9 og §10).

Vi nærer stadig et håb om, at den kommende tids offentlige debat og de forhandlinger, der nu på baggrund af kommissionsindstillingen indledes mellem det grønlandske landsstyre og regeringen vil føre til fornyet drøftelse af netop de mest bekymrende af de lovbestemmelser, der er indeholdt i lovforslagets Kapitel 3. Det mest lykkelige, der kunne ske for Rigsfællesskabet, og herunder såvel for Grønland som for Danmark, ville være, om der kunne samles bred folkelig og politisk opbakning til en afbalanceret lovgivning, og derved sikre vedtagelse af et enigt folketing.

Udover reservationen i forhold til Kapitel 3, som vi nedenfor vil vende tilbage til, ønsker Dansk Folkeparti at knytte enkelte generelle kommentarer til kommissionens arbejde og indstilling.

Arbejdsformen i kommissionen har ikke været tilfredsstillende og slet ikke hensigtsmæssig i forhold til de problemer, der skulle tages stilling til.

Man har ved selve konstitueringen af Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommission opdelt kommissionen i tre arbejdsgrupper: "Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål" samt "Arbejdsgruppen vedrørende erhverv og økonomi". Fra dansk side har den første gruppe haft repræsentation af Venstre, Det Radikale Venstre og Enhedslisten, mens den anden gruppe har haft repræsentation af Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti samt Det Konservative Folkeparti. Herudover blev der også etableret en arbejdsgruppe vedrørende ikke-levende ressourcer, som afleverede sin rapport og indstilling til kommissionen i september 2005. Denne arbejdsgruppe havde danske repræsentanter fra SF og DF.

Ved én gruppes afrapportering til den samlede kommission, har det været umuligt for de partier, der ikke var repræsenteret i den pågældende gruppe, at opnå indflydelse på emner, som allerede - og jo ofte under store besværligheder - havde været drøftet, og hvor man ofte havde måttet indgå kompromisser i forhold til hinanden og i forhold til den grønlandske side.

Ud over møderne i de tre arbejdsgrupper har man så yderligere haft særmøder i henholdsvis den samlede danske delegation og i den samlede grønlandske delegation.

Dette har givet karakter af, at der var tale om to lande, der forhandlede med hinanden - hvilket jo ofte ikke afspejledes i de meget forskellige *politiske* holdninger, der findes ikke mindst i den danske delegation. Men da der således alligevel blev tale om to holdninger overfor hinanden - en grønlandsk og en dansk, er det Dansk Folkepartis opfattelse, at eneste rimelige havde været, om drøftelserne om denne nye selvstyrelov havde været foretaget i direkte forhandlinger mellem Landsstyret og Regeringen - hvorefter Landstinget og Folketinget havde kunnet tage stilling til udkommet af forhandlingerne.

Ansvar for at det blev som det blev - og dermed efter vor opfattelse utilfredsstillende - er ikke Kommissionsformandskabets eller kommissionsmedlemmernes. Det ansvar må Regeringen og Landsstyret påtage sig. Disse to parter burde fra starten have forhandlet direkte med hinanden.

-

Af det kommissorium, som i Nuuk/Godthåb den 21. juni 2004 blev afstukket af Statsministeren (Anders Fogh Rasmussen) og Landsstyreformanden (Hans Enoksen), og som dannede baggrund for Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommissions arbejde, fremgår det, at formålet er at sikre "størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark samt at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang, inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab".

Det er vor opfattelse, at dette formål ikke er blevet opfyldt. Dels, som nævnt, fordi alene Grønlands Selvstyre får økonomisk udbytte af aftalen, men måske mest fordi man fra grønlandsk side snarere har været fokuseret på at forberede Grønlands Selvstændighed, således forstået, at Selvstyret for en stor del af de grønlandske delegationsmedlemmers side alene har skullet tjene det overordnede formål at være springbræt til egentlig selvstændighed.

Dansk Folkeparti har absolut ikke budt denne dagsorden velkommen, og til tider været utilpas ved at skulle involveres i denne dagsorden, som efter vor opfattelse er i modstrid med kommissoriets ånd og bogstav.

Dansk Folkeparti er at den opfattelse, at Grønlands selvstændighed – en egentlig grønlandsk statsdannelse – ikke tjener hverken det danske eller det grønlandske folks interesser. Vi er således varme tilhængere af Rigsfællesskabet, og ser det meget gerne fortsat og styrket. Der er så utrolig meget, der binder danskere og grønlandere sammen – historisk, følelsesmæssigt og familiemæssigt, at det for begge parter efter 300 års tæt samhørighed vil være en historisk fejltagelse, ja ligefrem en historisk katastrofe, at bryde båndene.

Det bør i den forbindelse nævnes, at det er vor opfattelse, at enkelte af de grønlandske politikere, uden megen sans for historie og tradition, i de seneste år ved hjælp af urimelige verbale angreb på Danmark og det danske folk har haft held til at rejse kunstige barrierer mellem grønlandsk og dansk – en barriere, som efter vor opfattelse ikke generelt afspejler grønlandsk sind og sjæl, og som derfor heldigvis ikke har vundet gehør i det grønlandske folks solide flertal. Her er kærligheden til Danmark, til det danske folk og det kongelige hus - og dermed til Rigsfællesskabet - usvækket.

Ved tilsidesættelse af historiske fakta samt ved fremhævelse af realitetsløse drømmerier, er det igennem en årrække lykkedes disse enkelte politikere at skabe indtrykket af, at blot der flyder olie i rigeligt mål, vil Grønland fremover være i stand til at eksistere som et selvstændigt land og at agere som et selvstændigt land – altså et land, der fører egen udenrigspolitik med ambassader i andre lande, samt på egen hånd forestår forsvars- og sikkerhedsopgaver.

Ydermere har man fra disse enkelte politikere hævdet det realistisk, at Grønland på egen hånd som en selvstændig nation vil kunne forestå retshåndhævelsen af et demokratisk velfærdssamfund, herunder at oprette og drive domstole, at etablere og drive uddannelsesinstitutioner, der vil kunne varetage mellemlange og videregående uddannelser samt at etablere og drive et fuldt udbygget social- og sundhedsvæsen.

Det er vor opfattelse, at et så slet uddannet samfund som det grønlandske, med sine blot 50.000 indbyggere (et indbyggertal som i Vordingborg Kommune, men ulig mere spredt) ikke vil være i stand til at løfte denne kolossale opgave med så omfattende og krævende opgaver på en måde, som det naturligt vil blive krævet i en moderne, vestlig verden og med de udfordringer, den moderne vestlige verden naturligt stiller.

Det er vor opfattelse, at selv såfremt der – i kraft af store råstoffund – ad åre skulle tilflyde Grønland umådelige rigdomme, ville denne rigdom i sig selv ikke kunne råde bod på de faglige og uddannelsesmæssige mangler, idet det nemlig er vor frygt, at såfremt "olien springer", vil denne nye indtægtskilde blive en ny sovepude for Grønlands Styre på samme måde som bloktilskuddet desværre har vist sig at være en sovepude.

Samtidig ønsker vi at henlede opmærksomheden på, at skulle der i og omkring Grønland vise sig store forekomster af olie, er det ikke givet, at denne olie om 15-20 år vil have nogen som helst værdi. Den teknologiske udvikling i udforskning af alternative energiformer er nemlig markant og hurtigt fremadskridende; ihærdigt og effektivt arbejdes der internationalt på klimaforbedringer, og det er derfor ikke usandsynligt, at man om en snes år vil have fundet langt billigere og renere energiformer, der gør olie overflødig - og dermed værdiløs.

Vi finder således, at grønlandsk selvstændighed, alene baseret på håb om selvbårenhed som følge af store oliefund, bør give anledning til stor utryghed i det grønlandske folk.

Vi ønsker i forbindelse med Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommissions rapport klart at fastslå, at mens vi ser positivt på at Grønland nu opnår selvstyre, således at det grønlandske folks selvbestemmelse øges til det størst mulige omfang inden for rammerne af Rigsfællesskabet, kan vi ikke anbefale at Grønland bliver et selvstændigt land.

Hvis der i fremtiden er grupper af grønlandske politikere, der får held til at trække Grønland ud af den stærke og tætte samhørighed med Danmark, kan det meget vel gøre Grønland til en sårbar deltager i den internationale sikkerhedspolitik.

Dansk Folkeparti agter dog - såfremt det grønlandske folk efter vedtagelse i Landstinget og vel at mærke efter en folkeafstemning efter de samme principper, der i dag gælder ved valg til Landstinget og Folketinget, og med overbevisende majoritet, beslutter sig til selvstændighed - ikke nødvendigvis at modsætte sig en sådan beslutning.

-

Som nævnt ovenfor har Dansk Folkeparti med henvisning til "Kapitel 3 - Økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og Staten (§5, §6, §7, §8, §9 og §10) besluttet ikke at kunne tiltræde kommissionens indstilling til "Udkast til Lov om Grønlands Selvstyre". Vi skal i det følgende redegøre for vore betænkeligheder, idet der henvises til paragrafferne i Kapitel 3:

Udover at fastlåse (pris- og lønreguleret) det nuværende bloktilskud på 3.202,1 mio. kroner (§5)-hvilket vi ikke mener, det er rimeligt at binde fremtidige folketing på, understøtter Kapitel 3 det forhold, at Grønland allerede under det kommende selvstyre overdrages ejendomsretten til Grønlands undergrund, og at indtægter fra råstofudvinding i Grønland alene tilfalder Grønlands Selvstyre (§7).

Samtidig vil staten, efter at statens tilskud er nedsat til 0 kroner, ikke få nogen som helst del i eventuelle indtægter fra indvinding af grønlandske råstoffer (§10). Man kan således sagtens forestille sig, at Staten, som allerede i skrivende stund skønnes at have ydet ca. 150 milliarder kroner til Grønland siden 1953, vil skulle yde yderligere 60-70 milliarder kroner inden det år, hvor Grønlands Selvstyre vil kunne bringe bloktilskuddet i 0 kroner. Det er væsentligt at understrege, at Staten i den foreliggende aftale ikke får del i evt. udbytte, men alene slipper for at betale en del af bloktilskuddet.

I forbindelse med det fastlåste bloktilskud forekommer det os ganske særlig urimeligt, at selv i tilfælde af grønlandsk vækst, som ikke har med råstoffer at gøre - eksempelvis som følge af en øget produktion - vil bloktilskuddet stadig forblive uændret.

I forbindelse med Kapitel 3 skal yderligere bemærkes:

Det er vor opfattelse, at der i forbindelse med Grønlands overgang til selvstyre, så længe statsmidler er i spil, bør sikres en langt mere effektiv kontrol med den grønlandske forvaltning af statsmidler.

Den indlysende model ville være, at Statsrevisorerne og Rigsrevisor bliver berettiget til at revidere det grønlandske selvstyre og den grønlandske forvaltning på samme måder, som danske myndigheder er undergivet revision. Den grønlandske uvilje overfor denne løsning undrer, idet det er en fantastisk effektiv måde at beskytte sit samfund mod uønsket korruption og misbrug af

offentlige midler, hvorfor man selvfølgelig burde modtage tilbuddet. Grønlands Styres afvisning af dette generøse tilbud, finder vi, er med til at øge mistilliden til Grønlands Styre og derved at svække Rigsfællesskabet.

I § 7 hedder det: "Indtægter fra råstofudnyttelse i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre".

Det har forbavset os, ja ligefrem chokeret os, at samtlige øvrige medlemmer af den danske delegation - herunder de borgerlige regeringspartier Venstre og Det Konservative Folkeparti - har kunnet acceptere dette forhold omkring ejendomsretten, og således klart ikke har handlet i overensstemmelse med Danmarks interesser.

Det burde nemlig være evident, at Danmarks Riges undergrund som en selvfølge tilhører Danmarks Rige, og at alle borgere i Rigsfællesskabet får del i de værdier, der måtte findes i undergrunden.

Sådan forholder det sig jo eksempelvis allerede, når det gælder de værdier, der hentes op fra Danmarks undergrund samt i forhold til de værdier, som skabes af danske borgere – og som solidarisk, år efter år, videregives til Grønland – hvilket bl.a. kommer til udtryk i forbindelse med de milliardstore subsidier i form af bloktilskud, der årligt tilføres Grønlands Hjemmestyre.

Store subsidier blev også forud for Hjemmestyret overført fra Danmark til Grønland i årene mellem Grundlovens vedtagelse i 1953, som gjorde Grønland til en integreret del af Danmark og 1978, hvor Grønland beslutte sig til Hjemmestyre.

Også i årene frem til 1953, mens Grønland endnu havde kolonistatus, overførtes meget store subsidier fra Staten til Grønland. I alle årene, som det klart og tydeligt fremgår af DIIS-rapporten fra 2007 ("Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54 - En historisk udredning"), har Danmark på intet tidspunkt i historien profiteret på Grønland, som tilfældet ellers normalt har været i forholdet mellem koloniherr og koloni.

Danmark har derimod til stadighed - uegennyttigt og ihærdigt - arbejdet på, år efter år, at forbedre forholdene for Grønland og for det grønlandske folk. Alene af den grund ville det såvel være unfair som etisk uantageligt, om Danmark ikke, i tilfælde af umådelige råstofindtægter fra den grønlandske undergrund, skulle få andel i værdierne.

Fra grønlandsk side har der i forbindelse med diskussionerne i Selvstyrekommissionen ofte været henvist til den aftale på råstofområdet, som Færøerne i sin tid fik med Regeringen Schlüter. Det er imidlertid vor opfattelse, at Færøerne af mange årsager ikke kan sammenlignes med Grønland. Det gælder selvårenhed, det gælder uddannelsesniveaet og det gælder de generelle økonomiske forhold.

Yderligere er det vor opfattelse, at man bør lære af historien - og ikke mindst af historiens fejltagelser. Således er det vores opfattelse, at den daværende statsminister Poul Schlüter ved sin egenrådige beslutning begik en historisk fejl, da han på den måde det skete på - og uden foregående samfundsdebat -, kækt disponerede med Rigets undergrund.

Daværende statsminister Poul Schlüters disposition blev dengang, med god grund, efterfølgende bredt kritiseret i den danske offentlighed. Dansk Folkeparti ønsker ikke at være medvirkende til at begå en lignende historisk fejl.

Vi agter ikke under nogen omstændigheder at tilskynde til, eller medvirke til, at indskrænke Det Danske Rige, og vi vil ingensinde medvirke til at overdrage Statens ejendomsret til dele af Det Danske Rige. Kun i tilfælde af at det grønlandske folk, efter de ovenfor omtalte procedurer, har besluttet, at man ønsker løsrivelse fra Det Danske Rige, vil vi som nævnt, på udtrykkelig betingelse af, at stemmeret gives efter de samme kriterier, som i dag gælder ved Landstingsvalg og Folketingsvalg, være parate til at overdrage højhedsret og ejendomsret til dette nye, selvstændige Grønland. Det er yderligere Dansk Folkepartis opfattelse, at godkendelse af et selvstændigt Grønland ikke alene bør ske ved folkeafstemning i Grønland, men også ved folkeafstemning såvel i Danmark som på Færøerne.

I udkastet til Lov om Grønlands Selvstyre hedder det i præamblen, at "det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten", uden at det grønlandske folk nærmere defineres. Det hedder yderligere i Kapitel 7 (Grønlands adgang til selvstændighed), at "beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk". Trods gentagne opfordringer fra Dansk Folkepartis side har det ikke været muligt at få indføjet en definition af det grønlandske folk, om end det naturligvis er meget væsentligt, hvem (hvilke grupper), der vil kunne afgive sin stemme ved den afstemning, der vil kunne afgøre noget så betydningsfuldt som en fuldstændig løsrivelse fra Det Danske Rige.

Ligeledes er det af stor interesse, mener vi, nærmere at få defineret Territoriet Grønland. Således vil vi nu arbejde på at få en ekspertvurdering af, hvor Grønlands grænser går, hvilket geografisk område et selvstyrende og evt. selvstændigt Grønland vil kunne disponere over, og hvilken del af det geografiske Grønland vil fortsat kunne administreres af Staten og ressourcemæssigt ville kunne udnyttes af Staten. Det gælder ikke mindst området uden for Grønlands 200 sømilegrænse. Vi interesserer os yderligere for en ekspertvurdering af oprindelige folks rettigheder til øde og ubeboede områder (Stats-Nationalparken Nordøstgrønland), samt en vurdering af, hvorledes et selvstændigt Grønland vil kunne sikre overhøjheden over Nordøstgrønland samt et notat om, hvorledes Haag-dommen af 1933 skal fortolkes.

Dansk Folkeparti vil på baggrund af ovennævnte reservationer, ikke mindst vedrørende Kapitel 3, indtrængende opfordre Landstinget, de stemmeberettigede i Grønland og Folketinget at afvise "Udkast til Lov om Grønlands Selvstyre", og opfordrer samtidig Regeringen til at indlede forhandlinger med Landsstyret om en ændret formulering af Kapitel 3, som ville kunne være i Rigsfællesskabets interesse.

*Christiansborg, torsdag den 3. april 2008,  
på vegne af Dansk Folkeparti*

*Søren Espersen, Medlem af Folketinget*



UDKAST TIL LOV OM GRØNLANDS SELVSTYRE



# **Udkast til Lov om Grønlands Selvstyre**

I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter.

## **Kapitel 1 Selvstyrets myndigheder samt domstolene**

**§ 1.** Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt hos Inatsisartut, den udøvende magt hos Naalakkersuisut og den dømmende magt hos domstolene.

## **Kapitel 2 Selvstyrets overtagelse af sagsområder**

**§ 2.** Grønlands Selvstyre kan bestemme, at de sagsområder, der fremgår af lovens bilag, skal overgå til selvstyret.

*Stk. 2.* I det omfang flere sagsområder er anført under samme litra eller nummer i lovens bilag, skal de pågældende sagsområder overgå til Grønlands Selvstyre på samme tidspunkt, jf. dog stk. 3.

*Stk. 3.* Grønlands Selvstyre kan bestemme, at en del af de sagsområder, der er anført på liste I, litra b og liste II, nr. 15, 25 og 27 i lovens bilag skal overgå til selvstyret.

**§ 3.** Sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret.

*Stk. 2.* Sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

**§ 4.** Naalakkersuisut og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt i bilaget, kan overtages af Grønlands Selvstyre.

### Kapitel 3

#### Økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten

§ 5. Staten yder Grønlands Selvstyre et årligt tilskud på 3.202,1 mio. kr., jf. dog § 8, stk. 1. Beløbet er angivet i 2007-pris- og lønniveau.

*Stk. 2.* Tilskuddet reguleres årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven det pågældende år.

*Stk. 3.* Tilskuddet udbetales forskudsvis med 1/12 hver måned.

*Stk. 4.* Finansministeren kan efter aftale med Naalakkersuisut fastsætte regler om ændrede udbetalingsterminer.

§ 6. Sagsområder, der overtages af Grønlands Selvstyre efter §§ 2-4, finansieres fra tidspunktet for overtagelsen af selvstyret.

*Stk. 2.* Grønlands Selvstyre overtager de reale aktiver, der er direkte forbundet med et sagsområde, der overtages.

§ 7. Indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre.

*Stk. 2.* De i stk. 1 angivne indtægter omfatter følgende indtægter:

- 1) Indtægter i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, dog bortset fra beløb, som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.
- 2) Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
- 3) Indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland.
- 4) Indtægter fra udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte og skattefrit kan modtage udbytte derfra.

§ 8. Tilfalder der Grønlands Selvstyre indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, jf. § 7, reduceres statens tilskud til selvstyret med et beløb, der svarer til halvdelen af de indtægter, som i det pågældende år ligger over 75 mio. kr.

*Stk. 2.* Med virkning fra 1. januar året efter lovens ikrafttræden reguleres det i stk. 1 nævnte beløb på 75 mio. kr. årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven det pågældende år.

*Stk. 3.* Opgørelse efter stk. 1 sker i det efterfølgende år med henblik på afregning året efter.

§ 9. Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet sikrer regeringen, at der mod betaling ydes rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet.

*Stk. 2.* Naalakkersuisut og regeringen indgår med virkning fra Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet aftale om de i stk. 1 nævnte ydelser.

*Stk. 3.* Naalakkersuisut kan beslutte at forny den i stk. 2 nævnte aftale i form af flerårige aftaler.

*Stk. 4.* Ved indgåelse af aftaler efter stk. 2 og stk. 3 stiller regeringen forskning af særlig relevans for råstofeftersforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut.

**§ 10.** Reduceres statens tilskud til Grønlands Selvstyre til nul kroner, jf. § 8, indledes der forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen om de fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten, herunder om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, om genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre samt om en fortsættelse af en aftale om de i § 9 nævnte ydelser.

## **Kapitel 4**

### **Udenrigsanliggender**

**§ 11.** Naalakkersuisut kan handle i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel og i aftaler med regeringen.

*Stk. 2.* Regeringen og Naalakkersuisut samarbejder i mellemfolkelige anliggender som fastsat i dette kapitel med henblik på at sikre såvel Grønlands interesser som Kongeriget Danmarks samlede interesser.

*Stk. 3.* De beføjelser, som gives Naalakkersuisut i dette kapitel, begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigs-anliggender.

**§ 12.** Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.

*Stk. 2.* Folkeretlige aftaler, der alene vedrører Grønland og Færøerne og fuldt ud angår overtagne sagsområder, kan efter beslutning af såvel Naalakkersuisut som Færøernes landsstyre forhandles og indgås på rigets vegne af Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre i forening.

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

*Stk. 4.* Folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, forhandles og indgås efter reglerne i § 13.

*Stk. 5.* Naalakkersuisut underretter regeringen om påtænkte forhandlinger, inden disse påbegyndes, og om forløbet af forhandlingerne, inden folkeretlige aftaler indgås eller opsiges. De nærmere

rammer for samarbejdet i henhold til denne bestemmelse fastlægges efter forhandling mellem Naalakkersuisut og regeringen.

*Stk. 6.* Folkeretlige aftaler efter stk. 1 indgås på rigets vegne af Naalakkersuisut under betegnelsen:

- a) Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland, hvor aftalen fremtræder som indgået mellem stater.
- b) Naalakkersuisut, hvor aftalen fremtræder som indgået mellem regeringer eller mellem forvaltningsmyndigheder. I så tilfælde henvises i aftalens præambel til nærværende lov som nærmere fastlagt efter stk. 8.

*Stk. 7.* Folkeretlige aftaler efter stk. 2 indgås på rigets vegne af Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre i forening under betegnelsen Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland.

*Stk. 8.* Nærmere regler for brugen af betegnelser nævnt i stk. 6 og 7 såvel som andre lignende betegnelser kan fastlægges i medfør af stk. 5.

**§ 13.** Regeringen underretter Naalakkersuisut forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland. Efter begæring af Naalakkersuisut kan der indgås aftale med vedkommende minister, der fastlægger nærmere samarbejdsregler inden for rammerne af denne bestemmelse, herunder en nærmere fastlæggelse af kriterier for, hvornår aftaler skal anses for at have særlig betydning for Grønland.

*Stk. 2.* I sager, der alene vedrører Grønland, kan regeringen bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.

*Stk. 3.* Aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget i forhandlingerne, undertegnes af regeringen, i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut.

*Stk. 4.* Folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelse eller opsigelse forelægges Naalakkersuisut til udtalelse. Finder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland.

**§ 14.** 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 Naalakkersuisut beslutte at indgive eller støtte en ansøgning herom fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

**§ 15.** Efter ønske fra Naalakkersuisut, ansættes der ved Kongeriget Danmarks udenrigsrepræsentationer repræsentanter for Naalakkersuisut til varetagelse af grønlandske interesser inden for sagsområder, som fuldt ud er overtaget af selvstyret. Regeringen kan bestemme, at udgifterne herved skal afholdes af Naalakkersuisut.

§ 16. Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.

*Stk. 2.* 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.

## Kapitel 5

### Samarbejde mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne vedrørende love og administrative forskrifter

§ 17. Regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, skal inden fremsættelsen for Folketinget fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse.

*Stk. 2.* Regeringen afventer selvstyrets udtalelse inden fremsættelsen for Folketinget af regeringsforslag til love, der indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

*Stk. 3.* Der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser omfattet af stk. 2.

§ 18. Udkast til administrative forskrifter, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, skal inden udstedelsen fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse.

*Stk. 2.* Udstedelse af administrative forskrifter, der indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland, afventer selvstyrets udtalelse.

*Stk. 3.* Der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser omfattet af stk. 2.

## Kapitel 6

### Tvistløsning

§ 19. Opstår der mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne tvivlsspørgsmål om selvstyrets kompetence i forhold til rigsmyndighederne, kan regeringen eller Naalakkersuisut beslutte at forelægge spørgsmålet for et nævn, der består af 2 medlemmer, der udpeges af den danske regering, 2 medlemmer, der udpeges af Naalakkersuisut, samt 3 af Højesterets præsident udpegede højesteretsdommere, af hvilke den ene udpeges som formand.

*Stk. 2.* Er de 4 medlemmer, der er udpeget af regeringen og Naalakkersuisut, enige, er sagen endelig afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de 3 højesteretsdommere.

*Stk. 3.* Nævnet kan beslutte at suspendere den vedtagelse eller beslutning, som er forelagt nævnet, indtil nævnets afgørelse foreligger.

## **Kapitel 7**

### **Sprog**

§ 20. Det grønlandske sprog er det officielle sprog i Grønland.

## **Kapitel 8**

### **Grønlands adgang til selvstændighed**

§ 21. Beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

*Stk. 2.* Træffes beslutning efter stk. 1, indledes der forhandlinger mellem regeringen og Naalakkersuisut med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

*Stk. 3.* En aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Aftalen skal endvidere indgås med samtykke fra Folketinget.

*Stk. 4.* Selvstændighed for Grønland indebærer, at Grønland overtager højhedsretten over Grønland.

## **Kapitel 9**

### **Ikrafttrædelse og overgangsbestemmelser**

§ 22. Loven træder i kraft den 21. juni 2009.

§ 23. Lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre ophæves, jf. dog stk. 2

*Stk. 2.* § 8 i lov om Grønlands hjemmestyre forbliver i kraft, indtil råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre.

*Stk. 3.* Grønlands Selvstyre har fortsat den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 4 i lov om Grønlands hjemmestyre.

*Stk. 4.* Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 5 i lov om Grønlands hjemmestyre.

§ 24. Lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler ophæves.

*Stk. 2.* Forskrifter udstedt i medfør af loven forbliver i kraft med de ændringer, der følger af denne lov, indtil de ændres eller ophæves af rette myndighed.

§ 25. § 22 i lov om mineralske råstoffer i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998, ophæves.

§ 26. Lov om selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter i Grønland m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 87 af 9. februar 1999, ophæves.

§ 27. Bestemmelser, der gælder for Grønland, forbliver i kraft med de ændringer, der følger af denne lov, indtil de ændres eller ophæves af rette myndighed.

§ 28. Sager, som på tidspunktet for et sagsområdes overgang til Grønlands Selvstyre er under behandling af en dansk myndighed, færdigbehandles af vedkommende grønlandske myndighed, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* Vedkommende danske myndighed kan i særlige tilfælde og efter aftale med vedkommende grønlandske myndighed bestemme, at visse nærmere bestemte sager skal færdigbehandles af de danske myndigheder.

# Bilag

## Liste I

- a) Arbejdsskadesikring
- b) Resterende områder under sundhedsområdet
- c) Færdselsområdet
- d) Formueretten
- e) Dykkerområdet

## Liste II

- 1) Kriminalforsorgen
- 2) Pas
- 3) Politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen
- 4) Retsplejen, herunder oprettelse af domstole
- 5) Kriminalretten
- 6) Udlændingeområdet og grænsekontrollen
- 7) Personretten
- 8) Familieretten
- 9) Arveretten
- 10) Advokatvirksomhed
- 11) Våbenområdet
- 12) Radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester
- 13) Radiokommunikationsområdet
- 14) Selskabs-, regnskabs- og revisorområdet
- 15) Fødevarer- og veterinærområdet
- 16) Luftfart
- 17) Immaterialret
- 18) Ophavsret
- 19) De gymnasiale uddannelser
- 20) Sikkerhed til søs
- 21) Skibsregistrering og søretlige forhold
- 22) Kortlægning
- 23) Farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet
- 24) Havmiljø
- 25) Finansiell regulering og tilsyn



26) Råstofområdet

27) Arbejdsmiljø

# Bemærkninger til lovforslaget

## Almindelige bemærkninger

<b>1. LOVFORSLAGETS FORMÅL OG BAGGRUND</b>	<b>116</b>
1.1. INDLEDNING	116
1.2. GRØNLANDSK-DANSK SELVSTYREKOMMISSION	116
1.3. NÆRMERE OM BAGGRUND	117
<b>2. HOVEDPUNKTER I LOVFORSLAGET</b>	<b>119</b>
<b>3. GRØNLANDS SELVSTYRES MYNDIGHEDER</b>	<b>120</b>
<b>4. SELVSTYRETS OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER</b>	<b>121</b>
4.1. HJORTIDIG OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER	121
4.1.1. <i>Lovforslagets regulering af sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs § 4</i>	122
4.1.2. <i>Lovforslagets regulering af sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs § 5</i>	122
4.1.2.1. Særligt om undervisningsområdet	123
4.1.2.2. Særligt om folkekirken	124
4.1.2.3. Særligt om arbejds- og socialvæsenet	124
4.2. OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER EFTER LOVFORSLAGET	124
4.2.1. <i>Sagsområder omfattet af § 3, stk. 1</i>	127
4.2.2. <i>Sagsområder omfattet af § 3, stk. 2</i>	127
4.3. VIRKNINGEN AF GRØNLANDSK OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER	128
4.4. SAGSOMRÅDER OMFATTET AF BILAGETS LISTE I OG II	129
4.4.1. <i>Arbejdsskadesikring (liste I, litra a)</i>	129
4.4.2. <i>Resterende områder under sundhedsområdet (liste I, litra b)</i>	130
4.4.3. <i>Færdselsområdet (liste I, litra c)</i>	131
4.4.4. <i>Formueretten (liste I, litra d)</i>	132
4.4.5. <i>Dykkerområdet (liste I, litra e)</i>	133
4.4.6. <i>Kriminalforsorgen (liste II, nr. 1)</i>	133
4.4.7. <i>Pas (liste II, nr. 2)</i>	134
4.4.8. <i>Politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen (liste II, nr. 3)</i>	135
4.4.9. <i>Retsplejen, herunder oprettelse af domstole (liste II, nr. 4)</i>	138
4.4.10. <i>Kriminalretten (liste II, nr. 5)</i>	139
4.4.11. <i>Udlændingeområdet og grænsekontrollen (liste II, nr. 6)</i>	139
4.4.12. <i>Personretten (liste II, nr. 7)</i>	141
4.4.13. <i>Familieretten (liste II, nr. 8)</i>	141
4.4.14. <i>Arveretten (liste II, nr. 9)</i>	143
4.4.15. <i>Advokatvirksomhed (liste II, nr. 10)</i>	143
4.4.16. <i>Våbenområdet (liste II, nr. 11)</i>	143
4.4.17. <i>Radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester (liste II, nr. 12)</i>	144
4.4.18. <i>Radiokommunikationsområdet (liste II, nr. 13)</i>	144
4.4.19. <i>Selskabs-, regnskabs- og revisorområdet (liste II, nr. 14)</i>	145
4.4.20. <i>Fødevarer- og veterinærområdet (liste II, nr. 15)</i>	147
4.4.21. <i>Luftfart (liste II, nr. 16)</i>	148
4.4.22. <i>Immaterielret (liste II, nr. 17)</i>	149
4.4.23. <i>Ophavsret (liste II, nr. 18)</i>	150
4.4.24. <i>De gymnasiale uddannelser (liste II, nr. 19)</i>	151
4.4.25. <i>Sikkerhed til søs (liste II, nr. 20)</i>	152
4.4.26. <i>Skibsregistrering og søretlige forhold mv. (liste II, nr. 21)</i>	152
4.4.27. <i>Kortlægning (liste II, nr. 22)</i>	153
4.4.28. <i>Farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet (liste II, nr. 23)</i>	153
4.4.29. <i>Havmiljø (liste II, nr. 24)</i>	154

4.4.30. <i>Finansiel regulering og tilsyn (liste II, nr. 25)</i>	155
4.4.31. <i>Råstofområdet (liste II, nr. 26)</i>	158
4.4.32. <i>Arbejdsmiljø (liste II, nr. 27)</i>	159
4.5. SAGSOMRÅDER, DER EFTER REGERINGENS OPFATTELSE MÅ FORBLIVE HOS RIGSMYNDIGHEDERNE	161
4.5.1. <i>Statsforfatningen</i>	161
4.5.2. <i>Statsborgerskab</i>	162
4.5.3. <i>Højesteret</i>	162
4.5.4. <i>Udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik</i>	163
4.5.5. <i>Valuta- og pengepolitik</i>	165
4.6. ANDRE SPØRGSMÅL	165
4.6.1. <i>Særligt om et grønlandsk domstolssystem</i>	165
4.6.2. <i>Den territoriale afgrænsning af Grønlands Selvstyres kompetence</i>	167
4.6.3. <i>Regulering mv. af forhold, der vedrører de danske myndigheder i Grønland og deres ansatte</i>	167
4.6.4. <i>Konflikter mellem grønlandsk og dansk ret</i>	168
<b>5. ØKONOMISKE RELATIONER MELLEM GRØNLANDS SELVSTYRE OG STATEN</b>	<b>169</b>
5.1. EKSISTERENDE ØKONOMISKE RELATIONER	169
5.2. STATENS TILSKUDS ØKONOMISKE BETYDNING FOR GRØNLAND	170
5.3. DE ØKONOMISKE RELATIONER EFTER LOVFORSLAGET	171
5.3.1. <i>Det centrale indhold i de fremtidige økonomiske relationer</i>	171
5.3.2. <i>Baggrunden for forslaget</i>	172
5.3.3. <i>Fordelingen af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland</i>	173
5.3.4. <i>Den gældende råstofordnings indtægtsdefinition</i>	175
5.3.5. <i>Definitionen af indtægter efter dette lovforslag</i>	180
5.3.5.1. <i>Indtægter i henhold til konkrete tilladelser</i>	181
5.3.5.2. <i>Skatteindtægter</i>	183
5.3.5.3. <i>Indtægter fra offentlig deltagelse i virksomhed på råstofområdet i Grønland</i>	184
5.3.5.4. <i>Opgørelse af råstofindtægter</i>	188
5.3.6. <i>Samarbejdet på råstofområdet</i>	191
5.3.7. <i>Forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen, hvis statens tilskud til selvstyret reduceres til nul kroner</i>	192
<b>6. GRØNLANDS RETTIGHEDER TIL RÅSTOFFER I UNDERGRUNDEN</b>	<b>193</b>
<b>7. UDENRIGSANLIGGENDER</b>	<b>194</b>
7.1. <i>UDVIKLINGEN I GRØNLANDS DELTAGELSE I DET INTERNATIONALE SAM-KVEM</i>	194
7.2. <i>STATSRETTLIGE FORHOLD</i>	196
7.3. <i>OVERSIGT OVER UDENRIGSKAPITLET'S INDHOLD</i>	198
7.4. <i>FOLKERETLIGE AFTALER, SOM NAALAKKERSUISUT SELV KAN FORHANDLE OG INDGÅ</i>	200
7.5. <i>FOLKERETLIGE AFTALER, DER INDGÅS AF REGERINGEN</i>	202
7.6. <i>MEDLEMSKAB AF INTERNATIONALE ORGANISATIONER I EGET NAVN</i>	204
7.7. <i>UDSENDELSE AF REPRÆSENTANTER FOR NAALAKKERSUISUT TIL DANSKE DIPLOMATISKE REPRÆSENTATIONER</i>	204
7.8. <i>INTERNATIONALE FORPLIGTELSE MV.</i>	204
<b>8. SAMARBEJDE MELLEM SELVSTYRET OG RIGSMYNDIGHEDERNE VEDRØRENDE LOVE OG ADMINISTRATIVE FORSKRIFTER</b>	<b>205</b>
8.1. <i>FORELÆGGELSE EFTER DEN NUVÆRENDE HJEMMESTYRELOV</i>	205
8.2. <i>DE FORESLÅEDE FORELÆGGELSESREGLER VEDRØRENDE LOVFORSLAG OG UDKAST TIL ADMINISTRATIVE FORSKRIFTER</i>	205
8.3. <i>NÆRMERE OM FORELÆGGELSESREGLERNE I FORHOLD TIL LOVFORSLAG</i>	206
8.4. <i>NÆRMERE OM FORELÆGGELSESREGLERNE I FORHOLD TIL ADMINISTRATIVE FORSKRIFTER</i>	210
8.5. <i>TVINGENDE OMSTÆNDIGHEDER</i>	210
<b>9. TVISTLØSNING</b>	<b>211</b>
<b>10. GRØNLANDS SELVSTÆNDIGHED</b>	<b>211</b>
10.1. <i>ADGANGEN TIL SELVSTÆNDIGHED</i>	211

10.2. GENNEMFØRELSE AF SELVSTÆNDIGHED	212
<b>11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER M.V.</b>	<b>214</b>
<b>12. SAMMENFATTENDE SKEMA</b>	<b>217</b>
<b>13. HØRTE MYNDIGHEDER MV.</b>	<b>218</b>

## *1. Lovforslagets formål og baggrund*

### *1.1. Indledning*

Formålet med dette lovforslag er at skabe en selvstyreordning for Grønland.

Baggrunden for lovforslaget er, at både regeringen og Grønlands landsstyre ønsker at sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark samt at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab.

Lovforslaget skal i overensstemmelse hermed skabe det retlige grundlag for, at Grønland kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt, idet lovforslaget samtidig bygger på en erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse.

Det er desuden sigtet med lovforslaget at udvide samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder, således at muligheden for grønlandsk indflydelse på sagsområder, som fortsat varetages af rigsmyndighederne, øges.

Lovforslaget har endvidere til formål at fastlægge en samlet ramme for Grønlands deltagelse i varetagelsen af udenrigspolitiske spørgsmål.

Med lovforslaget lægges herudover op til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Lovforslaget har endelig til formål at fastsætte ordningen for beslutningen og gennemførelse af en beslutning om Grønlands selvstændighed.

### *1.2. Grønlandsk-dansk selvstyrekommission*

Med henblik på at overveje, hvordan man kunne sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Danmark og Grønland samt øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst mulig grad, blev regeringen og Grønlands landsstyre enige om at nedsætte en kommission, der bestod af lige mange medlemmer af Folketinget og medlemmer af Grønlands Landsting.

Statsministeren og landsstyreformanden underskrev på den baggrund den 21. juni 2004 kommissoriet for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission (herefter benævnt Selvstyrekommissionen).

Det fremgår af kommissoriet, at Selvstyrekommissionen med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten skulle overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt. Efter kommissoriet skulle kommissionen på den baggrund udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning, som tillige tager hensyn til sagsområder, der allerede er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyreloven for Grønland.

Kommissionen har skullet basere sit arbejde på princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Kommissionen skulle i den forbindelse overveje og stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at der mellem den danske regering og Grønlands landsstyre er enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og at nyordningen intet ændrer herved, og at selvstændigheden i givet fald skal gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19. Kommissionens forslag til en nyordning skal efter kommissoriet indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed i overensstemmelse hermed.

Selvstyrekommissionen har afholdt 12 møder og har afsluttet sine drøftelser på kommissionens sidste møde i København den 17. april 2008.

Dette lovforslag er udarbejdet af Selvstyrekommissionen.

### *1.3. Nærmere om baggrund*

Det er regeringens og Grønlands landsstyres fælles ønske, at forholdet mellem Grønland og Danmark moderniseres og fornyes, og at beslutningerne om udviklingen af det grønlandske samfund træffes af det grønlandske folk.

En selvstyreordning for Grønland vil være en fortsættelse af den udvikling med overførsel af kompetence til de grønlandske myndigheder, som blev indledt med etableringen af Grønlands hjemmestyre i 1979, jf. nedenfor.

I perioden fra 1721 og frem til, at Grønland blev en ligestillet del af riget med ændringen af grundloven i 1953, var Grønland en koloni under Danmark. I perioden fra 1945 til 1954 figurerede Grønland på listen over ikke selvstyrende territorier under FN-pagtens Kapitel XI, og Danmark fremlagde i denne periode regelmæssige rapporter om situationen i Grønland til FN's relevante afkoloniseringsorganer. Denne regelmæssige rapportering ophørte i 1954, da FN's Generalforsamling vedtog resolution 849 (IX), hvorved FN's Generalforsamling tog Grønlands integration i riget til efterretning.

I midten af 1800-tallet blev der etableret et begrænset lokalt selvstyre i Grønland. I 1911 blev der oprettet kommuneråd og 2 landsråd med begrænset kompetence og virke under statens tilsyn. De to landsråd blev i 1951 slået sammen til et landsråd. I 1967 ophørte statens øverste embedsmand i Grønland – landshøvdingen over Grønland – med at være født formand for landsrådet, hvis medlemmer herefter valgte rådets formand. Landsrådets regelfastsættende myndighed (i form af vedtægter) vedrørte primært fredning af hav- og landpattedyr, naturfredning og sociale forhold. Landsrådets vedtægter skulle godkendes af staten for at være gyldige. I perioden frem til hjemmestyrets indførelse i 1979 gennemførtes der ikke ændringer i styrelsesforholdene vedrørende Grønland.

I forbindelse med hjemmestyreordningen i 1979 blev der skabt hjemmel til, at de grønlandske myndigheder kunne overtage den lovgivende og administrative myndighed over en række nærmere definerede sagsområder, der vedrører det grønlandske samfund. Disse sagsområder vedrører interne grønlandske forhold, såsom Grønlands interne styrelsesforhold, skatter og afgifter, fiskeri og jagt, undervisning og uddannelse, sociale forhold, arbejdsmarkedet, erhvervsområdet, sundhedsområdet, m.v., jf. nærmere nedenfor under pkt. 4.

En væsentlig begrundelse for at erstatte hjemmestyreordningen med en selvstyreordning for Grønland er ønsket om at udvide mulighederne for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence og ansvar, idet hjemmestyret stort set har overtaget de sagsområder, som ifølge hjemmestyreloven kan overgå.

Det har både for Grønlands landsstyre og for regeringen været væsentligt at fastslå muligheden for selvstændighed for Grønland i fremtiden. Grønlands landsstyre og regeringen har således i forbindelse med nedsættelsen af Selvstyrekommissionen i kommissoriet konstateret, ”at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og at nyordningen intet ændrer herved.”

## 2. Hovedpunkter i lovforslaget

Lovforslaget tager afsæt i det folkeretlige princip om folkenes ret til selvbestemmelse, som bl.a. kommer til udtryk i FN-pagtens artikel 1, stk. 2. I præamblen til lovforslaget henvises således til, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse. Det slås fast, at loven bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven i overensstemmelse hermed bygger på en overenskomst mellem Grønlands landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter. En ensidig tilbagekaldelse af loven fra dansk side ville ud fra en folkeretlig synsvinkel ikke være forenelig med præambelens principper om fremme af ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet og om det grønlandske folks ret til selvbestemmelse.

Lovforslaget er i overensstemmelse med kommissoriet for Selvstyrekommissionen baseret på den forudsætning, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, om Grønland ønsker selvstændighed. I overensstemmelse hermed indeholder lovforslaget i § 21 en bestemmelse om, at beslutning om selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

Formålet med lovforslaget er herudover at skabe rammerne for, hvordan de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette efter regeringens opfattelse er forfatningsretligt muligt.

Lovforslaget indeholder i § 1 en bestemmelse om den grundlæggende kompetencefordeling i Grønland. Efter bestemmelsen i § 1 har Grønlands Selvstyre således den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder, og domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. For så vidt angår betydningen af, at Højesteret efter regeringens opfattelse skal forblive rigets øverste domstol, henvises nærmere til pkt. 4.5.3 og pkt. 4.6.1 nedenfor.

Lovforslaget indeholder i §§ 2 og 3 bestemmelser om, at Grønlands Selvstyre kan bestemme, at de sagsområder, der fremgår af lovens bilag, skal overgå til selvstyret, ligesom de nærmere rammer for overtagelse af sagsområder er fastlagt. Bestemmelserne suppleres af § 4, hvorefter landsstyret og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt i bilaget, kan overtages af Grønlands Selvstyre.

I lovforslagets kapitel 3 er de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten beskrevet.

Endvidere indeholder lovforslaget i kapitel 4 om udenrigsanliggender en samlet ramme for Grønlands deltagelse i varetagelsen af udenrigspolitiske spørgsmål.



Lovforslaget fastlægger i kapitel 5 desuden rammerne for samarbejdet mellem Grønlands Selvstyre og de danske myndigheder

### 3. *Grønlands Selvstyres myndigheder*

Grønlands Selvstyres myndigheder består af en folkevalgt forsamling – Inatsisartut – og en forvaltning, der ledes af Naalakkersuisut.

Selvstyrekommissionen har valgt at benytte de grønlandske betegnelser for Landstinget og landsstyret i loven for at understrege lovens særlige karakter.

Inatsisartut betyder på dansk Grønlands Landsting. Naalakkersuisut betyder på dansk Grønlands landsstyre.

Inatsisartut har den lovgivende magt inden for overtagne sagsområder. Naalakkersuisut har den udøvende magt inden for overtagne sagsområder.

Lov om Grønlands hjemmestyre, jf. lov nr. 577 af 29. november 1978, indeholder i §§ 2 og 3 visse overordnede bestemmelser om Landstinget og landsstyret. Det fremgår således bl.a. af hjemmestyrelovens § 2, at Landstingets medlemmer vælges for 4 år ved almindelige, direkte og hemmelige valg, og at Landstinget selv fastsætter nærmere regler om valget, herunder om valget og valgbarhed. Landstinget fastsætter endvidere selv sin forretningsorden. Hjemmestyrelovens § 3 fastsætter, at Landstinget vælger landsstyrets formand og de øvrige medlemmer af landsstyret. Landsstyrets formand fordeler forretningerne mellem landsstyrets medlemmer.

Lov om Grønlands hjemmestyre indeholder endvidere i § 6 en bestemmelse om stadfæstelse og bekendtgørelse af landstingslove og landstingsforordninger. Det fremgår således bl.a., at vedtagne forslag til landstingslove og landstingsforordninger for at være gyldige skal stadfæstes af landsstyrets formand og bekendtgøres efter bestemmelser, der fastsættes ved landstingslov.

Til forskel fra hjemmestyreloven indeholder det foreliggende lovforslag ikke nærmere bestemmelser om Inatsisartuts og Naalakkersuisuts sammensætning, virke mv. eller om stadfæstelse og bekendtgørelse af landstingslove mv., idet fastsættelse af bestemmelser herom bør være overladt til Grønlands Selvstyre.

Af samme grund indeholder lovforslaget ikke bestemmelser om opgavefordeling mellem myndigheder i Grønland, f.eks. mellem myndigheder under Grønlands Selvstyre og de grønlandske kommuner.

#### 4. *Selvstyrets overtagelse af sagsområder*

##### 4.1. *Hidtidig overtagelse af sagsområder*

Det eksisterende grundlag for de grønlandske myndigheders overtagelse af sagsområder er fastlagt i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre, som trådte i kraft den 1. maj 1979.

Det var ved tilblivelsen af hjemmestyreloven opfattelsen, at en række sagsområder ikke kunne henlægges til hjemmestyret. Det fremgår således af betænkning nr. 837/1978, bd. 1, side 23, at de områder, som hjemmestyret ikke kunne overtage navnlig drejede sig om områder som statsforfatningen, forholdet til udlandet, rigets finanser, forsvar, strafferetspleje og fængselsvæsen samt de almindelige principper for person-, familie- og arveret.

Uanset det, der er anført i betænkningen om den grønlandske hjemmestyreordning, er det senere antaget, at grundloven ikke er til hinder for, at regeludstedende kompetence vedrørende bl.a. retsplejen og kriminalforsorgen overføres til det grønlandske hjemmestyre. Der henvises nærmere til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, som er medtaget som bilag 2 til lovforslaget.

I bilaget til hjemmestyreloven er opregnet en række sagsområder, der kan overgå til hjemmestyret. Overtagelsen af sagsområder, der er nævnt i bilaget, kan ske på to principielt forskellige måder:

Efter hjemmestyrelovens § 4 kan hjemmestyret overtage sagsområder eller en del af et sagsområde, således at hjemmestyret herefter har den lovgivende og administrative myndighed på området og overtager de udgifter, der er forbundet hermed. Forskrifter for disse sagsområder, der vedtages af Landstinget og stadfæstes af landsstyrets formand, benævnes landstingslove.

Af § 5 i hjemmestyreloven følger endvidere, at rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret ved lov kan bemyndige hjemmestyret til at overtage den regelfastsættende myndighed for samt administrationen af et sagsområde, som ikke er overgået til hjemmestyret efter lovens § 4. Statens tilskud til disse områder fastsættes ved lov. Forskrifter for disse sagsområder, der vedtages af Landstinget og stadfæstes af landsstyrets formand, benævnes landstingsforordninger. Ved de tilskudsfinansierede områder efter § 5 er såvel bevillingsmyndigheden som kompetencen til at udstede bemyndigelseslove således fortsat hos Folketinget.

Bemyndigelseslove benævnes også rammelove, idet lovene udover at afgrænse lovenes gyldighedsområde typisk indeholder få overordnede principper, som hjemmestyret er forpligtet til at overholde ved sin nærmere regelfastsættelse. Eksempelvis fastslår rammeloven om folkeskolen i

Grønland, at der er 9 års undervisningspligt, og at såvel undervisningen i folkeskolen som undervisningsmaterialerne er vederlagsfrie.

Efter hjemmestyrelovens § 7 kan rigsmyndighederne efter aftale med hjemmestyret ved lov bestemme, at sagsområder, der ikke er nævnt i lovens bilag, overgår til hjemmestyret efter lovens § 4 eller § 5.

Det grønlandske hjemmestyre har siden indførelsen af hjemmestyret den 1. maj 1979 gradvist overtaget en række sagsområder, der hidtil har været varetaget af rigsmyndighederne.

Som bilag 1 til lovforslaget er medtaget en liste over sagsområder, der er overtaget af hjemmestyret efter den nuværende hjemmestyrelov.

#### *4.1.1. Lovforslagets regulering af sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyrelovs § 4*

Ifølge lovforslagets § 23, stk. 3, har Grønlands Selvstyre fortsat den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 4 i den nuværende hjemmestyrelov.

I lovforslaget anvendes udtrykket ”udøvende magt” frem for ”administrative myndighed”, som blev anvendt i den nuværende hjemmestyrelov. Der er ikke hermed tilsigtet nogen indholdsmæssig ændring.

Som nævnt ovenfor under pkt. 4.1 har hjemmestyret ved overtagelse af et sagsområde efter den nuværende hjemmestyrelovs § 4 overtaget de udgifter, der er forbundet med sagsområdet. Der sker ikke med lovforslaget ændringer heri.

#### *4.1.2. Lovforslagets regulering af sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyrelovs § 5*

Ifølge lovforslagets § 23, stk. 4, har Grønlands Selvstyre den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 5 i den nuværende hjemmestyrelov.

Grønlands Selvstyre vil således efter lovforslaget ikke længere blot have den regelfastsættende og administrative myndighed inden for sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyrelovs § 5, men derimod den lovgivende og udøvende magt på samme måde som i forhold til sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyrelovs § 4 samt sagsområder, der måtte blive overtaget på grundlag af det foreliggende lovforslag.

Samtidig med fremsættelsen af dette lovforslag vil der blive fremsat forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, hvori bemyndigelseslove, der er gennemført i henhold til den nuværende hjemmestyreløvs § 5, foreslås ophævet.

Visse af bemyndigelseslovene indeholder dog bestemmelser, som foreslås videreført i det samtidig fremsatte forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, idet de pågældende bemyndigelseslove understøtter rigsmyndighedernes muligheder for at løse opgaver i og omkring Grønland. Videreførelsen af bestemmelserne indebærer, at Grønlands lovgivende og udøvende magt inden for sagsområdet er begrænset af de pågældende bestemmelser. Det drejer sig bl.a. om enkelte bestemmelser i lov nr. 612 af 23. december 1980 om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse og lov nr. 1089 af 29. december 1997 for Grønland om telekommunikation.

De sagsområder, der er overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs § 5, omfatter bl.a. folkeskolen, erhvervsmæssige uddannelser, sundhedsområdet, arbejds- og socialvæsenet og kirken i Grønland, jf. nærmere bilag 1 til lovforslaget.

Grønlands Selvstyres kompetence inden for sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs § 5 skal efter gennemførelse af det foreliggende lovforslag udøves inden for de rammer som i øvrigt gælder for overtagelse af sagsområder efter lovforslaget. Nedenfor er en omtale af, hvilken betydning dette bl.a. vil have på undervisningsområdet, i forhold til folkekirken og i forhold til arbejds- og socialvæsenet.

#### *4.1.2.1. Særligt om undervisningsområdet*

Grundlovens § 76 har betydning for Grønlands Selvstyres kompetence i forhold til folkeskolen. Bestemmelsen i § 76 bestemmer, at alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Heraf følger en pligt for det offentlige til at etablere og opretholde en folkeskole, og samtidig fastsættes et gratisprincip for undervisningen i folkeskolen.

Grundlovens § 76, 2. pkt., fastslår en ret for forældrene til at fravælge folkeskolen, forudsat at barnet enten hjemme eller i en privat skole får en undervisning, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Det følger af det anførte, at der skal være en gratis folkeskole i Grønland, og at der i Grønland skal være skolefrihed, så børn kan opfylde undervisningspligten ved at deltage i undervisning andre steder end i folkeskolen.

#### *4.1.2.2. Særligt om folkekirken*

Grønlands Selvstyres kompetence skal inden for kirkeområdet udøves med respekt af bl.a. grundlovens § 4.

Grundlovens § 4 bestemmer, at Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten. Folkekirkens bekendelsesskrifter er Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus.

#### *4.1.2.3. Særligt om arbejds- og socialvæsenet*

Grundlovens § 75 har betydning for Grønlands Selvstyres kompetence i forhold til arbejds- og socialvæsenet. Bestemmelsen i § 75, stk. 1, fastslår, at til fremme for almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse. Grundlovens § 75, stk. 2, bestemmer, at der skal være et offentligt forsørgelsesvæsen. Heraf følger en pligt for det offentlige til at garantere et eksistensminimum til enhver, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, dog mod, at den enkelte underkaster sig de forpligtelser, som loven påbyder. Dette gælder for såvel personer i den arbejdsdygtige alder som for personer, der er overgået til pension.

#### *4.2. Overtagelse af sagsområder efter lovforslaget*

Efter den foreslåede ordning er det Grønlands Selvstyre, som har kompetencen til at bestemme, at de sagsområder, der er nævnt i lovens bilag, skal overgå til selvstyret, jf. forslaget § 2, stk. 1.

De sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret, jf. forslaget § 3, stk. 1, og nedenfor under pkt. 4.2.1. De sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne, jf. forslaget § 3, stk. 2, og nedenfor under pkt. 4.2.2.

I visse tilfælde er flere sagsområder angivet under samme nummer eller litra i bilaget. Det indebærer, at de pågældende sagsområder som udgangspunkt vil skulle overtages samtidigt. Det gælder således f.eks. politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen (liste II, nr. 3). Der henvises til lovforslagets § 2, stk. 2.

Grønlands Selvstyre vil ikke kunne beslutte alene at overtage en del af et sagsområde, der er omfattet af bilaget til loven. Det vil således f.eks. ikke kunne besluttes, at Grønlands Selvstyre overtager anklagemyndigheden med det forbehold, at den overordnede anklagemyndighed i Danmark (Rigsadvokaten) skal føre tilsyn med og behandle klager over den virksomhed, der udøves af den nye grønlandske anklagemyndighed.

Grønlands Selvstyre vil som følge af det anførte heller ikke kunne træffe beslutning om en ordning, der går ud på overtagelse af den lovgivende magt inden for et bestemt anliggende uden samtidig at overtage de udøvende opgaver i medfør af den pågældende lovgivning. Det vil således f.eks. ikke være muligt at beslutte en ordning, hvor Grønlands Selvstyre overtager den lovgivende magt vedrørende anklagemyndigheden uden samtidig at overtage varetagelsen af anklagemyndighedens virksomhed.

I visse tilfælde kan dele af et sagsområde overtages. Det drejer sig om de sagsområder, der er angivet i lovforslagets § 2, stk. 3. I beskrivelsen af de pågældende sagsområder er nærmere angivet, hvilke dele der kan overtages særskilt.

Forslagets § 4 indeholder en bestemmelse om, at regeringen og landsstyret kan aftale, at sagsområder, som ikke fremgår af bilaget, men som alene vedrører grønlandske anliggender, kan overtages af Grønlands Selvstyre. I modsætning til den nuværende hjemmestyrelov er det ikke et krav, at overtagelse af sagsområder, som ikke fremgår af bilaget, sker ved lov.

Der er en række mindre sagsområder, som ikke er medtaget i bilaget. Det drejer sig bl.a. om sagsområderne vagtvirksomhed, hittegoods, spillekasinoer, offentlige forlystelser, indsamlinger, handel med brugte genstande, elektronisk signatur og de resterende dele af de civile beredskabsopgaver. I det omfang Grønlands Selvstyre ønsker at overtage sådanne sagsområder, vil det kunne ske i henhold til aftale efter forslagets § 4.

Hensynet til rigsfællesskabet samt særlige bestemmelser i grundloven bevirker, at visse sagsområder efter regeringens opfattelse må forblive hos rigsmyndighederne. Der henvises til pkt. 4.5 nedenfor.

Grønlandsk overtagelse af sagsområder omfattet af lovforslaget forberedes i fællesskab mellem de grønlandske myndigheder og rigsmyndighederne med henblik på at afklare administrative og praktiske spørgsmål i forbindelse med overtagelsen. I den forbindelse vil det bl.a. kunne overvejes, om der på enkelte områder er spørgsmål, som bør gøres til genstand for samarbejdsaftaler eller anden form for koordination mellem de grønlandske myndigheder og rigsmyndighederne. Det gælder f.eks. med hensyn til praktisk samarbejde mellem myndighederne og med hensyn til bl.a.

spørgsmål om, hvorvidt grønlandske eller danske regler skal finde anvendelse på et retsforhold med tilknytning til både Grønland og Danmark.

Der kan i forbindelse med den almindelige samfundsmæssige – herunder teknologiske - udvikling tænkes i fremtiden at opstå nye sagsområder, der i dag ikke er genstand for nogen retlig regulering mv. Hvis et sådant nyt sagsområde kan anses for at udgøre en naturlig bestanddel af et sagsområde, der allerede er overtaget i medfør af §§ 2-4, vil det nye sagsområde som udgangspunkt også skulle anses for overtaget af Grønlands Selvstyre. I modsatte tilfælde vil sagsområdet eventuelt kunne overtages på grundlag af en ny aftale efter § 4.

Om den samlede ordning for Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder, der foreslås med dette lovforslag, bemærkes mere overordnet følgende:

En gennemførelse af lovforslaget vil medføre, at Grønlands Selvstyre vil kunne få den lovgivende og udøvende magt inden for en meget lang række sagsområder, herunder inden for centrale og grundlæggende områder som retsplejen og kriminalretten samt formueretten og familieretten. Hertil kommer, at der med lovforslaget skabes grundlag for, at Grønlands Selvstyre opretter domstole med den dømmende magt i Grønland.

Der lægges dermed op til en meget vidtgående og principiel ordning med hensyn til den almindelige kompetencefordeling inden for riget.

Når sagsområder er overgået til Grønlands Selvstyre, vil der således i Grønland og i Danmark kunne udvikle sig forskellige retstilstande på alle de områder, der bliver grønlandske anliggender, herunder på områder af central og grundlæggende betydning for borgerne, som f.eks. kriminalretten, retsplejen og den almindelige formueret.

En så vidtgående og principiel ordning, som lovforslaget lægger op til, hviler på det tætte historiske og kulturelle fællesskab, der er mellem Grønland og Danmark – herunder de fælles traditioner med hensyn til grundlæggende retsprincipper, lovgivning og forvaltning – og på, at kompetencen derfor vil være hos myndigheder, der er knyttet til samme grundlæggende retsprincipper mv. som rigsmyndighederne.

I overensstemmelse hermed bygger ordningen på en forudsætning om, at der i riget er fælles respekt for en kerne af grundlæggende værdier og principper, der er kommet til udtryk i rets- og lovgivningstradition.

Det betyder f.eks., at det med lovforslaget forudsættes, at der ved grønlandsk overtagelse af sagsområdet kriminalretten fortsat vil være bestemmelser, der i det væsentlige svarer til reglerne i

den danske straffelovs kapitel 12 og 13 om henholdsvis forbrydelser mod den danske stats selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv.

#### *4.2.1. Sagsområder omfattet af § 3, stk. 1*

De sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret. Det drejer sig om a) arbejdsskadesikring, b) resterende områder under sundhedsområdet, c) færdselsområdet, d) formueretten, og e) dykkerområdet.

#### *4.2.2. Sagsområder omfattet af § 3, stk. 2*

Nogle sagsområder er meget centrale og omfattende og vurderes i særlig grad at forudsætte forudgående afklaringer mellem rigsmyndighederne og Grønlands Selvstyre, således at en overtagelse af det pågældende sagsområde kan finde sted under veltilrettelagte forhold.

Det følger på den baggrund af lovforslagets § 3, stk. 2, at sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

Det drejer sig om 1) kriminalforsorgen, 2) pas, 3) politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalretsplejen, 4) retsplejen, herunder oprettelse af domstole, 5) kriminalretten, 6) udlændingeområdet og grænsekontrollen, 7) personretten, 8) familieretten, 9) arveretten, 10) advokatvirksomhed, 11) våbenområdet, 12) radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester, 13) radiokommunikationsområdet, 14) selskabs-, regnskabs- og revisorområdet, 15) fødevarer- og veterinærområdet, 16) luftfart, 17) immaterialret, 18) ophavsret, 19) de gymnasiale uddannelser, 20) sikkerhed til søs, 21) skibsregistrering og søretlige forhold, 22) kortlægning, 23) farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet, 24) havmiljø, 25) finansiel regulering og tilsyn, 26) råstofområdet og 27) arbejdsmiljø.

Også for så vidt angår de sagsområder, der er medtaget på bilagets liste II, er det Grønlands Selvstyre, der træffer beslutning om overtagelse af sagsområdet og – efter forhandling med rigsmyndighederne - træffer beslutning om tidspunktet for overtagelse. De forudgående forhandlinger med rigsmyndighederne sker alene ud fra en fælles interesse i, at også de mere komplicerede sagsområder kan overtages under veltilrettelagte forhold.

Det vil således f.eks. kunne være nødvendigt, at der i Grønland gennemføres lovgivning, inden et sagsområde overtages. En grønlandsk beslutning om at overtage politiet og anklagemyndigheden vil



således nødvendiggøre, at der i Grønland senest samtidig hermed er gennemført lovgivning om bl.a. den nærmere organisation af politiet og anklagemyndigheden.

Der vil også undtagelsesvist kunne være behov for at gennemføre lovgivning i Danmark i forbindelse med, at et sagsområde overgår til Grønlands Selvstyre. F.eks. er det ved lovforslaget forudsat, at der inden selvstyrets oprettelse af domstole – og dermed inden grønlandsk overtagelse af retsplejen – vil skulle gennemføres lovgivning om behandlingen af grønlandske retssager ved Højesteret, jf. pkt. 4.5.3 nedenfor.

De forudgående forhandlinger mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne forudsættes på den baggrund påbegyndt i god tid forud for det tidspunkt, hvor selvstyret agter at overtage det pågældende område.

#### *4.3. Virkningen af grønlandsk overtagelse af sagsområder*

Virkningen af, at et sagsområde, som er omfattet af lovforslaget, overgår til Grønlands Selvstyre, er, at selvstyret herefter har den lovgivende og udøvende magt i Grønland inden for det pågældende sagsområde, jf. lovforslagets § 1.

Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområdet retsplejen (liste II, nr. 4), vil den dømmende magt i Grønland tilkomme de domstole, der herefter oprettes af selvstyret, jf. forslaget § 1 og nedenfor under pkt. 4.4.9.

Grønlands Selvstyre har fortsat den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 4 i den nuværende hjemmestyrelov, jf. lovforslagets § 23, stk. 3, og ovenfor under pkt. 4.1.1.

Grønlands Selvstyre har endvidere den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 5 i den nuværende hjemmestyrelov, jf. lovforslagets § 23, stk. 4, og ovenfor under pkt. 4.1.2.

Sagsområder, der overtages af Grønlands Selvstyre efter lovforslagets §§ 2-4 finansieres af selvstyret fra tidspunktet for overtagelsen, jf. lovforslagets § 6 og pkt. 5 nedenfor.

Lovforslagets § 28 indeholder en overgangsbestemmelse, som fastlægger, hvilken myndighed der skal behandle konkrete sager, som ikke måtte være afsluttede på tidspunktet for et sagsområdes overgang til Grønlands Selvstyre.

Det foreslås i § 28, stk. 1, at konkrete sager, der på tidspunktet for et sagsområdes overgang til selvstyret er under behandling af en dansk myndighed, som udgangspunkt færdigbehandles af vedkommende grønlandske myndighed. Det foreslås endvidere i § 28, stk. 2, at vedkommende danske myndighed i særlige tilfælde og efter aftale med vedkommende grønlandske myndighed kan bestemme, at visse nærmere bestemte sager skal færdigbehandles af de danske myndigheder.

I forbindelse med grønlandsk overtagelse af et sagsområde kan der opstå spørgsmål om ansættelsesforholdene ved de myndigheder, der hidtil har varetaget opgaverne på det pågældende område. Disse spørgsmål behandles ikke i det foreliggende lovforslag, men derimod i et forslag til lov om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder, der fremsættes af finansministeren samtidig med dette lovforslag.

#### *4.4. Sagsområder omfattet af bilagets liste I og II*

I det følgende beskrives de enkelte sagsområder, der er omfattet af bilagets liste I og II.

##### *4.4.1. Arbejdsskadesikring (liste I, litra a)*

Sagsområdet arbejdsskadesikring omfatter en arbejdsgivers erstatningspligt over for sine ansatte og disses efterladte for følger af de ansattes personskade, der skyldes arbejdet for arbejdsgiveren eller de forhold, hvorunder arbejdet foregår. Arbejdsgiverens pligt til at afgive sin erstatningsrisiko til et arbejdsskadeforsikringsselskab hører endvidere under arbejdsskadesikringsområdet.

Den reform af arbejdsskadeområdet (bl.a. vedrørende skadebegreberne, en udvidelse af ulykkesbegrebet og af erhvervs sygdomsbegrebet samt en udvidelse af den sikrede personkreds), der blev gennemført i Danmark i 2003 med lov nr. 422 af 10. juni 2003, er ikke indført i Grønland.

Lov nr. 390 af 20. maj 1992 om sikring mod følger af arbejdsskade er sat i kraft for Grønland med de nødvendige tilpasninger ved kgl. anordning nr. 273 af 24. april 2001. Loven fastsætter bl.a. regler om arbejdsskader, anmeldelse, arbejdsskadens anerkendelse, om ydelser efter loven (dagpenge, betaling af udgifter for sygebehandling, optræning og hjælpemidler m.m., erstatning for tab af erhvervssevne, godtgørelse for varigt men, overgangsbetøb ved dødsfald og erstatning for tab af forsørger), arbejdsgiverens sikringspligt og Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomssikring.

Der er opbygget en selvstændig arbejdsskadeadministration i Grønland; Det Grønlandske Nævn for Arbejdsskadesikring, der består af repræsentanter for Hjemmestyret og forskellige foreninger og organisationer i Grønland, herunder arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer. Det er fortsat de

danske myndigheder, der har det lovgivningsmæssige, finansielle og administrative (Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsskadedstyrelsen) ansvar for arbejdsskadesikringen i Grønland.

#### *4.4.2. Resterende områder under sundhedsområdet (liste I, litra b)*

Ved lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland, der trådte i kraft den 1. januar 1992 (bemyndigelsesloven), overførtes sundhedsvæsenet i Grønland til Grønlands hjemmestyre i henhold til hjemmestyrelovens § 5. Efter loven kan hjemmestyret ved landstingsforordning fastsætte regler om sundhedsvæsenet og sundhedsforholdene i Grønland. Bemyndigelsen omfatter hele det område, der ved lovens ikrafttræden hørte under det daværende Sundhedsministeriums ressort. Justitsministeriet var ved lovens ikrafttræden ressortministerium for lovgivningen om anvendelsen af tvang i psykiatrien, for lovgivningen om ligsyn, obduktion og transplantation m.v., lovgivningen om svangerskabsafbrydelse og fosterreduktion og lovgivningen om sterilisation og kastration, hvorfor denne lovgivning ikke var omfattet af bemyndigelsesloven. De nævnte områder er siden ressortoverført til Sundhedsministeriet (nu Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse), men dette forhold medfører ikke, at denne lovgivning er omfattet af bemyndigelsesloven. Hvert enkelt af nedenstående områder kan overtages særskilt.

##### *Anvendelse af tvang i psykiatrien*

Anvendelsen af tvang i psykiatrien reguleres i Danmark af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, jf. lovbekendtgørelse nr. 1111 af 1. november 2006. I loven reguleres frihedsberøvelse og anvendelse af anden tvang i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling.

Frihedsberøvelser indenfor psykiatrien i Grønland er reguleret af den tidligere danske sindssygelov, jf. lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold med senere ændringer.

##### *Ligsyn, obduktion og transplantation m.v.*

Under området hører regler, der fastsætter, hvornår en persons død kan konstateres, og hvilke undersøgelser der skal foretages i den forbindelse.

Under området hører endvidere reglerne om, hvem der skal foretage, og hvornår der skal foretages ligsyn, hvornår der skal foretages indberetning til politiet af dødsfald, reglerne om retslægeligt ligsyn, om dødsattester, omsorg for lig, om obduktion, herunder lægevidenskabelig og retslægelig obduktion mv.

Endvidere hører reglerne om transplantation fra levende og afdøde personer under området.

Området er reguleret i sundhedslovens (lov nr. 546 af 24. juni 2005 med senere ændringer) kapitel 12 og 54 - 57.

Området vedrørende ligsyn er i Grønland reguleret i lov nr. 279 af 26. maj 1976 om ligsyn m.v., jf. kgl. anordning nr. 533 af 6. juni 1988.

#### *Svangerskabsafbrydelse og fosterreduktion*

Under sagsområdet hører spørgsmålet om, hvornår en kvinde har ret til svangerskabsafbrydelse (abort) og spørgsmålet om, hvornår en kvinde, der er gravid med flere fostre, kan få reduceret antallet af fostre.

Området er reguleret i sundhedslovens kapitel 25.

Området er i Grønland reguleret i lov nr. 232 af 12. juni 1976 om svangerskabsafbrydelse.

#### *Sterilisation og kastration*

Under området hører spørgsmålet om indgreb, hvorved kønskirtlerne fjernes, eller behandlinger, hvorved de varigt sættes ud af funktion (kastration), og andre indgreb, der varigt ophæver forplantningsevnen (sterilisation).

Området er reguleret i sundhedslovens kapitel 29 - 33. I loven fastsættes kriterierne og procedureerne for at foretage de pågældende indgreb, herunder vedrørende samråd og ankenævn m.v.

Området er i Grønland reguleret i lov nr. 318 af 13. juni 1973 om sterilisation og kastration, jf. lov nr. 233 af 12. juni 1975, hvorved loven blev sat i kraft for Grønland.

#### *4.4.3. Færdselsområdet (liste I, litra c)*

Færdselsområdet omfatter færdsel, færdselsadfærd og færdselssikkerhed, herunder spørgsmål om hastighedsgrænser, spirituskørsel, kørekort, sikkerhedsudstyr, køre- og hviletid samt erstatning og forsikring vedrørende motorkøretøjer. På Transportministeriets område omfatter sagsområdet køretøjers indretning og udstyr, herunder syn af køretøjer, og vejes indretning og udstyr, herunder vejafmærkning. Endelig omfatter sagsområdet på Skatteministeriets område registrering af køretøjer mv.

Der er udstedt en særskilt færdselslov for Grønland, jf. lov nr. 832 af 18. december 1991.

#### 4.4.4. *Formueretten (liste I, litra d)*

Sagsområdet formueret består navnlig af de spørgsmål, der er generelt reguleret af aftale- og købeloven. Hertil kommer de spørgsmål, som vedrører erstatning uden for kontraktforhold. Visse af de omtalte spørgsmål er imidlertid reguleret ved særlige love, og formueretten omfatter herudover også visse love, der vedrører andre spørgsmål.

Under formueretten hører således bl.a. aftaleretten, der generelt er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 781 af 26. august 1996 om aftaler og andre retshandler på formuerettens område. Hertil kommer andre love, der regulerer særlige spørgsmål med tilknytning til aftaleretten. Det gælder f.eks. lov nr. 451 af 6. juni 2004 om visse forbrugeraftaler, lov nr. 398 af 13. juni 1990 om kreditaftaler som senest ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006, lov nr. 391 af 14. juni 1995 om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom mv. som senest ændret ved lov nr. 453 af 22. maj 2006, lov nr. 234 af 2. april 1997 om forbrugeraftaler, der giver brugsret til fast ejendom på timesharebasis, lov nr. 472 af 30. juni 1993 om pakkerejser, lov nr. 272 af 2. maj 1990 om handelsagenter og handelsrejsende samt kommissionsloven (lovbekendtgørelse nr. 636 af 15. september 1986 som senest ændret ved lov nr. 271 og nr. 272 af 2. maj 1990). På forsikringsaftaleområdet er de særlige aftaleretlige spørgsmål reguleret i lovbekendtgørelse nr. 999 af 5. oktober 2006 om forsikringsaftaler.

Formueretten omfatter ligeledes køberetten, som generelt er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 237 af 28. marts 2003 om køb og lov nr. 733 af 7. december 1988 om international købelov. Hertil kommer love, der regulerer lovvalgsspørgsmål med tilknytning til køberetten mv. Det gælder lovbekendtgørelse nr. 722 af 24. oktober 1986 om, hvilket lands retsregler der skal anvendes på løsørekøb af international karakter og lov nr. 188 af 9. maj 1984 om gennemførelse af konvention om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser mv., som senest ændret ved lov nr. 442 af 31. maj 2000.

En række formueretlige love indeholder regulering af erstatningsretlige spørgsmål. Det gælder navnlig lovbekendtgørelse nr. 885 af 20. september 2005 om erstatningsansvar som ændret ved lov nr. 1545 af 20. december 2006, og lov nr. 371 af 7. juni 1989 om produktansvar som senest ændret ved lov nr. 541 af 8. juni 2006. Det gælder endvidere lov nr. 225 af 6. april 1994 om erstatning for miljøskader som ændret ved lov nr. 552 af 24. juni 2005, lov nr. 332 af 19. juni 1974 om erstatning for atomskader som senest ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000, lovbekendtgørelse nr. 1100 af 8. november 2006 om færdselsloven (kapitel 16 om erstatning og forsikring) som senest ændret ved

lov nr. 1560 og 1565 af 20. december 2006 og lovbekendtgørelse nr. 602 af 9. september 1986 om internationale fragtaftaler (CMR-loven).

Af andre love, der omfattes af sagsområdet formueretten, kan nævnes visse bestemmelser i Danske Lov om f.eks. principalansvar og forældelse, lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer, lovbekendtgørelse nr. 639 af 16. september 1986 om mortifikation af værdipapirer som senest ændret ved lov nr. 539 af 8. juni 2006, lovbekendtgørelse nr. 158 af 9. marts 2006 om tinglysning som senest ændret ved lov nr. 539 af 8. juni 2006, lovbekendtgørelse nr. 669 af 23. september 1986 om gældsbreve som senest ændret ved lov nr. 539 af 8. juni 2006, lovbekendtgørelse nr. 743 af 4. september 2002 om renter ved forsinket betaling mv. som ændret ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 og lov nr. 29 af 16. februar 1932 om skyldneres ret til at frigøre sig ved deponering.

Hertil kommer lov nr. 319 af 14. maj 1997 om inkassovirksomhed som senest ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006 og lovbekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992 om fonde og visse foreninger som senest ændret ved lov nr. 552 af 24. juni 2005.

#### 4.4.5. *Dykkerområdet (liste I, litra e)*

Sagsområdet omfatter sikkerhedsmæssige og næringsretlige forhold for dykkererhvervet.

Reglerne om sagsområdet findes i lov nr. 18 af 7. januar 2000 om dykkerarbejde og dykkermateriel, som er sat i kraft for Grønland ved gkl. anordning nr. 728 af 19. august 2003.

#### 4.4.6. *Kriminalforsorgen (liste II, nr. 1)*

Sagsområdet kriminalforsorgen omhandler de organisatoriske spørgsmål vedrørende fuldbyrdelse af foranstaltninger, herunder om drift af anstalter mv. samt spørgsmål om personale ved sådanne institutioner. Hertil kommer de nærmere opgaver, der hører under kriminalforsorgen.

I Grønland er der 5 anstalter for domfældte placeret i Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut, Aasiaat og Ilulissat. Derudover er der i tilknytning til politistationerne i de enkelte byer og i visse bygder en række detentioner, der tillige benyttes til anbringelse af tilbageholdte (varetægtsfængslede) personer. Ved Anstalten ved Herstedvester er indrettet en afdeling for grønlandske domfældte, der anses for farlige, og som er anbragt på ubestemt tid (forvaring).

Den øverste ledelse af kriminalforsorgen i Grønland hører under justitsministeren, mens den stedlige ledelse udøves af Det Grønlandske Kriminalforsorgsnævn, jf. den grønlandske kriminallovs

§§ 120 og 121. Ledelsen af kriminalforsorgens anstalter forestås af Politimesteren i Grønland efter bemyndigelse fra justitsministeren og kriminalforsorgsnævnet, jf. kriminallovens § 122. Kriminalforsorgen uden for anstalt og det forsorgsmæssige arbejde vedrørende personer, som er anbragt i anstalt, forestås af en forsorgsleder efter regler, der fastsættes af justitsministeren eller efter bemyndigelse af kriminalforsorgsnævnet, jf. kriminallovens § 123.

Kriminalforsorgens hovedopgave er at fuldbyrde foranstaltninger, det vil bl.a. sige fuldbyrdelse af domme til anstaltsanbringelse og gennemførelse af tilsynsvirksomhed i forbindelse med prøveløsladelse og domme til forsorg mv. Herunder hører bl.a. spørgsmål om iværksættelse og udsættelse af fuldbyrdelsen samt benådning, den nærmere måde fuldbyrdelsen skal ske på, herunder afgørelse om anbringelsessted, og de indsattes rettigheder og pligter under afsoning med hensyn til f.eks. besøg og udgang.

Kriminalforsorgen har også opgaver i forhold til andre personer, herunder anholdte, tilbageholdte og frihedsberøvede i henhold til udlændingeloven.

Regler om fuldbyrdelse af straf er i Danmark fastsat i lov om fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 207 af 18. marts 2005 som senest ændret ved lov nr. 1558 af 20. december 2006, der ikke gælder for Grønland. I Grønland er området reguleret ved generelle bestemmelser i kriminalloven og ved en række administrative forskrifter udstedt af bl.a. Politimesteren i Grønland.

Også spørgsmål om fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om straf mv. er omfattet af sagsområdet kriminalforsorgen. Herunder hører regler om, hvorvidt udenlandske afgørelser om fængselsstraf, bødestraf eller andre strafferetlige sanktioner mv. kan fuldbyrdes i kongeriget, og i givet fald under hvilke betingelser.

Regler af den nævnte karakter fremgår af lov om international fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005, og af lov nr. 212 af 31. maj 1963 om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. med senere ændringer. Den sidstnævnte lov gælder for så vidt angår hovedloven for Grønland.

#### 4.4.7. *Pas (liste II, nr. 2)*

Sagsområdet pas omfatter spørgsmål om udstedelse af pas og om pastvang. Under sagsområdet hører bl.a. spørgsmål om, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at en person kan få udstedt pas, og efter hvilke regler et udstedt pas kan inddrages, samt i hvilket omfang man skal være i besiddelse af pas eller anden rejselegitimation ved ind- og udrejse af landet.

For Grønland gælder lov om pas til danske statsborgere mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 586 af 1. september 1986 om pas, som senest ændret ved lov nr. 557 af 24. juni 2005 (den seneste lovændring er endnu ikke sat i kraft for Grønland), dog for så vidt angår §§ 5-7 med de begrænsninger og ændringer, der følger af de særlige for Grønland gældende love.

Ved grønlandsk overtagelse af sagsområdet får de grønlandske myndigheder kompetence til at fastsætte regler om udstedelse af pas til danske statsborgere hjemmehørende i Grønland og til at administrere dette sagsområde.

De grønlandske myndigheder vil med overtagelsen af sagsområdet pas også få adgang til at udstede EU-pas til danske statsborgere, der er hjemmehørende i Grønland. Det bemærkes dog, at adgangen hertil vil forudsætte, at en sådan ordning til stadighed er forenelig med Danmarks EU-retlige forpligtelser.

Grønlandsk overtagelse af pasområdet vil ikke være til hinder for, at danske myndigheder i Grønland fortsat kan udstede pas på grundlag af danske pasregler til danske statsborgere i Grønland, som ikke er hjemmehørende i Grønland. Tilsvarende vil danske myndigheder kunne udstede pas til personer, som er hjemmehørende i Grønland, men som ikke opholder sig i Grønland (f.eks. ved bortkomst af pas under udlandsrejse).

#### *4.4.8. Politiet og anklagemyndigheden samt de hertil knyttede dele af kriminalrettsplejen (liste II, nr. 3)*

##### *Politiet*

Sagsområdet politiet omfatter spørgsmål om organiseringen af politiet og politiets virksomhed.

Organiseringen af politiet omhandler f.eks. spørgsmål om antallet af og forholdet mellem de enkelte politimyndigheder samt om de personalemæssige forhold ved politiet, herunder klager over politipersonalets adfærd. Under sagsområdet hører også spørgsmål om politiets bygninger, udstyr og andre praktiske forudsætninger for politiets virksomhed.

Reglerne om organiseringen af politiet er for Grønland navnlig fastsat i kapitel 1, afsnit D, i den grønlandske retsplejelov.

Politiets virksomhed omhandler fastlæggelsen af politiets opgaver samt de regler, som politiet skal følge ved varetagelsen af disse opgaver. Politiets opgaver er i dag for Grønland navnlig fastlagt i den grønlandske retsplejelovs kapitel 1, § 17, hvorefter politiet har til opgave at opretholde



sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring og til efterforskning og forfølgning af forbrydelser.

Sagsområdet omfatter også spørgsmål om undersøgelse af klager over ansatte, jf. herved lov nr. 905 af 16. december 1998 om behandling af klager og kriminalsager vedrørende politipersonale i Grønland.

Der vil i forbindelse med grønlandsk overtagelse af politiet – ligesom på andre sagsområder – være behov for indgåelse af samarbejdsaftaler om en række spørgsmål.

Herom bemærkes, at Rigspolitechefens aktionsstyrke i særlige tilfælde efter grønlandsk anmodning skal kunne udføre operative opgaver i Grønland også efter grønlandsk overtagelse af politiet. Det vil være op til de danske myndigheder i det konkrete tilfælde at beslutte, om en sådan anmodning skal imødekommes. Det vil i en samarbejdsaftale herom skulle fastsættes, at aktionsstyrken under en eventuel politiaktion i Grønland fortsat vil være underlagt de danske myndigheders instruktion, og at den konkrete opgavevaretagelse sker på de danske myndigheders ansvar, mens den overordnede opgaveløsning vedrørende den konkrete opgave sker på de grønlandske myndigheders ansvar og under deres instruktion.

Særligt med hensyn til Politiets Efterretningstjeneste (PET) bemærkes, at det vil være nødvendigt at indgå en aftale mellem de grønlandske myndigheder og danske myndigheder om samarbejdet mellem PET og kommende grønlandske politimyndigheder. Det gælder navnlig med hensyn til gensidig udveksling af informationer. En samarbejdsaftale på dette område bør endvidere tage højde for, at PET også fremover kan yde praktisk bistand til Grønland, hvis der er behov for det. I tilknytning hertil kan der desuden være behov for i samarbejdsaftalen at fastsætte bestemmelser om, at PET under ganske særlige omstændigheder vil have adgang til at udføre operative opgaver i Grønland efter forudgående information til de relevante grønlandske myndigheder.

### *Anklagemyndigheden*

Under sagsområdet anklagemyndigheden hører spørgsmål om organiseringen af anklagemyndigheden og om anklagemyndighedens virksomhed.

Organiseringen af anklagemyndigheden omfatter spørgsmål om den nærmere opbygning af anklagemyndigheden, herunder spørgsmål om forholdet mellem over- og underordnede anklagemyndigheder. Hertil kommer de personalemæssige forhold i anklagemyndigheden. For Grønland er organiseringen af anklagemyndigheden navnlig reguleret i den grønlandske retsplejelovs kapitel 1, afsnit D.

Anklagemyndighedens overordnede opgave er efter den grønlandske retsplejelovs kapitel 1, § 22, i forbindelse med politiet at påtale forbrydelser for den dømmende ret efter reglerne i retsplejeloven.

Særligt om kriminalsager, der vedrører den grønlandske kriminallovs kapitel 5 og 6 (svarende til straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod den danske stats sikkerhed mv.), bør der i forbindelse med grønlandsk overtagelse af anklagemyndigheden mv. fastsættes en ordning, hvorefter påtale i sager af denne karakter i en række tilfælde vil kræve tilslutning fra den danske justitsminister, idet der i sådanne sager kan indgå hensyn til forholdet til fremmede magter mv. Den præcise udformning af en sådan ordning vil skulle fastsættes forud for overtagelsen.

#### *De dele af kriminalretsplejen, der er tilknyttet politiet og anklagemyndigheden*

Da dele af kriminalretsplejen har meget nær sammenhæng med politiets og anklagemyndighedens virksomhed, er det fundet rigtigst, at grønlandsk overtagelse af dele af kriminalretsplejen skal ske samtidig med overtagelse af politiet og anklagemyndigheden. Det drejer sig således navnlig om de regler, der inden for kriminalretsplejen regulerer eller har tæt forbindelse med politiets og anklagemyndighedens virksomhed ved kriminalsagers efterforskning mv.

Det vil sige, at grønlandsk overtagelse af politiet og anklagemyndigheden vil indebære samtidig overtagelse af bl.a. spørgsmål om tiltalerejsning, sigtede og dennes bisidder samt spørgsmål om kriminalsagers forberedelse inden tiltale rejses, herunder regler om efterforskning samt anholdelse, tilbageholdelse og andre kriminalprocessuelle tvangsindgreb, jf. i det hele den grønlandske retsplejelovs kapitel 5, afsnit B og C.

Sager om erstatning i anledning af kriminalretlig forfølgning, der i dag for Grønland er reguleret i den grønlandske retsplejelovs kapitel 8, §§ 2 og 3, er også omfattet af de dele af kriminalretsplejen, som har nær sammenhæng med politiet og anklagemyndigheden, og som derfor vil skulle overtages samtidig med disse sagsområder.

En række andre dele af kriminalretsplejen vil kunne overtages uafhængigt af en overtagelse af politiet og anklagemyndigheden. Det gælder en række regler, der vedrører domstolenes behandling af kriminalsager, herunder regler om domsforhandlingens tilrettelæggelse, anke, kære, mv. Disse dele af kriminalretsplejen vil således være omfattet af sagsområdet "Retsplejen, herunder oprettelse af domstole", der er omtalt i pkt. 4.4.9 nedenfor.

#### 4.4.9. *Retsplejen, herunder oprettelse af domstole (liste II, nr. 4)*

Sagsområdet retsplejen omfatter spørgsmål om domstolenes ordning – herunder oprettelse af domstole – og om behandling af sager ved domstolene. Reglerne herom er for Grønland navnlig fastsat i retsplejeloven for Grønland.

Sagsområdet retsplejen omfatter ikke de dele af kriminalretsplejen, der er tilknyttet politiet og anklagemyndigheden. De nævnte dele af kriminalretsplejen er omfattet af liste II, nr. 3), jf. ovenfor under pkt. 4.4.8. Heller ikke advokatvirksomhed hører under sagsområdet retsplejen, jf. liste II, nr. 10), og nedenfor under pkt. 4.4.15 om advokatvirksomhed.

Domstolenes ordning omfatter f.eks. spørgsmål om antallet af domstole og det indbyrdes hierarkiske forhold mellem de enkelte domstole. Hertil kommer bl.a. spørgsmål om antallet af dommere samt personalemæssige forhold for dommere og andet personale ved domstolene. Under domstolenes ordning falder også reglerne om fremgangsmåden ved udtagelse af domsmænd mv.

Behandling af sager ved domstolene omfatter f.eks. spørgsmål om værneting og procesmåden ved behandling af kriminalsager, civile sager, ægteskabssager, faderskabssager mv.

Sagsområdet retsplejen omfatter desuden spørgsmål om tvangsfuldbyrdelse af bl.a. domstolsafgørelser, herunder tvangsauktion og foreløbige retsmidler. Også reglerne om f.eks. kære og anke af afgørelser samt genoptagelse omfattes af retsplejen.

Retsplejen omfatter endvidere de spørgsmål, der er reguleret i konkursloven. Konkursloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 118 af 4. februar 1997, er ved kgl. anordning nr. 983 af 16. december 1997 med visse ændringer sat i kraft for Grønland med virkning fra den 1. januar 1998 (afsnit IV om gældssanering dog først fra 1. juni 1998).

Også de spørgsmål, der omhandler skifte af dødsbo og fællesbo, og som for Grønland er reguleret i henholdsvis arvelov for Grønland, jf. lov nr. 154 af 27. maj 1964 med senere ændringer, og lov om ikrafttræden for Grønland af lov om ægteskabets retsvirkninger, jf. lov nr. 150 af 31. marts 1993, hører under sagsområdet retsplejen.

Spørgsmål om betaling af retsafgift for bl.a. borgerlige retssager, fagedforretninger, skiftesager mv. hører til retsplejen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.5.3 nedenfor om Højesteret og til pkt. 4.6.1 nedenfor om et grønlandsk domstolssystem.

#### 4.4.10. *Kriminalretten (liste II, nr. 5)*

Under sagsområdet kriminalretten hører fastlæggelsen af regler om, hvilke handlinger eller undladelser der er kriminaliserede, og om hvilken foranstaltning der kan idømmes for sådanne kriminelle handlinger eller undladelser. Hertil kommer reglerne om de generelle betingelser for kriminalretligt ansvar. Disse regler er i Danmark navnlig fastsat i straffeloven, men også særlovgivningen indeholder regler af den omtalte karakter. For Grønland gælder kriminalloven (lov nr. 55. af 5. marts 1954) med en række senere ændringer.

Inden for en lang række sagsområder, som f.eks. miljø- og fødevarerområdet, er der i love og andre forskrifter fastsat regler om, at overtrædelse af bestemmelser i de pågældende forskrifter kan foranstaltes efter reglerne i kriminalloven. Selv om sådanne regler i særlovgivningen således også angår kriminalretlige foranstaltninger, er de ikke omfattet af sagsområdet kriminalretten. Regler af denne karakter skal i stedet anses for omfattet af det enkelte særlige sagsområde, det vil sige f.eks. miljøområdet.

Sagsområdet kriminalretten omfatter også en række spørgsmål med tilknytning til gennemførelsen af kriminal-/straffesager enten her i landet eller i udlandet.

Sagsområdet omfatter således spørgsmål om udlevering af sigtede, tiltalte eller dømte til andre lande. Regler om disse spørgsmål er fastsat i lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige med senere ændringer og i lov om udlevering af lovovertrædere, jf. lovbekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 som ændret ved lov nr. 542 af 8. juli 2006, der omhandler udlevering til andre lande end de nordiske lande. Visse af disse regler gælder for Grønland.

Sagsområdet kriminalretten omfatter bl.a. også lov nr. 132 af 29. april 1955 om straf for folkedrab.

#### 4.4.11. *Udlændingeområdet og grænsekontrollen (liste II, nr. 6)*

Under sagsområdet udlændingeområdet og grænsekontrollen hører spørgsmål om udlændinges indrejse og ophold, herunder regler om asyl, familiesammenføring, opholds- og arbejdstilladelser med henblik på beskæftigelse samt visum. Hertil kommer regler om bl.a. bortfald og inddragelse af opholdstilladelser og arbejdstilladelser samt om ud- og afvisning.

Under sagsområdet hører endvidere spørgsmål om kontrol af udlændinge, som ønsker at indrejse i eller udrejse af kongeriget, herunder regler om udførelsen af ind- og udrejsekontrollen, om besiddelse af pas eller anden form for rejselegitimation og om påtægning af visum.

Regler herom er fastsat i udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 945 af 1. september 2006, som ændret ved lov nr. 89 af 30. januar 2007 (ikrafttræden 1. februar 2007). Udlændingeloven er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1150 af 23. februar 2001 om ikrafttræden for Grønland af udlændingeloven.

Et særligt kendetegn ved den gældende udlændingelovgivning er, at Grønland i udlændingeretlig forstand udgør et adskilt rejse- og opholdsområde. Således gælder et visum, en opholdstilladelse eller en arbejdstilladelse, der er udstedt for Danmark, ikke for Grønland, medmindre dette er udtrykkeligt anført. Tilsvarende gælder et visum, en opholdstilladelse eller en arbejdstilladelse udstedt for Grønland ikke for Danmark (og Færøerne), medmindre dette er udtrykkeligt anført.

Det bemærkes i den forbindelse, at selvstyrets kompetence efter en overtagelse af udlændingeområdet vil være territorialt afgrænset til Grønland. Heraf følger bl.a., at de grønlandske myndigheder f.eks. vil kunne udstede et visum eller en opholdstilladelse mv., der omfatter retten til ophold i Grønland, hvorimod de grønlandske myndigheder ikke kan tage stilling til spørgsmål om retten til ophold mv. i Danmark (og Færøerne).

Ved en grønlandsk overtagelse af udlændingeområdet vil Grønland få adgang til selv at regulere betingelserne for opholdstilladelse i Grønland. De udlændinge, som opnår opholdstilladelse i Grønland, vil med hensyn til muligheden for senere at opnå dansk statsborgerskab være omfattet af de almindelige regler herom, jf. cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation. Dansk indfødsret kræver normalt bl.a. 9 års uafbrudt ophold. Udlændinge, der har opholdstilladelse som flygtninge, vil dog kunne opnå dansk indfødsret efter 8 års uafbrudt ophold. Med hensyn til dokumentation for en ansøgers sprogkunderskaber er den almindelige regel, at ansøgeren dokumenterer danskunderskaber ved bevis for en prøve. Der gælder dog det særlige for ansøgere med bopæl i Grønland – og på Færøerne – at politiets vurdering af, at den pågældende uden brug af omskrivninger eller andre sprog og med den accent, som er naturlig, kan deltage ubesværet i en samtale på dansk eller grønlandsk (eller færøsk), er tilstrækkelig.

Under udlændingeområdet og grænsekontrollen hører endvidere repatriering (udlændinges frivillige tilbagevenden til deres hjemland eller tidligere opholdsland med henblik på at tage varig bopæl). Repatrieringsindsatsen skal medvirke til, at udlændinge med opholdstilladelse i Danmark, der ønsker at vende tilbage til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, får den bedst mulige rådgivning til at kunne træffe beslutning om at vende tilbage.

Regler herom er fastsat i repatrieringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 5. januar 2006, som ændret ved lov nr. 404 af 8. maj 2006. Loven, der indeholder hjemmel til ikraftsættelse for Grønland ved kgl. anordning, er ikke sat i kraft for Grønland.

Repatrieringsområdet overtages af de grønlandske myndigheder i forbindelse med en overtagelse af udlændingeområdet og grænsekontrollen.

Under udlændingeområdet og grænsekontrollen hører endelig spørgsmål om integration af udlændinge.

Disse spørgsmål er reguleret i integrationsloven og danskuddannelsesloven vedrørende boligplacering af flygtninge, tilbud om danskuddannelse og aktivering af nyankomne udlændinge, udbetaling af introduktionsydelse samt finansieringen af udgifterne forbundet hermed.

Regler herom er fastsat i integrationsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 902 af 31. juli 2006, som ændret ved lov nr. 523 af 24. juni 2005, lov nr. 1540 og 1545 af 20. december 2006, lov nr. 104 af 7. februar 2007, lov nr. 176 af 27. februar 2007 og lov nr. 292 af 27. marts 2007 samt i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., jf. lovbekendtgørelse nr. 259 af 18. marts 2006, som ændret ved lov nr. 523 af 24. juni 2005 samt lov nr. 104 af 7. februar 2007. Integrationsloven gælder ikke for Grønland.

Integrationsministeriets opgaver i øvrigt i relation til integrationsindsatsen vedrører i det væsentlige integrationen af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet samt byudvikling af særlig udsatte boligområder.

Områderne vedrørende integration af udlændinge er som enkeltområder karakteriseret ved at være sagsområder, som hører under social-, arbejdsmarkeds-, byudviklings- og undervisningsforhold og derfor i alt væsentlighed allerede overtaget af hjemmestyret.

#### *4.4.12. Personretten (liste II, nr. 7)*

Sagsområdet indeholder regler om bl.a. umyndiggørelse og om forvaltningen af umyndige og umyndiggjorte personers formue mv. I Grønland gælder i dag den tidligere myndighedslov, jf. anordning nr. 306 af 14. maj 1993 om ikrafttræden for Grønland af myndighedsloven.

Sagsområdet omfatter også spørgsmål om bortblevne. I Grønland gælder lov nr. 397 af 12. juli 1946 om borteblevne.

#### *4.4.13. Familieretten (liste II, nr. 8)*

Sagsområdet familieretten omfatter spørgsmål om forældremyndighed og samvær, samt spørgsmål om faderskab og børns forsørgelse. I Danmark er disse spørgsmål reguleret henholdsvis i lov nr.

387 af 14. juni 1995 om forældremyndighed og samvær med senere ændringer, i børneloven – lov nr. 460 af 7. juni 2001 med senere ændringer – og i lov om børns forsørgelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003 med senere ændringer. Disse spørgsmål er for Grønland reguleret henholdsvis i lov nr. 277 af 30. juni 1922 om umyndighed og værgemål med senere ændringer, der er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 306 af 14. maj 1993, og i lov nr. 197 af 16. juni 1962 for Grønland om børns retsstilling. Med hensyn til anerkendelse af nordiske faderskabsafgørelser gælder for Grønland lov nr. 158 af 6. maj 1980, jf. kgl. anordning nr. 482 af 28. august 1982.

Også spørgsmål om adoption hører under familieretten. I Danmark gælder lov nr. 279 af 7. juni 1972 om adoption med senere ændringer. Adoptionsloven er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 63 af 26. februar 1976.

Under sagsområdet hører desuden reglerne om international børnebortførelse, jf. lov nr. 793 af 27. november 1990 om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser. Anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om forældremyndighed og samvær er endvidere reguleret i lov nr. 434 af 8. maj 2006 om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen. Ingen af disse love er sat i kraft for Grønland,

Endvidere er spørgsmål om indgåelse og opløsning af ægteskab omfattet af familieretten. I Danmark gælder lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabs indgåelse og opløsning med senere ændringer. Loven er sat i kraft for Grønland, jf. kgl. anordning nr. 307 af 14. maj 1993. Hertil kommer spørgsmål om ægteskabets retsvirkninger, jf. lov nr. 56 af 18. marts 1925 om ægteskabets retsvirkninger med senere ændringer. Retsvirkningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 149 af 8. marts 1991, er sat i kraft for Grønland ved lov nr. 150 af 31. marts 1993.

Sagsområdet familieretten omfatter herudover registreret partnerskab, jf. lov nr. 372 af 7. juni 1989 om registreret partnerskab med senere ændringer, som er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 320 af 26. april 1996.

Regler om inddrivelse af underholdsbidrag hører også under familieretten, jf. lovbekendtgørelse nr. 946 af 10. oktober 2005, som ikke gælder for Grønland.

Endelig er spørgsmålet om navne omfattet af familieretten. I Danmark er området reguleret i navneloven, jf. lov nr. 524 af 24. juni 2005. For Grønland gælder forsat lov nr. 193 af 29. april 1981 om personnavne med senere ændringer, jf. kgl. anordning nr. 549 af 21. august 1986.

#### 4.4.14. *Arveretten (liste II, nr. 9)*

Sagsområdet er reguleret i arvelov for Grønland, lov nr. 154 af 27. maj 1964 med senere ændringer, og indeholder regler om, hvordan en afdød persons ejendele skal fordeles til ægtefællen og slægten samt om testamenteres oprettelse og anfægtelse mv.

#### 4.4.15. *Advokatvirksomhed (liste II, nr. 10)*

Sagsområdet omfatter bl.a. spørgsmål om udøvelse af advokatvirksomhed, herunder regler om beskikkelse som advokat, ophør af retten til at udøve advokatvirksomhed og god advokatskik.

Også spørgsmål om tilsyn med advokater og advokatfuldmægtige samt om behandling af klager over advokater er omfattet af sagsområdet advokatvirksomhed. Det indebærer bl.a., at der ved grønlandsk overtagelse af sagsområdet vil skulle oprettes grønlandske organer, der i stedet for Advokatnævnet under Det danske Advokatsamfund vil kunne varetage sådanne opgaver.

Det forudsættes, at retsplejelovens §§ 323-324 om retshjælp ikke omfattes af sagsområdet advokatvirksomhed. Baggrunden herfor er bl.a., at spørgsmål om retshjælp må anses for at have en nær tilknytning til spørgsmålet om fri proces, som hører under retsplejen, jf. lovforslagets liste II, nr. 4) og pkt. 4.4.9 ovenfor.

Sagsområdet advokatvirksomhed omfatter ikke spørgsmål om møderet for domstolene. Baggrunden for, at disse spørgsmål ikke anses for omfattet af sagsområdet advokatvirksomhed, er, at fastlæggelsen af, hvilke personer der kan give møde for domstolene, må anses for at have en nær sammenhæng med de almindelige regler om domstolenes behandling af retssager. Spørgsmål om møderet for domstolene anses derfor for omfattet af sagsområdet retsplejen og dermed af liste II, nr. 4), jf. ovenfor under pkt. 4.4.9 og pkt. 4.5.3 om møderet for Højesteret.

#### 4.4.16. *Våbenområdet (liste II, nr. 11)*

Sagsområdet våben omfatter våben, eksplosivstoffer og militært udstyr, herunder spørgsmål om indførsel, fremstilling, erhvervelse, besiddelse, anvendelse, overdragelse, udførsel og overførsel mellem andre lande heraf.

Der er udstedt en særskilt våbenlov for Grønland, jf. lov nr. 1008 af 19. december 1992, hvorefter Politimesteren i Grønland er bemyndiget til at meddele tilladelse til at indføre, fremstille, erhverve, besidde, bære eller anvende våben. Udførsel af våben fra Grønland til andre lande kræver tilladelse fra Justitsministeriet, jf. lovens § 10.



#### *4.4.17. Radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester (liste II, nr. 12)*

Teleområdet, bortset fra radiokommunikation og allokering af radiofrekvenser samt maritime nød- og sikkerhedstjenester, er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyrelovens § 7, jf. § 5, jf. lov nr. 943 af 23. december 1986 for Grønland om el, vand og varme, brandvæsen, havne, veje, telekommunikation mv., som ændret bl.a. ved lov nr. 1089 af 29. december 1997 for Grønland om telekommunikation.

Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (teleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 784 af 28. juli 2005 med senere ændringer, indeholder regler om forsyningspligt, som indebærer, at enhver borger har krav på at få leveret en række basale teletjenester overalt i Danmark. Forsyningspligten omfatter i dag basale teletjenester såsom fastnettelefoni, ISDN, visse faste kredsløb, særlige handicaptjenester, nummeroplysningstjenester og offentlige betalingstelefoner. Derudover omfatter forsyningspligten radiobaserede, maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland.

TDC varetager i dag forsyningspligten, hvilket forpligter TDC til at stille nød- og sikkerhedstjenester i Grønland gratis til rådighed. Konkret drives tjenesterne af Tele Greenland A/S, der også foretager de nødvendige investeringer i anlæg. Herefter refunderer TDC årligt Tele Greenland A/S deres udgifter forbundet med driften.

Årsagen til, at de radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester ikke blev overført til de grønlandske myndigheder som led i overdragelsen af visse dele af teleområdet, var en beslutning om at fastholde tjenesterne som en del af forsyningspligten.

Der nedsættes i 2007 en arbejdsgruppe med deltagelse af relevante ministerier, der skal undersøge mulige modeller for den fremtidige organisering og finansiering af de radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester i Grønland og Danmark, herunder undersøge omkostningerne forbundet med at drive tjenesterne.

#### *4.4.18. Radiokommunikationsområdet (liste II, nr. 13)*

IT- og Telestyrelsen udarbejder, på vegne af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling, regler for radiokommunikationsområdet i Grønland. Reglerne udarbejdes i samarbejde med Grønlands Hjemmestyre for at sikre, at de tilpasses grønlandske forhold.

Regler er fastsat i lov nr. 421 af 6. juni 2002 om radiofrekvenser. Loven er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 38 af 23. januar 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om radiofrekvenser.

Under radiokommunikationsområdet hører: Udarbejdelse af frekvensplan for Grønland, deltagelse i internationalt samarbejde med henblik på koordineringen af frekvensanvendelsen, udarbejdelse af regler for udstedelse af tilladelser til anvendelse af radiofrekvenser, regler for radioprøver, regler for udstedelse og brug af kaldesignaler, regler om anvendelse af radiofrekvenser i tilfælde af ekstraordinære situationer, regler for tilsyn med lovgivningen på området og regler om gebyrer til dækning af de udgifter, der er forbundet med administration af loven.

Det bemærkes at Udvalget vedrørende teleforhold Danmark – Grønland i 1998 udarbejdede en skriftlig orientering om radiokommunikationsområdet for Grønland. Formålet med rapporten var blandt andet at vurdere, om en eventuel overdragelse af yderligere lovgivningskompetence til Grønlands Hjemmestyre var hensigtsmæssig. Rapporten er ikke ajourført med den nye lovgivning på området.

#### *4.4.19. Selskabs-, regnskabs- og revisorområdet (liste II, nr. 14)*

Under *selskabsområdet* hører spørgsmål om de retlige rammer for at udøve erhvervsvirksomhed med begrænset ansvar, f.eks. som aktieselskab, anpartsselskab, erhvervsdrivende fond eller andelsselskab med begrænset ansvar. Herunder hører bl.a. regler om virksomhedens stiftelse, ledelse og ophør samt regler om registrering af sådanne oplysninger i et offentligt tilgængeligt register i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Regler herom er fastsat i lov om aktieselskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006 som ændret ved § 4 i lov nr. 108 af 7. februar 2007, lov om anpartsselskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 650 af 15. juni 2006, lov om erhvervsdrivende fonde, jf. lovbekendtgørelse nr. 652 af 15. juni 2006 og lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, jf. lovbekendtgørelse nr. 651 af 15. juni 2006.

Lov om aktieselskaber er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1214 af 7. december 2004. Lov om anpartsselskaber er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1215 af 7. december 2004. Lov om erhvervsdrivende fonde er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1212 af 7. december 2004. Lov om visse erhvervsdrivende virksomheder er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1216 af 7. december 2004.

Under *regnskabsområdet* hører regler om udarbejdelse af årsrapport (årsregnskab m.v.) for erhvervsdrivende virksomheder - herunder virksomheder med begrænset ansvar som f.eks. aktieselskaber - samt indsendelse af årsrapporten til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvor årsrapporten er offentligt tilgængelig for interesserede regnskabslæsere (f.eks. virksomhedens investorer og kreditorer). Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører stikprøvekontrol med de indsendte årsrapporter.

Regler om regnskaber er fastsat i årsregnskabsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 647 af 15. juni 2006 som ændret ved § 5 i lov nr. 108 af 7. februar 2007. Årsregnskabsloven er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1213 af 7. december 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om erhvervsdrivende virksomheders aflæggelse af årsregnskab m.v.

Under regnskabsområdet hører endvidere regler om kravene til virksomhedernes bogføring, herunder kravene til opbevaring af regnskabsmaterialet, som ligger til grund for udarbejdelsen af virksomhedens årsrapport. Hvis virksomheden ønsker at opbevare regnskabsmaterialet i udlandet, skal virksomheden som hovedregel først indhente tilladelse hertil hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Regler om bogføring er fastsat i bogføringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 648 af 15. juni 2006. Loven kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger, men er p.t. ikke sat i kraft for Grønland. Den tidligere bogføringslov er derimod sat i kraft for Grønland, jf. bekendtgørelse nr. 325 af 14. november 1961 om bogføringslovens ikrafttræden i Grønland.

Under *revisorområdet* hører regler om revisorer og revisors virksomhed, herunder betingelserne for beskikkelse af statsautoriserede og registrerede revisorer og vilkårene for udførelse af opgaver i forbindelse med revision m.v. Visse virksomheder, herunder aktie- og anpartsselskaber af en vis størrelse, har pligt til at lade deres årsrapport revidere af en statsautoriseret eller registreret revisor (lovpligtig revision). Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører et register over statsautoriserede og registrerede revisorer og et register over alle revisionsvirksomheder. Oplysningerne i registrene er offentligt tilgængelige.

Regler om revisorer er fastsat i lov nr. 302 af 30. april 2003 om statsautoriserede og registrerede revisorer som senest ændret ved § 2 i lov nr. 123 af 13. februar 2007. Loven kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger, men er p.t. ikke sat i kraft for Grønland. De tidligere love om henholdsvis statsautoriserede revisorer og registrerede revisorer er derimod sat i kraft ved kgl. anordninger, som p.t. er gældende for Grønland, dvs. henholdsvis anordning nr. 846 af 13. november 1995 om ikrafttræden for Grønland af lov om statsautoriserede revisorer og anordning nr. 847 om ikrafttræden for Grønland af lov om registrerede revisorer.

Ved en eventuel overtagelse af det selskabsretlige og det regnskabsretlige område vil selvstyrets kompetence være territorielt afgrænset til erhvervsdrivende virksomheder (selskaber m.v.) med hjemsted i Grønland. Tilsvarende vil selvstyrets kompetence vedrørende revisorområdet i givet fald være territorielt afgrænset til revision m.v. af årsrapporter m.v. for virksomheder med hjemsted i Grønland, ligesom kompetencen til at besikke revisorer vil være territorielt afgrænset til revisorer,

der skal virke i Grønland. En person vil således ikke i kraft af sin grønlandske beskikkelse kunne udføre lovpligtig revision af årsrapporten for en virksomhed, som har hjemsted i Danmark.

#### *4.4.20. Fødevarer- og veterinærområdet (liste II, nr. 15)*

Sagsområdet omfatter den del af fødevarer- og veterinærområdet, der i 1992 lå under Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet i Danmark.

Sagsområdet omfatter regulering og kontrol med virksomheder, der producerer animalske fødevarer (kød, fisk, mælk, æg) med henblik på eksport, f.eks. slagterier, fiskevirksomheder, fabriksfartøjer, fiskefartøjer og akvakulturbrug, overvågning af muslingeområdet samt kontrol med ind- og udførsel af animalske fødevarer.

Under sagsområdet hører desuden overvågning og bekæmpelse af smitsomme husdyrsygdomme (zoo-sanitære område) - undtagen sygdomme, der smitter fra dyr til mennesker, som f.eks. rabies. Herunder også regulering og kontrol med virksomheder, der forarbejder animalsk affald, samt ind- og udførsel af levende dyr og animalske produkter, der ikke er beregnet til menneskeføde.

Endvidere omfatter sagsområdet regulering og kontrol med dyrlægegerning, dyrlægers rettigheder og pligter, dyrlægers, dyreejeres m.v. anvendelse af lægemidler til dyr samt forbud mod anvendelse af visse stoffer.

Sagsområdet er i Danmark reguleret i lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer med senere ændringer, lov nr. 432 af 9. juni 2004 om hold af dyr med senere ændringer og lov nr. 433 af 9. juni 2004 om dyrlæger med senere ændringer. I Grønland er området reguleret af anordning nr. 523 af 8. juni 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om fødevarer m.m., anordning nr. 524 af 8. juni 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om sygdomme og infektioner hos dyr samt anordning nr. 525 af 8. juni 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om dyrlægegerning m.v.

Sagsområdet kan overtages samlet eller i dele. Delområdet, der omfatter regulering og kontrol med fiskevirksomheder, der producerer med henblik på eksport, herunder fabriksfartøjer, fiskefartøjer og akvakulturbrug, samt overvågning af muslingeområdet og kontrol med ind- og udførsel af fisk kan overtages alene.

Den resterende del af det animalske område, dvs. området vedrørende kød, mælk og æg, bør overtages samlet med hele det veterinære område dvs. smitsomme husdyrsygdomme og dyrlægegerning, idet disse delområder er tæt forbundne.

Sagsområdet omfatter ikke regulering og kontrol med fødevarer produceret med henblik på afsætning på det grønlandske marked, eksport af ikke-animalske fødevarer samt overvågning og bekæmpelse af zoonoser, herunder rabies. Disse sagsområder er overtaget i forbindelse med, at Grønlands hjemmestyre i 1992 overtog sundhedsvæsenet, jf. lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland.

#### *4.4.21. Luftfart (liste II, nr. 16)*

Sagsområdet omfatter de sikkerhedsmæssige krav, der stilles til luftfartøjer, piloter, luftfartsselskaber, lufthavne mv., suppleret med krav til sikring mod ulemper som følge af luftfart, bl.a. miljømæssige krav. Herudover omfatter området den trafikpolitiske regulering af trafikrettigheder for erhvervsmæssig luftfart, herunder udenlandske luftfartsselskaber adgang til at udføre erhvervsmæssig luftfart inden for dansk område. Endvidere omfatter området de foranstaltninger, der skal træffes til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed. Endelig omfatter området regler om undersøgelse af havarier og hændelser.

Luftfartsområdet er reguleret af luftfartsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1484 af 19. december 2005, som ændret ved lov nr. 242 af 21. marts 2007, der regulerer den civile luftfart inden for dansk område og luftfart med dansk registrerede luftfartøjer uden for dansk område.

Luftfartsloven gælder for Grønland med de af den særlige grønlandske lovgivning flydende lempelser, jf. lovens § 158. Loven indeholder enkelte bestemmelser for Grønland, der adskiller sig fra loven i Danmark: § 55 vedrørende Grønlands landsstyes medvirken til godkendelse af offentlige flyvepladser og § 71, hvorefter Grønlands landsstyre kan fastsætte regler om betaling for benyttelse af offentlige flyvepladser i Grønland. Herudover er der enkelte bestemmelser i loven, der relaterer sig til fællesskabsretlige regler (bl.a. § 1a) og Eurocontrolkonventionen (§ 71, stk. 4), der geografisk ikke omfatter Grønland.

Loven, der bygger på konventionen om international civil luftfart (Chicagokonventionen), er en rammelov. I tilknytning til loven er der udstedt en lang række administrative forskrifter (Bestemmelser for Civil Luftfart), der indeholder de mere detaljerede regler, og som i vidt omfang implementerer internationale standarder. Disse regler gælder som hovedregel også for Grønland. Der er fastsat enkelte administrative forskrifter, der specifikt vedrører Grønland (og Færøerne), f.eks. BL 3-25, Bestemmelser om etablering af helikopterflyvepladser på Færøerne og i Grønland, generelt, BL 5-23, Operationelle bestemmelser for transitflyvning af Søndrestrøm FIR og BL 5-24, Operationelle bestemmelser for intern flyvning i Grønland.

#### 4.4.22. *Immaterielret (liste II, nr. 17)*

Under sagsområdet immaterielret hører spørgsmål om ansøgning om en immateriel rettighed, opnåelse af en immateriel rettighed samt opretholdelse og beskyttelse af en sådan rettighed.

En immateriel rettighed kan være et patent, en brugsmode, et varemærke, et design, et halvlederprodukt (chips) eller en ophavsret. Ophavsret er særskilt beskrevet nedenfor, jf. pkt. 4.4.23.

Reglerne for patent regulerer en ansøgers ret til at få patent på en opfindelse, der kan udnyttes industrielt. For Grønland gælder patentloven, jf. lov nr. 479 af 20. december 1967 som ændret ved lov nr. 221 af 24. april 1974, lov nr. 264 af 8. juni 1978 samt lov nr. 153 af 11. april 1984. Senere ændringer til patentloven er ikke sat i kraft i Grønland.

For Danmark gælder desuden lov om hemmelige patenter, jf. lovbekendtgørelse nr. 732 af 27. november 1989, som også gælder umiddelbart for Grønland. Ifølge loven kan økonomi- og erhvervsministeren efter anmodning fra forsvarsministeren bestemme, at patent på en opfindelse skal meddeles som hemmeligt patent, såfremt hensynet til rigets forsvar gør det påkrævet. Det forudsættes med dette lovforslag, at der af hensyn til rigets forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser forud for en eventuel grønlandsk overtagelse af det immaterialretlige område i en aftale mellem Grønlands Selvstyre og regeringen fastsættes en ordning, der sikrer, at patent på en opfindelse også i Grønland skal meddeles som hemmeligt patent, hvis hensynet til rigets forsvar gør det påkrævet.

For Grønland gælder herudover lov nr. 142 af 29. april 1955 om arbejdstageres opfindelser, der er sat i kraft for Grønland ved lov nr. 87 af 16. maj 1960, jf. kongelig anordning nr. 334 af 21. september 1960, som ændret ved lov nr. 479 af 20. december 1967 og lov nr. 555 af 17. december 1971, som gælder umiddelbart for Grønland, samt lov nr. 250 af 12. juni 1975, der regulerer forholdet mellem arbejdstager og arbejdsgiver i den situation, hvor en arbejdstager (ansat i offentlig eller privat tjeneste) har gjort en opfindelse, der ønskes patenteret, og som er sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning nr. 350 af 14. juli 1980. Senere lovændringer er ikke sat i kraft i Grønland.

Reglerne for brugsmode regulerer en ansøgers ret til at få en brugsmode på en teknisk frembringelse, der kan udnyttes industrielt. For Danmark gælder brugsmodelloven, jf. lov nr. 1431 af 21. december 2005, som ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006. Ifølge loven kan enhver

frembringelse, som kan udnyttes industrielt, og som indebærer en løsning på et teknisk problem, efter ansøgning registreres som brugsmode. Brugsmode-loven er ikke sat i kraft i Grønland.

Reglerne for varemærke regulerer en ansøgers ret til at få et varemærke, som er ansøgers særlige kendetegn for varer eller tjenesteydelser. For Grønland gælder varemærkeloven, lov nr. 341 af 6. juni 1991, som er sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 856 af 16. december 1991. Senere ændringer til varemærkeloven er ikke sat i kraft i Grønland.

Reglerne for fællesmærke regulerer en ansøgers ret til at få et kollektivmærke eller et garantimærke. Disse mærker er særlige kendetegn, som tilhører foreninger af erhvervsdrivende eller juridiske personer, og som benyttes eller agtes benyttet til visse varer eller tjenesteydelser. For Grønland gælder fællesmærkeloven, lov nr. 342 af 6. juni 1991, som er sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 856 af 16. december 1991.

Reglerne for design (mønster) regulerer en ansøgers ret til at få et design, når ansøger har frembragt et produkts særlige udseende henholdsvis særlige træk eller udsmykning. Designloven gælder ikke for Grønland. Lov nr. 218 af 27. maj 1970 om mønstre, som ændret ved lov nr. 854 af 23. december 1987 er derfor forsat gældende for Grønland. Senere ændringer til mønsterloven er ikke sat i kraft i Grønland.

Reglerne for beskyttelse af halvlederprodukter (chips) regulerer den særlige retsbeskyttelse af edb-teknologiens byggesten - »chips«. I Danmark gælder lov nr. 778 af 9. december 1987 om halvlederprodukters topografi, der ikke gælder for Grønland.

På det immaterialretlige område er der endvidere indgået en række internationale konventioner, hvoraf visse også gælder for Grønland.

#### *4.4.23. Ophavsret (liste II, nr. 18)*

Sagsområdet ophavsret omfatter dels spørgsmålet om styrkelse af vilkårene for frembringelse af litterære og kunstneriske værker, dels spørgsmålet om varetagelse af almenhedens adgang til at bruge værkerne. Efter ophavsretsloven har ophavsmanden således eneret til udnyttelse af sit værk på nærmere bestemte måder for derigennem at sikre ophavsmanden muligheden for et rimeligt indtægtsgrundlag. Hensynet til almenheden varetages ved, at brugerne så vidt muligt gives adgang til at bruge værkerne, når dette ikke medfører væsentlige indgreb i ophavsmandens enerettigheder. Med den ophavsretlige regulering sikres den fornødne balance mellem hensynet til ophavsmanden og almenheden.

I Danmark er området reguleret i lov nr. 395 af 14. juni 1995 om ophavsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 763 af 30. juni 2006. Ophavsretsloven er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 561 af 7. juni 2006. Det ophavsretlige regelsæt i Grønland svarer i hovedsagen til retstilstanden i Danmark. Med den seneste ændring af reglerne i Grønland i 2006 har hjemmestyret overtaget godkendelsen af og kontrollen med de ophavsretlige forvaltningsselskaber (fx KODA og Gramex).

Reguleringen på ophavsretsområdet sker med udgangspunkt i en nordisk retsenhed og inden for rammerne af EU-direktiver og internationale konventioner på området.

#### *4.4.24. De gymnasiale uddannelser (liste II, nr. 19)*

Bortset fra de gymnasiale uddannelser, som i Grønland omfatter Grønlands Gymnasiale Uddannelse, uddannelsen til højere handelseksamen og uddannelsen til højere teknisk eksamen (alle under Undervisningsministeriets ressort), er uddannelsesområdet allerede overtaget af hjemmestyret.

En række af overtagelserne er sket i henhold til hjemmestyrelovens § 5, jf. nedennævnte rammelove:

- lov nr. 579 af 29. november 1978 om folkeskolen i Grønland
- lov nr. 582 af 29. november 1978 for Grønland om erhvervsmæssige uddannelser
- lov nr. 609 af 23. december 1980 om folkehøjskoler i Grønland
- lov nr. 584 af 29. november 1978 for Grønland om fritidsundervisning.

De gymnasiale uddannelser i Grønland gennemføres efter regler fastsat af de danske myndigheder. Alle eksisterende gymnasiale uddannelser giver adgang til videregående uddannelser i Danmark og udlandet på lige fod med danske gymnasiale uddannelser.

Ved selvstyrets overtagelse af de gymnasiale uddannelser vil der være behov for en aftale om strukturelle og indholdsmæssige rammer, der kan sikre, at elever fra de nævnte grønlandske gymnasiale uddannelser fortsat sikres studiekompetence i forhold til de videregående uddannelser i Danmark og udlandet.

På Hjemmestyrets foranledning drøfter Hjemmestyret og Undervisningsministeriet i øjeblikket spørgsmålet om en grønlandsk overtagelse af de gymnasiale uddannelser i løbet af 2008. Hjemmestyret har desuden nedsat en arbejdsgruppe til forberedelse af en reform af de gymnasiale uddannelser. Reformen planlægges iværksat efter overtagelsen af de gymnasiale uddannelser.



#### 4.4.25. Sikkerhed til søs (liste II, nr. 20)

Søsikkerhedslovgivningen fastsætter regler for de forskellige skibstypers bygning, udstyr og drift; for arbejdsmiljøforhold om bord, for rederes og skibsførers ansvar, for tilbageholdelse af skibe, for klassifikationselskaber, for måling af skibe, for certifikater, samt for tilsyn og administration. Endvidere omfatter sagsområdet ulykkesopklaring, færdselsregler til søs mv. samt regulering af bemandings- og kvalifikationskrav mv. til skibes besætninger mv.

Områderne er karakteriseret ved en omfattende international regulering, hvis udmøntning sker i national regelfastsættelse.

Lov om sikkerhed til søs, jf. lovbekendtgørelse 627 af 26. juli 2002 med senere ændringer og lov om skibes besætning, jf. lov nr. 15 af 13. januar 1997 med senere ændringer samt lov om skibsmåling, jf. lovbekendtgørelse nr. 43 af 2. januar 1993 med senere ændringer, udgør hovedlovene på området. Disse love er sat i kraft for Grønland henholdsvis ved anordning 607 af 25. juni 2001 med senere ændringer og anordning 608 af 25. juni 2001.

Søfartsstyrelsen har et regionskontor i Grønland.

#### 4.4.26. Skibsregistrering og søretlige forhold mv. (liste II, nr. 21)

Sagsområdet omfatter ejendoms- og formueretlige forhold vedrørende skibe, rederier mv., herunder spørgsmål om pant, ansvar, forsikring af skibe samt transportaftaler. Endvidere omfatter sagsområdet en række offentlig- og procesretlige spørgsmål, herunder spørgsmål om, hvilke skibe der kan sejle under dansk flag, bestemmelser om afgivelse af søforklaring mv. og om redernes forhold til udenlandske myndigheder mv.

Hovedloven på området er søloven, jf. lovbekendtgørelse 538 af 15. juni 2004 med senere ændringer, men supplerende regulering findes i flere andre love. Der henvises her til lovbekendtgørelse 273 af 11. april 1997 om dansk internationalt skibsregister, lov nr. 254 af 8. juni 1967 om begrænsning af danske rederes adgang til at afgive oplysninger til udenlandske myndigheder og lov nr. 174 af 28. april 1982 om liniekonferencer, samt lovbekendtgørelse nr. 239 af 14. april 1984 om foranstaltninger mod forskelsbehandling inden for international skibsfart.

Dele af søloven er sat i kraft for Grønland med anordning nr. 8 af 15. januar 1996. Lov nr. 254 af 8. juni 1967 og lovbekendtgørelse nr. 239 af 14. april 1989 gælder umiddelbart også for Grønland. Lov om dansk internationalt skibsregister og den ovenfor nævnte lov om liniekonferencer er ikke sat i kraft for Grønland, men de grønlandske myndigheder vil, hvis sagsområdet overtages, kunne fastsætte tilsvarende regler.

#### 4.4.27. Kortlægning (liste II, nr. 22)

Sagsområdet omfatter fagområderne geodætiske arbejder, topografisk kortlægning og søkortlægning.

Geodætisk opmåling består i etablering, vedligeholdelse af og dataregistrering af geodætiske præcisionssystemer (dvs. de fundamentale net, som indgår i de internationale opmålingssystemer og danner basis for de videnskabelige arbejder), herunder tyngdefikspunkter, samt landssystemerne for plan- og højdefikspunkter.

Ved topografiske kort forstås registrering og beskrivelse af et landområdes generelle topografi på grafisk eller digital form.

Ifølge § 2 i lov nr. 749 af 7. december 1988 om Kort- og Matrikelstyrelsen, der gælder for Grønland, skal Kort- og Matrikelstyrelsen varetage den geodætiske opmåling og den topografiske kortlægning af Danmark, Grønland og Færøerne, samt kortlægning af farvandene heromkring.

Søopmåling af grønlandske farvande foretages af Farvandsvæsenet med materiel og personel fra søværnet. Søopmålingen sker med henblik på indsamling og opretholdelse af et ajourført datagrundlag til fremstilling af søkort. Søopmålingen gennemføres af internationalt certificerede søopmålere (IHO). Farvandsvæsenet kvalitetskontrollerer og lagrer søopmålingsdata. De kvalitetssikrede data leveres til Kort- og Matrikelstyrelsen, som på baggrund heraf fremstiller søkortene.

Opmålingsfartøjerne drives og serviceres i dag af forsvaret. Grønlands Kommando bidrager med faciliteter i Grønndal til støtte for søopmålingen. Under særlige forhold, hvor en eskortering af opmålingsfartøjerne vurderes nødvendig af sikkerhedsmæssige årsager, kan søopmålingsfartøjerne eskorteres af enheder tilknyttet Grønlands Kommando.

Søopmåling tilvejebringer detaljerede data over de grønlandske farvande. En del af disse data gøres efterfølgende offentligt tilgængelige ved publicering af kortmateriale over de givne farvande. Af hensyn til disse detaljerede data forudsættes der i forbindelse med en overdragelse af opgaven indgået en nærmere aftale omkring eventuel videregivelse af data.

#### 4.4.28. Farvandsafmærkning, fyrbelysning og lodsområdet (liste II, nr. 23)

Under sagsområdet hører spørgsmål om afmærkning af farvande, lodsning og fyrbelysning herunder drift af 63 fyr og 22 Racon stationer samt vedligeholdelse af 543 båker (sømærker rejst på fast grund). Områderne varetages for nuværende af Farvandsvæsenet.

Sagsområdet omfatter en forpligtelse til løbende at udsende efterretninger for søfarende for territoriet. Idet langt størstedelen af skibsfarten opererer uden for Grønlands territorialfarvand (ud til 3 sømil), vil det være stærkt uhensigtsmæssigt, hvis kun efterretningspligten for territorialfarvandet overdrages, og en samlet overdragelse af sagsområdet for farvande, der er nærmest Grønland, er derfor nødvendig. Den materielle hjemmel til, at Farvandsvæsenet afmærker ved og etablerer fyr i Grønland, er lov om sikkerhed til søs § 8, der er sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning nr. 607 af 25. juni 2001. Loven regulerer hovedsageligt Søfartsstyrelsens forretningsområde, men også dele af Farvandsvæsenet område.

Opgaver relateret til lodsområdet i grønlandsk farvand vedrører forpligtelsen til at stille lods samt tilsynet i forbindelse hermed. Den nye lodslov, der trådte i kraft den 1. december 2006, omfatter ikke Grønland og Færøerne, hvilket er en videreførelse af gældende praksis. Der er således ikke lovgivet om lodsning ved Grønland, og der finder ikke egentlig lodsning sted ved Grønland.

Ved videnskabelige og seismiske undersøgelser af farvandene gives der udtalelser til respektive interessenter om krav i forbindelse med eksempelvis udlægning af afmærket måleudstyr samt ønske om fremsendelse af data, der måtte være af interesse for søkortlægningen af grønlandske farvande.

#### *4.4.29. Havmiljø (liste II, nr. 24)*

Sagsområdet havmiljø handler om beskyttelsen af natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Omfattet af sagsområdet havmiljø er således forebyggelse og begrænsning af forurening og anden påvirkning af natur og miljø, fra aktiviteter, der kan bringe menneskets sundhed i fare, skade natur- og kulturverdier på og i havet, herunder havbunden, være til gene for den retmæssige udnyttelse af havet eller kan forringe rekreative verdier eller aktiviteter. Endelig hører opretholdelsen af et beredskab til indsats mod forurening på havet, på kyster og i havne under havmiljøområdet.

I Danmark gælder lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 925 af 28. september 2005, som ændret ved lov nr. 474 af 31. maj 2006, lov nr. 571 af 9. juni 2006 samt lov nr. 1571 af 20. december 2006.

Havmiljøloven er sat i kraft for Grønland senest ved kgl. anordning nr. 1035 af 22. oktober 2004 og omfatter havet uden for Grønlands søterritorium. Anordningen afviger således, at den kun tager bestemmelser med, der er relevant uden for søterritoriet. Desuden er alle kommunale bestemmelser taget ud og alle EU-bestemmelser, som Grønland ikke har fundet relevant at medtage.

I Grønland er der et søterritorium, der går ud til 3 sømil og en eksklusiv økonomisk zone, fra søterritoriet og ud til 200 sømil.

Grønland har i medfør af lov nr. 850 af 21. december 1988 for Grønland om miljøforhold m.v., som ændret ved lov nr. 921 af 25. november 1992 i henhold til hjemmestyrelovens § 5 overtaget den regelfastsættende og administrative beføjelse for miljøbeskyttelse på land og vedrørende havmiljøet ud til 3-sømilegrænsen.

Med hensyn til mineralske råstoffer, herunder kulbrinter, varetages myndighedsbeføjelserne og opgaverne i henhold til anordningen af Grønland landsstyre. Dette gælder dog ikke beføjelser til at fastsætte regler i henhold til loven, jf. pkt. 4.4.31 nedenfor om råstofområdet. Landsstyrets myndighedsbeføjelser omfatter såvel tilladelser til forundersøgelse, som efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer. Dette sker som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland i henhold til lov om Mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven) og lov om kontinentalsoklen.

Havmiljøloven har grænseflader til lov om sikkerhed til søs, der er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning.

Det følger af havmiljølovens § 34, at forsvarsministeren i samarbejde med redningsberedskabet og andre myndigheder, som ministeren bemyndiger dertil, forestår bekæmpelse af olie- og kemikalieforurening af havet og de kystnære dele af søterritoriet. Forsvarsministeren er derudover ansvarlig for håndhævelsen af havmiljølovens bestemmelser for så vidt angår olie- og kemikalieforurening af havet fra skibe.

#### *4.4.30. Finansiell regulering og tilsyn (liste II, nr. 25)*

Området finansiell regulering og tilsyn omfatter regulering af og løbende tilsyn med den finansielle sektor. Regulering og tilsyn bør som udgangspunkt overdrages samlet for hvert delområde, da det kan være særdeles vanskeligt at føre tilsyn på et område, hvor man ikke har et tilbundsående kendskab til reguleringen.

Det skal indledningsvis bemærkes, at såfremt Grønland overtager reguleringen og/eller tilsynet vil grønlandske finansielle virksomheder herefter blive betragtet som virksomheder fra et 3. land. En tilladelse til at drive finansiell virksomhed i Danmark vil herefter bero på Finanstilsynets vurdering af, om regulering og tilsyn i Grønland er på niveau med EU-reglerne på området. Dette gælder for alle 3. lande (lande uden for EU, der ikke er indgået en aftale med på det finansielle område).

Den finansielle sektor omfatter bl.a. pengeinstitutter, udstedere af elektroniske penge, realkreditinstitutter, forsikringsselskaber, pensionskasser, fondsmæglerselskaber, investeringsforeninger, samt forsikringsformidlere.

Reguleringen af området stiller bl.a. krav om tilladelse til at drive de pågældende former for virksomhed, krav til virksomhedernes ledelses-, ejer- og kapitalforhold, aflæggelse af årsrapport samt tilsynet med virksomhederne.

Området omfatter desuden forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering samt forbrugerbeskyttelse.

Reguleringen af området findes i en lang række love og bekendtgørelser, som delvist er sat i kraft for Grønland.

Hvert enkelt af nedenstående områder kan overtages særskilt, men følgende områder vil med fordel kunne overtages i sammenhæng:

- Pengeinstitutter, fondsmæglerselskaber og realkreditinstitutter.
- Forsikrings- og Pensionsområdet.
- Værdipapirområdet.

#### *Pengeinstitutter, fondsmæglerselskaber og realkreditinstitutter*

På området for pengeinstitutter, fondsmæglerselskaber og realkreditinstitutter er de væsentligste love følgende:

- Lov om finansiel virksomhed, som er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1252 af 15. december 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om finansiel virksomhed.
- Lov om en garantifond for indskydere og investorer er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 137 af 9. marts 2005 om ikrafttræden for Grønland af lov om en garantifond for indskydere og investorer.
- Lov om realkredit og realkreditobligationer m.v. (lov nr. 454 af 10. juni 2003 gælder direkte for Grønland).
- Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme, som er sat i kraft ved kgl. anordning nr. 575 af 6. juni 1996. (Det bemærkes, at anordningen er udarbejdet på baggrund af den danske hvidvasklov fra 1993, dvs. før dansk lovgivning indeholdt bestemmelser om terrorfinansiering m.v.).

Angående lov om en garantifond for indskydere og investorer bemærkes, at der i dag eksisterer ét grønlandsk pengeinstitut, som er medlem af den danske indskydergarantifond. Såfremt finansiel lovgivning samt tilsynet med overholdelsen heraf overgår til de grønlandske myndigheder, rejser det spørgsmål, om dette medlemskab kan bevares, idet det forudsættes, at indskydergaranti og tilsynet med de finansielle virksomheder overtages samlet.

#### *Forsikrings- og pensionsområdet*

Forsikrings- og pensionsområdet er reguleret i en række love og bekendtgørelser, blandt de væsentligste kan nævnes:

- Lov om finansiel virksomhed, som er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1252 af 15. december 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om finansiel virksomhed.
- Lov om tilsyn med firmapensionskasser (loven er ikke sat i kraft for Grønland)
- Lov om en garantifond for skadesselskaber (loven er ikke sat i kraft for Grønland).

Der findes en dansk garantifond for skadeforsikringsselskaber, som er nedsat ved lov. Selv om der for tiden ikke findes grønlandske skadeforsikringsselskaber, har hjemmestyret anmodet om, at denne lov sættes i kraft for Grønland, og det forventes at ske ved kgl. anordning i løbet af 2007/2008.

Efter selvstyrets overtagelse af forsikrings- og pensionsområdet og i tilfælde af etablering af et grønlandsk skadeforsikringsselskab, vil der opstå en problemstilling svarende til den ovennævnte vedrørende indskydergaranti.

#### *Værdipapirhandelsområdet*

Værdipapirhandelsområdet er hovedsagelig reguleret i lov om værdipapirhandel m.v., som er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordninger nr. 930 af 25. oktober 1996 og nr. 208 af 17. marts 1997.

Loven omfatter fondsbørser og andre markeder for værdipapirer. Hertil kommer, at der ud over reguleringen og tilsynet med markederne vil være opgaver i forbindelse med samarbejde med andre børstilsyn, herunder de danske myndigheder, ved fx sager om insiderhandel.

#### *Investeringsforeningsområdet*

Området for investeringsforeninger er hovedsagelig reguleret i følgende love:

- Lov om finansiel virksomhed, som er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1252 af 15. december 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om finansiel virksomhed.

- Lov om investeringsforeninger og specialforeninger samt andre kollektive investeringsordninger m.v. (loven er ikke sat i kraft for Grønland).

#### 4.4.31. Råstofområdet (liste II, nr. 26)

Råstofområdet vedrører efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Ved mineralske råstoffer forstås ikke-levende ressourcer i form af hårde mineraler og kulbrinter.

Bestemmelsen i § 8 i hjemmestyreloven om den fastboende befolknings grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer, er udmøntet i lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer mv. i Grønland, med tilhørende ”Aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998” af 8. januar 1998.

I henhold til råstofloven finder forvaltningen af råstofområdet i Grønland sted inden for rammerne af en særlig råstofordning mellem Grønland og Danmark.

Råstofordningens hovedelementer er:

- Fælles beslutningskompetence for hjemmestyret og staten med gensidig vетоret.
- Fordelingsnøgle mellem staten og hjemmestyret for indtægter fra råstofvirksomhed i Grønland.
- Et paritetisk sammensat dansk/grønlandsk Fællesråd vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.
- Et Råstofdirektorat under Grønlands Hjemmestyre til varetagelse af centrale administrative opgaver, herunder sekretariatsfunktion for fællesrådet.

Råstofloven indeholder endvidere bestemmelser om meddelelse af og vilkår for forundersøgelser-, efterforsknings- og udnyttelsestilladelser for kulbrinter og hårde mineraler i Grønland. Reglerne på området angiver desuden rammerne for hensigtsmæssige, tekniske, ressourcemæssige og sikkerhedsmæssigt forsvarlige aktiviteter, under hensyntagen til det omgivende miljø.

Myndighedsbehandlingen i Råstofdirektoratets regi omfatter godkendelsesprocedurer, tilsyn, monitoring og rapportering samt i nogle tilfælde baggrundsundersøgelser. Denne myndighedsbehandling er baseret dels på bestemmelserne i lov om mineralske råstoffer m.v. i Grønland, dels på bestemmelser i bl.a. følgende andre love (med senere ændringer):

- lov for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse;

- lov for Grønland om miljøforhold m.v.;
- lov for Grønland om el, vand og varme, brandvæsen, havne, veje, telekommunikation m.v.;
- lov for Grønland om forsyning, trafik, postbesørgelse m.v.

Den miljøkompetence i henhold til lov for Grønland om miljøforhold, havmiljøloven og anordningen om dennes ikrafttræden for Grønland, der med hensyn til råstofaktiviteter er overført til hjemmestyret, udøves af Råstofdirektoratet som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter.

Det følger af den gældende lov om kontinentalsoklen (kontinentalsokkeloven), at for anlæg og sikkerhedszoner, som befinder sig på eller er oprettet inden for den grønlandske del af kontinentalsoklen, gælder den for Grønland i øvrigt gældende ret, og at Grønlands landsstyre udøver de beføjelser, der er fastsat i §§ 2 og 4, under iagttagelse af reglerne i råstofloven. Råstofdirektoratet er landsstyrets myndighed på disse områder.

Endvidere har staten og hjemmestyret etableret et fællesejet selskab Nunaoil A/S, hvis virksomhedsområde er offentlig deltagelse i kulbrinteaktiviteter i Grønland. Reglerne for Nunaoil A/S er fastsat i "Aftale mellem staten og Grønlands Hjemmestyre om dispositioner vedrørende Nunaoil A/S", der senere er udmøntet i lov nr. 1023 af 23. december 1998 og landstingslov nr. 12 af 30. oktober 1998.

#### 4.4.32. Arbejdsmiljø (liste II, nr. 27)

Sagsområdet arbejdsmiljø omfatter spørgsmålet om at skabe et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i det grønlandske samfund. Under området hører endvidere spørgsmålet om at skabe et grundlag for, at virksomhederne selv kan løse sikkerheds- og sundhedsspørgsmål med vejledning fra arbejdsmarkedets organisationer og vejledning og kontrol fra Arbejdstilsynet.

Det er hensigten med forebyggelsesinitiativer ved udfyldende regulering at sikre den fysiske og psykiske sundhedstilstand. Der er bl.a. tale om beskyttelse mod arbejdsulykker og erhvervsygdomme i traditionel forstand, dels ved påvirkninger fra pludselige begivenheder, dels ved påvirkninger på kortere eller længere sigt, der medfører fysiske eller psykiske helbredsskader, herunder psykiske betingede lidelser samt beskyttelse imod andre påvirkninger, der kan forringe sundheden.



I Danmark er området reguleret i arbejdsmiljøloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 268 af 18. marts 2005. For Grønland gælder lov om arbejdsmiljø i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 26. oktober 2005.

Den grønlandske arbejdsmiljølov omfatter som udgangspunkt arbejde i Grønland for en arbejdsgiver og finder anvendelse for arbejde på landjorden og for råstofudvinding, herunder også offshoreaktiviteter i Grønland. Loven gælder kun for luftfart, for så vidt angår arbejde på landjorden. Den grønlandske arbejdsmiljølov gælder kun for søfart og fiskeri, for så vidt angår lastning og losning af skibe, herunder fiskefartøjer, og værftsarbejde om bord på skibe og arbejde, der kan sidestilles hermed.

Regeringen finder, at ansvaret for sikkerhed og sundhed for offshorearbejde særskilt kan overtages af Grønlands Selvstyre. Der har dog ikke hidtil været særlige offshoreaktiviteter i Grønland.

Den grønlandske arbejdsmiljølov er som den tilsvarende arbejdsmiljølov for Danmark en ramme- og bemyndigelseslov, hvis bestemmelser for så vidt angår f.eks. de materielle krav til sikkerhed og sundhed består i generelt affattede forsvarlighedsbestemmelser om henholdsvis leverandører, bygherrer, arbejdets udførelse, arbejdsstedets indretning, tekniske hjælpemidler, stoffer og materialer, mindstealder ved farligt arbejde.

Loven fastsætter også rammebestemmelser for krav om sikkerhedsorganisation, arbejdsmiljøuddannelse, arbejdspladsvurdering, arbejdsgiverens pligter, unge under 18 år, minimumsregler om daglig og ugentlig hvileperiode og lægeundersøgelser. Der er herudover fastsat regler om Det Grønlandske Arbejdsmiljøråd, der består af repræsentanter udpeget af hjemmestyret og forskellige foreninger og organisationer i Grønland, herunder arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, samt Arbejdstilsynets opgaver og beføjelser.

Loven indeholder også detaljerede kriminalretlige foranstaltninger, herunder særlige regler om straf og bøder. I den forbindelse er der et formelt og tæt samarbejde med politiet om bl.a. undersøgelse og efterforskning af arbejdsulykker og straffesager. Arbejdstilsynet har også et samarbejde med anklagemyndigheden om straffesager vedrørende overtrædelser af arbejdsmiljøloven, herunder spørgsmål om sanktion og anke.

Arbejdsmiljøområdet i Grønland er underlagt de internationale regler, der er gældende for Grønland. Der er tale om FN-konventioner og især ILO-konventioner.

#### *4.5. Sagsområder, der efter regeringens opfattelse må forblive hos rigsmyndighederne*

Som nævnt indeholder forslaget § 4 en bestemmelse om, at regeringen og Naalakkersuisut kan aftale, at sagsområder, som ikke fremgår af bilaget, men som alene vedrører grønlandske anliggender, kan overtages af Grønlands Selvstyre.

Hensynet til rigsfællesskabet samt særlige bestemmelser i grundloven indebærer dog efter regeringens opfattelse, at visse sagsområder må forblive hos rigsmyndighederne. Der henvises til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, som er medtaget som bilag 2 til lovforslaget.

Det drejer sig efter regeringens opfattelse om statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik. Områderne er nærmere beskrevet nedenfor.

Selvstyrekommissionen har lagt regeringens opfattelse af de statsretlige rammer til grund, dog med den forståelse, at ikke alle medlemmer af kommissionen nødvendigvis tilslutter sig regeringens opfattelse.

##### *4.5.1. Statsforfatningen*

Stats- og forfatningsmæssige anliggender kan ikke inden for grundlovens rammer overlades til Grønlands Selvstyre. F.eks. vil spørgsmål om kongehusets forhold ikke kunne overlades til selvstyret.

Heller ikke bl.a. sagsområder, der angår Folketingets virke eller regeringens førelse i sager vedrørende Grønland, herunder f.eks. spørgsmål vedrørende danske ministres retlige ansvar, vil kunne overlades til Grønlands Selvstyre. Sådanne spørgsmål er f.eks. reguleret af lov om ministres ansvar og lov om rigsretten.

Det samme gælder med hensyn til valg til Folketinget, herunder regler mv. om valg af de 2 grønlandske folketingsmedlemmer og regler om valgret og valgbarhed.

Grundlovens §§ 45-47 omhandler den danske stats finanser. Alle spørgsmål om den danske stats indtægter og udgifter hører således under rigsmyndighedernes kompetence uden mulighed for at overlade dele af kompetencen til Grønlands Selvstyre.

Som yderligere eksempel på et område, der falder inden for statsforfatningen, kan nævnes kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser, der er udstedt af rigsmyndighederne. Spørgsmål om kundgørelse i Grønland af folketingslove mv. kan derfor ikke efter lovforslaget overdrages til Grønlands Selvstyre.

Også spørgsmål om kongerigets symboler – der er fælles for hele riget – hører under rigsmyndighederne uden mulighed for at overlade kompetence til Grønlands Selvstyre. Det må derfor anses for et anliggende for rigsmyndighederne at varetage regeludstedelse og administration med hensyn til anvendelse af det danske flag og rigsvåben mv. i Grønland.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.6.3 nedenfor vedrørende en række spørgsmål om regulering af forhold, der vedrører rigsmyndighederne i Grønland og deres ansatte.

#### *4.5.2. Statsborgerskab*

Sagsområdet statsborgerskab kan ikke inden for grundlovens rammer overlades til Grønlands Selvstyre.

Under sagsområdet statsborgerskab hører spørgsmål om opnåelse eller fratagelse af dansk indfødsret. Besiddelse af dansk indfødsret har en række retsvirkninger, der gælder overalt i kongeriget, herunder f.eks. valgret til Folketinget.

Det retlige grundlag for meddelelse af dansk indfødsret er grundlovens § 44, hvorefter ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov. Denne bestemmelse indebærer, at alene Folketinget og regeringen i forening har kompetence til at meddele dansk indfødsret.

Dansk indfødsret meddeles derfor som hovedregel gennem vedtagelse af lovforslag i Folketinget, hvorpå ansøgere om dansk indfødsret er optaget med navns nævnelse (dansk indfødsret ved naturalisation). Folketinget har endvidere i indfødsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 fastsat regler, hvorefter udlændinge i visse nærmere angivne tilfælde kan opnå dansk indfødsret uden Folketingets mellemkomst i de konkrete sager.

#### *4.5.3. Højesteret*

Lovforslaget indebærer, at Grønlands Selvstyre kan overtage retsplejen, herunder oprettelse af domstole, jf. ovenfor under pkt. 4.4.9.

Grønland kan imidlertid ikke inden for grundlovens rammer overtage sagsområdet Højesteret. Grundloven indeholder en forudsætning om, at riget har én fælles, øverste domstol (Højesteret), og der kan derfor ikke inden for rigets rammer oprettes flere sideordnede øverste domstole.

Det kan således ikke overlades til Grønlands Selvstyre at udøve beføjelser, der angår Højesterets organisation m.v., herunder at udforme processuelle regler for grønlandske sager, der føres i Højesteret, eller regler om, hvilke sager der kan indbringes for Højesteret. Grønlands Selvstyre vil som følge heraf heller ikke have kompetence med hensyn til, hvilke grønlandske advokater der har møderet for Højesteret.

Det vil heller ikke kunne overlades til Grønlands Selvstyre at regulere en række spørgsmål med tilknytning til Højesterets virksomhed. Det vil således f.eks. ikke kunne overlades til selvstyret at træffe beslutning om, at der skal ske genoptagelse af en sag, hvori Højesteret har afsagt dom.

For så vidt angår betydningen af, at Højesteret er rigets øverste domstol, henvises endvidere til pkt. 4.6.1. nedenfor.

#### *4.5.4. Udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik*

De udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske beføjelser er efter grundlovens § 19 tillagt regeringen. Efter regeringens opfattelse kan disse beføjelser ikke overlades til Grønlands Selvstyre.

Den nævnte bestemmelse i grundlovens § 19 fastslår bl.a., at ”Kongen (regeringen) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender”. Udenrigspolitik hører efter lov om Udenrigstjenesten under Udenrigsministeriet. I praksis varetager en række ressortministerier dog i vidt omfang udenrigspolitiske opgaver inden for hver deres område. Udenrigsministeriet fungerer i sådanne tilfælde som koordinerende myndighed, jf. f.eks. Statsministeriets cirkulære nr. 15 af 20. januar 1977 om indgåelse af internationale forvaltningsoverenskomster.

Uden at det er muligt udtømmende at angive de handlinger, der er omfattet af bestemmelsen i § 19, kan nævnes, 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.

I en række tilfælde er også beføjelser uden for bestemmelsen i § 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 udviklingsamarbejde, 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 organisationer m.v., samt lov af 28. april 1971 med senere ændringer om nordisk samarbejde.

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 m.v. 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 anførte er ikke ensbetydende med, at det er udelukket at gennemføre en ordning, hvor Naalakkersuisut får fuldmagt til at handle på rigets vegne i visse udenrigspolitiske anliggender. Der henvises nærmere til pkt. 7.4 nedenfor.

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.

Dansk forsvar har efter §§ 3 – 7 i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. til opgave som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker at kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med alliancens strategi. Forsvaret skal desuden kunne konstatere og afvise krænkelser af rigets suverænitet og deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO. Endvidere skal forsvaret med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver. I medfør af forsvarsloven omfatter forsvarets opgaver bl.a. også forskellige foranstaltninger, som et samfund foretager for at forberede sig internt mod følgerne af krig eller katastrofer, herunder forsvarets støtte til og samarbejde med de øvrige dele af totalforsvaret.

Til brug for løsning af sine opgaver foretager forsvaret overvågning og kontrol inden for kongerigets territorium, herunder i de nordatlantiske dele af kongeriget, med henblik på at kunne konstatere og afvise krænkelser af suveræniteten. Det sker bl.a. gennem maritim tilsynsvirksomhed.

#### *4.5.5. Valuta- og pengepolitik*

Hensynet til rigsfællesskabet udelukker, at kompetencen til at fastlægge valuta- og pengepolitik kan overlades til Grønlands Selvstyre.

Valutapolitik omfatter spørgsmålet om, hvilken valuta der kan udstedes og anvendes som gyldigt betalingsmiddel, samt spørgsmålet om, hvorledes værdien (kursen) for denne valuta fastlægges.

Med pengepolitik forstås foranstaltninger, der retter sig mod pengeudbud og –efterspørgsel, jf. herved nationalbanklovens § 1, hvorefter Danmarks Nationalbank har til opgave i overensstemmelse med loven og de i henhold til loven udfærdigede forskrifter at opretholde et sikkert pengevæsen i kongeriget samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning.

#### *4.6. Andre spørgsmål*

##### *4.6.1. Særligt om et grønlandsk domstolssystem*

Grønlands Selvstyre vil i medfør af lovforslagets § 2, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, kunne overtage retsplejen, herunder oprettelse af domstole, på et tidspunkt, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne. Der henvises til pkt. 4.4.9 ovenfor.

Grønlands Selvstyre vil herefter skulle oprette et særskilt grønlandsk domstolssystem. De domstole, som Grønlands Selvstyre måtte oprette efter en overtagelse af sagsområdet ”retsplejen, herunder oprettelse af domstole”, vil være domstole i grundlovens forstand. I overensstemmelse hermed forudsættes det i forslaget § 1, at disse domstole vil have den dømmende magt i Grønland. Selvstyrets oprettelse af domstole vil naturligvis skulle ske under iagttagelse af kravet om bl.a. medvirken af nævninge og lægdommere inden for strafferetsplejen, jf. grundlovens § 65, stk. 2, samt kravet om domstolenes uafhængighed.

Domstole i et grønlandsk domstolssystem vil skulle behandle retssager i Grønland inden for samtlige sagsområder. Domstole, der er oprettet af Grønlands Selvstyre vil således – i sager der i øvrigt hører under domstolene i Grønland – have den dømmende magt både med hensyn til anliggender, der hører under rigsmyndighederne, og anliggender, der hører under Grønlands Selvstyre.

Det er ved forslaget om, at Grønlands Selvstyre skal kunne overtage retsplejen og i den forbindelse oprette domstole, forudsat, at der inden selvstyrets oprettelse af domstole – og dermed inden selvstyrets overtagelse af retsplejen – vil skulle gennemføres lovgivning om behandlingen af grønlandske sager ved Højesteret. En sådan lovgivning må bl.a. indeholde regler om, hvilke afgørelser truffet af en domstol oprettet af Grønlands Selvstyre der skal kunne indbringes for Højesteret. Det vil i den forbindelse kunne fastsættes, at det kræver tilladelse fra et procesbevillingsnævn for Grønland – hvori der bl.a. vil kunne deltage repræsentanter for det grønlandske samfund – for at en sådan afgørelse kan indbringes for Højesteret.

I den forbindelse bemærkes, at det efter regeringens opfattelse vil kunne være påkrævet, at en afgørelse truffet af en domstol oprettet af Grønlands Selvstyre kan indbringes for Højesteret, hvis der i den pågældende sag er principielle spørgsmål om forholdet til bestemmelser i grundloven eller Den europæiske Menneskerettighedskonvention.

Tilsvarende finder regeringen, at der efter omstændighederne bør være adgang til at indbringe en sag for Højesteret, hvis sagen rejser andre principielle spørgsmål, herunder navnlig hvis der er behov for en principiel afklaring af retlige spørgsmål med tilknytning til både Grønland og Danmark. F.eks. kan der være behov for efter tilladelse at kunne indbringe en sag for Højesteret, hvis der i sagen indgår principielle spørgsmål om, hvorvidt det retsforhold, som sagen vedrører, skal afgøres efter grønlandske eller danske regler.

Det vil efter regeringens opfattelse være et anliggende for rigsmyndighederne at lovgive om de nævnte regler om behandlingen af grønlandske retssager ved Højesteret, herunder regler om hvilke sager der kan indbringes for Højesteret, jf. pkt. 4.5.3 ovenfor, og i givet fald om oprettelse af et nyt procesbevillingsnævn for Grønland, der vil skulle tage stilling til, om en afgørelse truffet af en domstol oprettet af Grønlands Selvstyre kan indbringes for Højesteret. Regeringen vil – forud for en grønlandsk overtagelse af retsplejen og efter forudgående forhandlinger med Naalakkersuisut - fremsætte forslag til en sådan lovgivning baseret på de anførte principper.

Ud fra et hensyn til tilrettelæggelse af Højesterets arbejde må de omtalte regler sikre, at kun et forholdsvist begrænset antal af de grønlandske retssager - principielle sager mv. – vil kunne indbringes for Højesteret.

En ordning med et grønlandsk domstolssystem må naturligvis leve op til den ret til to-instans-behandling, som borgerne har bl.a. i en række straffesager (protokol nr. 7 til Den europæiske Menneskerettighedskonvention) og i sager om varetægtsfængsling (grundlovens § 71, stk. 4).

På den anførte baggrund forudsættes det, at der inden for retsplejen i Grønland fortsat vil være to retsinstanser udover Højesteret, og således at grønlandske retssager som langt overvejende

hovedregel vil skulle anlægges ved den underste af disse retsinstanser. Hermed vil en adgang til toinstans-behandling være mulig inden for rammer, hvor Højesteret kun behandler et forholdsvist begrænset antal af de grønlandske retssager.

#### *4.6.2. Den territoriale afgrænsning af Grønlands Selvstyres kompetence*

Det er alene anliggender, der er geografisk begrænset til Grønland, der kan overlades til Grønlands Selvstyre. Det indebærer, at den lovgivende og udøvende magt, der tilkommer Grønlands Selvstyre i forhold til overtagne sagsområder, kun gælder i Grønland og dermed ikke i de øvrige dele af riget.

Princippet om, at Grønlands Selvstyres kompetence er territorielt afgrænset til at omfatte Grønland, er ikke til hinder for, at den lovgivning, som selvstyret udfærdiger, i nødvendigt omfang også kan finde anvendelse i forhold til handlinger mv. begået uden for Grønland. Bl.a. vil det på strafferetsområdet være muligt – i overensstemmelse med principperne i den danske straffelov – at bestemme, at personer med særlig tilknytning til Grønland efter omstændighederne også vil kunne sanktioneres efter de grønlandske regler for forbrydelser begået udenfor Grønland.

Det kan i den forbindelse også nævnes, at det f.eks. i § 5 i lov for Grønland om erhvervsmæssige uddannelser, jf. lov nr. 582 af 29. november 1978, er fastsat, at hjemmestyret kan fastsætte regler om ydelse af uddannelsesstøtte til personer hjemmehørende i Grønland, som deltager i erhvervsmæssige uddannelser i Grønland eller Danmark.

Om konflikter mellem grønlandsk og dansk ret henvises til pkt. 4.6.4 nedenfor.

#### *4.6.3. Regulering mv. af forhold, der vedrører de danske myndigheder i Grønland og deres ansatte*

Som nævnt ovenfor under pkt. 4.5.1 skal sagsområdet statsforfatningen efter regeringens opfattelse forblive hos rigsmyndighederne. Som anført indebærer det bl.a., at spørgsmål, der angår Folketingets virke eller regeringens førelse i sager vedrørende Grønland, herunder f.eks. spørgsmål om danske ministres retlige ansvar, fortsat vil være undergivet rigsmyndighedernes kompetence.

I den forbindelse forudsættes med dette lovforslag endvidere, at rigsmyndighederne fortsat vil have kompetence til at fastsætte, hvilke almindelige regler der skal gælde for den virksomhed, som rigsmyndighederne i Grønland udøver. Det vil således fortsat efter gennemførelse af dette lovforslag være rigsmyndighederne, der har kompetencen til at fastsætte og administrere almindelige regler om f.eks. Rigsombudsmandens virksomhed.



Der vil endvidere være en række spørgsmål om pligter og ansvar for ansatte ved rigsmyndighederne i Grønland, der efter lovforslaget fortsat vil være underlagt rigsmyndighedernes kompetence. Det drejer sig bl.a. om, hvilke særlige pligter ansatte hos rigsmyndighederne i Grønland skal være undergivet i forbindelse med deres ansættelsesforhold, ligesom ansatte hos rigsmyndighederne fortsat vil være undergivet den danske tjenestemandsløvgivning.

Endvidere vil spørgsmål om undersøgelse af forhold, der vedrører rigsmyndighederne i Grønland, fortsat være underlagt rigsmyndighedernes kompetence.

Særligt med hensyn til ansatte hos det danske forsvar gælder der særlige regler efter den militære straffelov og den militære retsplejelov, jf. lov nr. 530 og 531 af 24. juni 2005.

#### *4.6.4. Konflikter mellem grønlandsk og dansk ret*

Der gælder allerede i dag inden for en række sagsområder forskellige regler i Grønland og Danmark, og der kan derfor i sager med tilknytning til både Grønland og Danmark opstå konflikter mellem grønlandsk og dansk ret.

Der vil bl.a. kunne opstå spørgsmål om, hvorvidt et konkret retsforhold skal bedømmes efter de regler, der gælder for Grønland, eller efter de regler, der gælder for Danmark. Desuden vil der kunne være spørgsmål om, hvorvidt en afgørelse truffet af de grønlandske myndigheder kan anerkendes og fuldbyrdes i Danmark – og omvendt.

I takt med, at flere sagsområder med dette lovforslags gennemførelse kan overgå til Grønlands Selvstyre – herunder på områder af central og grundlæggende betydning for borgerne som f.eks. strafferetten, retsplejen, familieretten og den almindelige formueret – vil spørgsmål af denne karakter formentlig fremover opstå i stigende omfang.

Der tages ikke med dette lovforslag stilling til, på hvilken måde de omtalte spørgsmål skal løses inden for de sagsområder, som kan overgå til Grønlands Selvstyre på grundlag af det gennemførte lovforslag. Baggrunden herfor er bl.a., at spørgsmål, der måtte opstå, ikke nødvendigvis skal løses på samme måde inden for de enkelte sagsområder.

I stedet forudsættes det, at de grønlandske myndigheder og rigsmyndighederne ved aftale og andet koordineret samarbejde på de relevante sagsområder i fornødent omfang i fællesskab behandler de pågældende spørgsmål.

## 5. Økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten

### 5.1. Eksisterende økonomiske relationer

Statens nuværende udgifter vedrørende Grønland kan overordnet opdeles i udgifter på:

1. Sagsområder, som varetages af de grønlandske myndigheder med statslig medfinansiering i form af bloktilskud.
2. Sagsområder vedrørende Grønland, som varetages af staten.

Ad 1: En række sagsområder, som er overtaget efter § 5 i hjemmestyreloven, varetages i dag af de grønlandske myndigheder med statslig medfinansiering i form af bloktilskud. Det drejer sig f.eks. om folkeskoleområdet, arbejds- og socialvæsenet, kirken, miljø, erhvervsstøtte, sundhedsvæsenet, forsyning, trafik, postbesørgelse, el, vand, varme, brandvæsen, havne, veje, boligforsyning, boligstøtte og leje af boliger samt telekommunikation. Ved ydelsen af et samlet bloktilskud til medfinansiering af disse områder har hjemmestyret med de summariske begrænsninger, der almindeligvis ligger i de enkelte bemyndigelseslove, og i overensstemmelse med tanken bag hjemmestyre, allerede i dag en betydelig frihed i prioriteringen af de samlede opgaver.

Ad 2: En række sagsområder vedrørende Grønland varetages fortsat af staten, og udgifterne hertil afholdes fuldt ud af staten. Det drejer sig f.eks. om politi og retsvæsen, kriminalforsorgen, det person-, familie- og arveretlige område, udlændingeområdet, områderne vedrørende den finansielle sektor og forsikringsvirksomhed, størstedelen af veterinærområdet, dele af området vedrørende kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, størstedelen af søfartsområdet, det immaterialretlige område, luftfartsområdet, arbejdsmiljøområdet, havmiljøområdet samt fiskeriinspektionen.

Herudover afholder staten udgifter til bl.a. den udenrigs- og sikkerhedspolitiske opgavevaretagelse.

En række sagsområder er efter hjemmestyrets beslutning overtaget uden statslig medfinansiering i medfør af hjemmestyrelovens § 4. Hjemmestyret har på disse områder overtaget lovgivningsansvaret og de administrative beføjelser, idet hjemmestyret samtidig har overtaget de udgifter, der er forbundet med sagsområdet (selvfinansiering). Bevillingsmyndigheden er her overgået til hjemmestyret.

I tabel 1 er vist en oversigt over statens udgifter vedrørende Grønland i form af bloktilskud og andre statslige udgifter vedrørende sagsområder, der vil kunne overtages af selvstyret.

**Tabel 1. Statens udgifter til Grønland (bloktilskuddet og andre statslige udgifter vedrørende sagsområder, der vil kunne overtages af selvstyret) 2006**

	Mia. kr.
Bloktilskud til Grønland, herunder sektorprogram	3,1
Udgifter til sagsområder vedrørende Grønland, der varetages af staten, og som vil kunne overtages af selvstyret	0,3
I alt	3,4

Anm.: Statens samlede udgifter består af udgifterne til bloktilskuddet samt udgifter til varetagelsen af rigsansliggende vedr. Grønland, herunder udgifter afholdt såvel i Grønland som i Danmark. Herudover afholder staten som rigsmyndighed udgifter til bl.a. den udenrigs- og sikkerhedspolitiske opgavevaretagelse. Disse udgifter er ikke med i tabellen.

Kilde: Opgørelsen af udgifter til sagsområder vedrørende Grønland er udarbejdet af Finansministeriet på grundlag af materiale modtaget fra de enkelte ministerier og bygger på statens regnskaber for 2006. Opgørelsen indeholder i et vist omfang skønnede tal i forbindelse med opdelingen af de enkelte regnskabstal.

## 5.2. Statens tilskuds økonomiske betydning for Grønland

Statens tilskud til Grønland har siden hjemmestyrets indførelse i 1979 haft relativt faldende betydning for den grønlandske økonomi og hermed indkomsterne i Grønland – og Grønlands egen produktion har haft en tilsvarende stigende betydning. Statens tilskud, som i 1980 udgjorde knap 40 pct. af de samlede grønlandske indkomster, udgjorde i 2006 godt 22 pct. af indkomsterne.

Grønland er således i perioden med hjemmestyre blevet mindre afhængig af statens tilskud og mere økonomisk selv bærende. Men bloktilskuddet og de øvrige statslige udgifter vedrørende Grønland udgør dog fortsat en væsentlig del af indkomsterne i Grønland, og bloktilskuddet svarer i dag til over halvdelen af landskassens samlede indtægter.

Som det fremgår af tabel 2 udgjorde de disponible indkomster i Grønland i 2006 14,2 mia. kr. og i Danmark 1.639,8 mia. kr. Pr. indbygger var de disponible indkomster i Grønland 249.400 kr. i 2006, mens det tilsvarende tal for Danmark var på 301.700 kr. Tages der højde for det generelt højere grønlandske prisniveau, som anslås at ligge 13½ pct. over det danske, udgjorde de disponible indkomster pr. indbygger i Grønland 219.600 kr. i 2006 målt i danske priser. Målt i et ensartet prisniveau var indkomsterne pr. indbygger i Grønland, inkl. statens tilskud, således godt 27 pct. lavere end indkomsterne pr. indbygger i Danmark.

**Tabel 2. Sammenligning af disponibel bruttonationalindkomst i 2006**

	<b>Grønland</b>	<b>Danmark</b>
Disp. BNI, mia. kr.	14,2	1.639,8
Disp. BNI, pr. indbygger, 1.000 kr.	249,4	301,7
Disp. BNI, pr. indbygger, købekraftskorrigeret 1.000 kr.	219,6	301,7

Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og Selvstyrekommissionens egne beregninger.

At statens tilskud til Grønland fortsat spiller en betydelig rolle i den grønlandske økonomi, og at der fortsat eksisterer en relativt stor indkomstforskel mellem Grønland og Danmark, har haft afgørende betydning for de overvejelser, som har ført til lovforslagets bestemmelser vedrørende økonomien.

### 5.3. *De økonomiske relationer efter lovforslaget*

#### 5.3.1. *Det centrale indhold i de fremtidige økonomiske relationer*

Det centrale indhold i forslaget til de fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten er, at:

1. Staten yder Grønlands Selvstyre et fast årligt tilskud på samme niveau som bloktilskuddet i 2007, dvs. på 3.202,1 mio. kr., jf. § 5.
2. Sagsområder, der overtages af Grønlands Selvstyre efter denne lov, finansieres fra tidspunktet for overtagelsen af Grønlands Selvstyre, jf. § 6.
3. Fremtidige indtægter fra råstofaktiviteter i den grønlandske undergrund tilfalder Grønlands Selvstyre, jf. § 7, stk. 1.
4. Statens tilskud til selvstyret reduceres med halvdelen af det beløb, som indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland overstiger 75 mio. kr. i et givet kalenderår, jf. § 8. Det forudsættes i den forbindelse, at hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner, skal der herefter ikke betales tilskud til selvstyret i de efterfølgende år, medmindre andet aftales mellem parterne.
5. Hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner, indledes der forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen om de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten, jf. § 10. I forhandlingerne indgår bl.a. spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland og spørgsmålet om genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre. Ingen af parterne er forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat. Hvis parterne ikke indgår nogen aftale om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, tilfalder indtægterne Grønlands Selvstyre, bortset fra danske offentlige myndigheders indtægter fra skatter, afgifter og ejerandele i selskaber mv., der

driver råstofvirksomhed i Grønland. Hvis parterne i et tilfælde, hvor statens tilskud til selvstyret er reduceret til nul kroner, ikke aftaler nogen genoptagelse af statens tilskud, skal staten ikke betale tilskud til selvstyret i de efterfølgende år. Der henvises til pkt. 5.3.7 og bemærkningerne til § 10.

Herudover indeholder lovforslaget en fortsat grønlandsk adgang til at indhente rådgivning og få adgang til forskning på råstofområdet hos de relevante danske forskningsinstitutioner, jf. § 9. Forslaget er en del af en samlet samarbejdsmodel, jf. pkt. 5.3.6.

### 5.3.2. *Baggrunden for forslaget*

Ved udformningen af lovforslagets bestemmelser om de økonomiske relationer mellem selvstyret og staten er der søgt skabt en sammenhæng mellem rettigheder (kompetence) og pligter (økonomisk ansvar) samtidig med, at der tages hensyn til indkomstforskellene mellem Grønland og Danmark.

Et centralt element har været, at indkomstniveauet pr. indbygger i Grønland (inklusive statens tilskud) ligger 25 pct. under indkomstniveauet i Danmark. Dette har været baggrunden for, at der med forslaget f.eks. ikke påbegyndes en nedtrapning af statens tilskud, men at tilskuddet fastfrys på det reale niveau fra 2007, dvs. 3.202,1 mio. kr. Selvom det er målsætningen, at Grønland på længere sigt ikke modtager tilskud fra staten, søges det tilgodeset, at forslaget ikke bidrager til at øge forskellen i den materielle levestandard mellem Grønland og Danmark henset til de allerede eksisterende indkomstforskelle.

Med lovforslaget vil tilskuddet årligt blive reguleret i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på statens finanslov for det pågældende år. Beregningen af opregningsprocenten tager udgangspunkt i et vægtet gennemsnit af den skønnede stigning i forbrugerprisindekset og det statslige lønindeks, hvor vægtningen er fastsat til 40/60. Dette svarer til den bestemmelse, der har været gældende for regulering af bloktilskuddet til Grønlands hjemmestyre siden 1988.

Et andet centralt udgangspunkt for de foreslåede økonomiske relationer har været at skabe sammenhæng mellem overførelse af politisk kompetence til Grønland og ansvaret for, at man i Grønland selv finansierer de sagsområder, der overtages. Dette er kommet til udtryk ved, at Grønland selv finansierer de sagsområder, som overtages i medfør af loven. Det har her været afgørende, at beslutningen om, hvilke sagsområder der overtages og hvornår, efter lovforslaget tilkommer de grønlandske myndigheder.

Det er forudsat, at staten fortsat finansierer de områder, som ikke er overtaget eller ikke kan overtages af de grønlandske myndigheder.

Det er endvidere forudsat, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et sagsområde sikrer en standard i Grønland på det pågældende sagsområde, som svarer til standarden i Danmark med de særlige afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

### *5.3.3. Fordelingen af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland*

Indtægtsfordelingen vedrørende råstofaktiviteter i Grønland er i dag fastsat i § 22 i lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998. Ved bestemmelsen blev den tidligere bestemmelse om indtægtsfordeling i § 26 i lov nr. 844 af 21. december 1988 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland videreført uændret.

I forbindelse med introduktionen af den nugældende indtægtsfordelingsaftale og indtægtsdefinition blev det i bemærkningerne til nr. 6 i L 103 af 17. november 1988 om ændring af råstofloven (som ligger bag den tidligere § 26) bl.a. anført, at:

”Ifølge det hidtil gældende indtægtsfordelingsprincip [i lov om mineralske råstoffer i Grønland fra 1978] skal offentlige indtægter fra koncessionerede selskabers virksomhed på råstofområdet i Grønland tilgå hjemmestyret, men skal samtidig anvendes til udligning af statens årlige udgifter i form af kapitaloverførsel til Grønland. Indtægter udover dette niveau skal i givet fald fordeles efter nærmere aftale mellem regeringen og hjemmestyret.

De foreslåede bestemmelser i § 26, stk. 1 og 2, indebærer en ændring af indtægtsfordelingen mellem Danmark og Grønland, således at fordelingen af fremtidige offentlige indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland løsgøres fra de årlige kapitaloverførsler fra Danmark til Grønland. Ændringen indebærer endvidere, at samtlige indtægter, som er omfattet af ordningen, op til 500 mill. kr. pr. år fordeles med 50% til staten og 50% til Grønlands hjemmestyre uden modregning i kapitaloverførslen. Fordelingen af indtægter udover dette beløb fastsættes ved lov efter forhandling mellem regeringen og hjemmestyret, jf. stk. 4.

Denne 50%-50%-fordeling vil være i overensstemmelse med de øvrige principper i råstofordningen, der formelt og reelt er baseret på et paritetsprincip og en fælles beslutningskompetence. Den er endvidere i overensstemmelse med ejerforholdet i det fælles selskab Nunaoil A/S, hvor staten og hjemmestyret ejer hver 50% af aktierne. Nunaoil A/S har til opgave at varetage fælles dansk og grønlandsk offentlig deltagelse i kulbrinte- og øvrige mineralaktiviteter i Grønland, jf. lov nr. 595 af 12. december 1984 som ændret ved lov nr. 106 af 20. marts 1987.”

Udviklingen af råstofområdet i Grønland indeholder et potentielt vigtigt element i den fremtidige grønlandske erhvervsudvikling og hermed i skabelsen af indtægter, som helt eller delvist vil kunne erstatte statens tilskud og herved medvirke til at gøre Grønland mere økonomisk selv bærende.

Råstofaktiviteternes positive effekter i det grønlandske samfund vil i så fald stamme dels fra den almindelige økonomiske aktivitet, herunder investeringer i opførelsen af anlæg m.v. samt ansættelsen af lokal arbejdskraft i forbindelse med anlæggenes drift etc., dels fra de indtægter, som det offentlige modtager fra de involverede selskaber.

Indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder efter dette lovforslag Grønlands Selvstyre. Udviklingen i statens tilskud er dog i lovforslaget påvirket af størrelsen af de offentlige indtægter, som måtte blive resultatet af råstofaktiviteter.

Med dette forslag reduceres statens tilskud til selvstyret således med et beløb, som svarer til halvdelen af de indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, som ligger udover 75 mio. kr. i et givet kalenderår. Fradraget på 75 mio. kr. sker ud fra et ønske om at øge incitamentet til efterforskning og herigennem fremme Grønlands økonomiske selv bærenhed.

De 75 mio. kr., som fratrækkes indtægterne fra råstofaktiviteter og hermed holdes uden for reduktionen i statens tilskud, forudsættes pris- og lønreguleret med virkning fra 1. januar året efter denne lovs ikrafttrædelse. Reguleringen sker efter de samme principper, som er gældende for statens tilskud.

Såfremt der på et tidspunkt sker en reduktion i de årlige råstofindtægter (udover niveauet på de første 75 mio. kr.), vil bloktilskuddet blive øget med et beløb svarende til halvdelen af reduktionen. Hvis eksempelvis der i år 1 er råstofindtægter på 275 mio. kr., reduceres statens tilskud med  $(275 - 75 \text{ divideret med } 2 =) 100$  mio. kr. Selvstyret kan således år 1 indtægtsføre netto  $(275 - 100 =) 175$  mio. kr. Hvis råstofindtægterne i år 2 falder til 175 mio. kr., reduceres statens tilskud for dette år med  $(175 \text{ minus } 75 \text{ divideret med } 2 =) 50$  mio. kr. Selvstyrets indtægter udgør i år 2 netto  $(175 - 50 =) 125$  mio. kr. Det betyder, at et fald i råstofindtægterne på 100 mio. kr.  $(275 - 175)$  fra år 1 til år 2 alene slår igennem i selvstyrets indtægter (netto) med 50 mio. kr. Hvis indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland falder til nul kroner, vil statens tilskud være på 3.202,1 mio. kr. (2007-niveau). Udgangspunktet for en reduktion af bloktilskuddet som følge af råstofindtægter er således for hvert års vedkommende de 3.202,1 mio. kr. (2007-niveau).

Hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner som følge af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, bortfalder tilskuddet også for efterfølgende år, og der skal således herefter ikke betales tilskud til selvstyret, medmindre andet aftales mellem parterne, jf. i den forbindelse forslaget § 10.

Den nævnte ordning, hvorefter tilskuddet bortfalder også for efterfølgende år, hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre i et år reduceres til nul kroner som følge af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, gælder, uanset om indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland eventuelt falder igen eller helt bortfalder i senere år. En sådan situation kunne bl.a. opstå i årene efter et år med ekstraordinære engangsindtægter f.eks. som følge af salg af ejerandele i grønlandske offentligt ejede råstofrelaterede selskaber.

Bestemmelsen i § 10 finder dog ikke anvendelse, hvis statens tilskud til selvstyret reduceres til nul kroner som følge af, at danske offentlige myndigheder eller selskaber m.v., der ejes af danske offentlige myndigheder, foretager salg af ejerandele i råstofselskaber omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, eller andele i råstoftilladelser i Grønland. Den del af indtægten fra salget, der medregnes i årets indtægtsopgørelse og dermed overføres til Grønlands Selvstyre, beregnes som det beløb, der vil nedbringe statens tilskud til nul kroner. I en sådan situation vil den medregnede indtægt og reduktionen af statens tilskud til nul kroner dog ikke medføre bortfald af fremtidige tilskud, jf. bemærkningerne til § 10.

#### *5.3.4. Den gældende råstofordnings indtægtsdefinition*

Mineralske råstoffer omfatter hårde mineraler og kulbrinter. Den gældende indtægtsdefinition følger af § 22, stk. 3, (tidligere § 26) i råstofloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998. Definitionen omfatter overordnet følgende indtægter:

1. Indtægter i henhold til konkrete tilladelser, dog bortset fra afgifter m.v., som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektorats regi.
2. Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
3. Indtægter vedrørende statens og hjemmestyrets fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet.
4. Provenuet af udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte.

Det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 6, i L 103 af 17. november 1988 om ændring af råstofloven vedrørende indtægtstyper:

”Den foreslåede bestemmelse i § 26, stk. 3, indeholder en udtømmende opregning af de indtægtstyper, som vil skulle indgå i indtægtsfordelingen.



De under § 26, stk. 3, nr. 1, nævnte indtægtstyper omfatter enhver indtægt for det offentlige, som modtages med hjemmel i bestemmelserne i konkrete koncessionsforhold. Undtaget er dog afgifter m.v., som betales til råstofforvaltningen til dækning af udgifter i råstofforvaltningens regi.

Som eksempel på en indtægt omfattet af nr. 1 kan nævnes den koncessionsafgift på 45%, der er fastsat i Greenex A/S' udnyttelseskoncession fra 1971 vedrørende bl.a. bly og zink i Maarmorilik-området.

Som et andet eksempel kan nævnes den produktionsafgift (royalty), som er fastsat i den efterforsknings- og udnyttelseskoncession vedrørende kulbrinter i et område i Jameson Land i Østgrønland, som i 1984 blev meddelt til en gruppe selskaber.

I henhold til Maarmorilik- og Jameson Land-koncessionerne betaler koncessionshaverne årlige afgifter m.m. til dækning af udgifter i råstofforvaltningens regi i forbindelse med miljø- og andre baggrundsundersøgelser, myndighedsbehandling (godkendelsesprocedurer, tilsyn, rapportering m.m.) samt oplysningsvirksomhed m.v. Disse indtægter indgår som hidtil ikke i indtægtsfordelingen mellem staten og hjemmestyret.

De under § 26, stk. 3, nr. 2, nævnte indtægtstyper omfatter indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af selskaber, som er koncessionshavere.

Dette vil først og fremmest omfatte selskabsskatter efter den til enhver tid gældende skattelovgivning i Danmark og Grønland, idet afgørende herfor er koncessionshaverens hjemsted og driftssted. Som eksempel kan nævnes, at koncessionshaverne A/S Arco Greenland og Arktisk Minekompagni A/S i tilfælde af en olieudvinding i Jameson Land vil blive beskattet i Grønland efter driftssted og i Danmark efter hjemsted. Den grønlandske skat modregnes så i den danske selskabsskat.

Derudover indgår enhver anden beskatning af selskaber, som er koncessionshavere, bl.a. den for Grønland gældende kulbrintebeskatning (den for Danmark gældende kulbrinteskattelev gælder ikke i Grønland).

De under § 26, stk. 3, nr. 3, nævnte indtægtstyper omfatter indtægter vedrørende statens og hjemmestyrets fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet. En sådan fælles deltagelse vil i givet fald blive foretaget gennem det fælles selskab Nunaoil A/S.

I henhold til lovgivningen vedrørende Nunaoil A/S er statens og hjemmestyrets indtægter som aktionærer i selskabet omfattet af § 26 i lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland. Efter den foreslåede bestemmelse i § 26, stk. 3, nr. 3, vil statens og hjemmestyrets indtægter som aktionærer i Nunaoil A/S fortsat blive behandlet på samme måde som andre indtægter omfattet af indtægtsfordelingen.

Med den foreslåede indtægtsfordeling på 50%-50% mellem staten og hjemmestyret opnås der endvidere overensstemmelse mellem indtægtsfordelingen på den ene side og ejerforholdet i Nunaoil A/S på den anden side.

De under § 26, stk. 3, nr. 4, nævnte indtægstyper omfatter provenuet af udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er koncessionshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber enten direkte eller indirekte, ved at der foreligger en 100%-aktiebesiddelse gennem flere led.

Hovedårsagen til, at udbytteskat fortsat må indgå i indtægtsfordelingen mellem staten og hjemmestyret er, at spørgsmålet om beskatning med dansk eller grønlandsk udbytteskat afhænger af koncessionshaverens hjemsted. Om hjemstedet er i Grønland eller i Danmark er derfor af væsentlig betydning for den skattemæssige situation for en udnyttelseskoncessionshaver, og spørgsmålet vil således ved koncessionsforhandlinger være centralt for både koncessionshaver og myndighederne. Hvis udbytteskatter ikke indgik i indtægtsfordelingen, ville staten og hjemmestyret ud fra provenumæssige interesser i hvert enkelt tilfælde have diametralt modsatte interesser i spørgsmålet om hjemsted. Denne situation ville kunne virke blokerende for statens og hjemmestyrets fælles varetagelse af det offentlige interesser i forhold til koncessionshavere, som er et af de fundamentale principper i råstofordningen. Denne situation undgås, når provenuet af udbytteskat indgår i indtægtsfordelingen.”

Det fremgår endvidere, at:

”Alle andre offentlige indtægter end de i § 26, stk. 3, anførte vil ikke være omfattet af indtægtsfordelingen, men vil tilfalde de respektive grønlandske og danske myndigheder. Således vil bl.a. skatteindtægter vedrørende koncessionshaveres ansatte, entreprenører og leverandører samt told og andre afgifter vedrørende virksomhedens drift ikke indgå i indtægtsfordelingen.”

I aftale af 9. januar 1989 mellem Grønlands landsstyre og energiministeren vedrørende den for Grønland gældende råstofordning anføres blandt andet:

”I fremtidige udnyttelseskoncessioner vedrørende mineralske råstoffer [...] skal det søges sikret, at det offentlige indtægter vedrørende udvindingsvirksomhed kan identificeres og holdes skattemæssigt adskilt fra indtægter vedrørende anden virksomhed. Det er således nødvendigt, at der ved meddelelse af fremtidige udnyttelseskoncessioner – gennem de deri fastsatte koncessionsvilkår – sikres,

- at koncessionshaver ikke driver anden virksomhed end den af koncessionen omfattede eller anden virksomhed i øvrigt i henhold til lov om mineralske råstoffer i Grønland;
- at koncessionshaver ikke foretager investeringer i andre selskaber eller juridiske personer;
- at koncessionshaver ikke kan blive sambeskattet med andre selskaber i Grønland eller Danmark;
- at koncessionshavers organisationsform, herunder forhold til et moderselskab, ikke kan ændres uden råstofforvaltningens godkendelse;
- at koncessionshavers hjemsted ikke kan ændres uden råstofforvaltningens godkendelse.

Ved forhandlinger om en udvindingskoncession bør koncessionshavers hjemsted og organisationsform således drøftes mellem energiministeren og landsstyret med henblik på at sikre, at der ikke derved opstår utilsigtede skævheder ved indtægtsfordelingen. Samtidig bør det sikres, at der mellem råstofforvaltningen,

skattedepartementet og det grønlandske skattedirektorat er enighed om, hvorledes beregningen skal foretages af de skattebeløb, som for så vidt angår denne udvinding skal indgå i indtægtsfordelingen.

Med hensyn til udbytteskat skal det søges sikret, at denne indgår i indtægtsfordelingen til gavn for begge parter, og at spørgsmålet om en koncessionshavers hjemsted ikke bliver genstand for interessekonflikter mellem hjemmestyret og staten. Der er på grundlag af den i dag gældende skattelovgivning i Danmark og Grønland enighed mellem råstofforvaltningen, skattedepartementet og det grønlandske skattedirektorat om at lægge følgende principper til grund for beregningen af de udbytteskattebeløb, som skal indgå i indtægtsfordelingen:

- a. For koncessionerede selskaber med hjemsted i Grønland indgår indeholdte udbytteskatter fuldt ud i indtægtsfordelingen.
- b. For udenlandske aktionærer i koncessionerede selskaber med hjemsted i Danmark opgøres de udbytteskattebeløb, som skal indgå i indtægtsfordelingen, ved en nettoberegning, hvor nettobeløbet beregnes som indeholdte udbytteskattebeløb minus de beløb, som efter dobbeltbeskatningsoverenskomster tilbagebetales de pågældende udenlandske aktionærer, herunder eventuel skattegodtgørelse.
- c. For indenlandske aktionærer i koncessionerede selskaber med hjemsted i Danmark foretages beregningen af de udbytteskattebeløb, som skal indgå i indtægtsfordelingen, på grundlag af aconto beløbene korrigeret ved en nettoberegning, hvor nettobeløbet beregnes som indeholdte aconto udbytteskattebeløb behandlet som et endeligt beløb minus statens udgift til skattegodtgørelse. Såfremt provenuet i denne situation bliver af væsentligt omfang, kan der optages drøftelser herom mellem energiministeren og landsstyret.
- d. Når aktionæren i punkt c. er et selskab med en aktiebesiddelse på 25-99 %, indeholdes der ikke udbytteskat. Udbytteskat vedrørende det udbytte, som i 2. trin udbetales, indgår ikke i indtægtsfordelingen. Dette forhold, som følger af principaftalen, indebærer et provenutab for hjemmestyret i forhold til de grundlæggende målsætninger for indtægtsfordelingen. Denne situation bør derfor så vidt muligt undgås. Såfremt situationen ikke kan undgås, og provenuet i denne situation bliver af væsentligt omfang, kan der optages drøftelser herom mellem energiministeren og landsstyret.
- e. Når aktionæren i punkt c. er et selskab med en aktiebesiddelse på 100 %, indgår indeholdte aconto udbytteskattebeløb ved senere udbyttebetaling i det moderselskab, som – direkte eller indirekte – fuldt ud ejer det koncessionerede selskab, i indtægtsfordelingen, men først når sådan udbyttebetaling sker og alene for så vidt angår den del af udbyttebeløbet, som kan henføres til virksomheden i Grønland.

Parterne er indstillet på at beregne de beløb vedrørende udbytteskatter og andre skatter, som skal indgå i fordelingen, jf. lovens § 26, stk. 3, på en sådan måde, at utilsigtede skævheder undgås. Der vil med henblik herpå være regelmæssige drøftelser mellem råstofforvaltningen, skattedepartementet og det grønlandske skattedirektorat angående den nærmere beregning af de skattebeløb, som skal indgå i indtægtsfordelingen, samt med henblik på at imødegå eventuelle administrative problemer i forbindelse med beregningen. Med udgangspunkt i indvundne erfaringer kan der løbende optages drøftelser om eventuelle justeringer af

administrationen og de anvendte beregningsmetoder vedrørende de provenuer af udbytteskat og andre skatter, som indgår i indtægtsfordelingen.

I tilfælde af fremtidige ændringer af den danske og grønlandske lovgivning på skatteområdet af betydning for indtægtsfordelingen optages der mellem parterne drøftelser om, hvorvidt bestemmelserne i lovens § 26, stk. 3, nr. 2 og 4, bør søges justeret.”

Det skal bemærkes, at der siden råstoflovens vedtagelse er foretaget ændringer i den danske udbyttebeskatningslovgivning, hvorfor aftalen og bemærkningerne til råstofloven skal fortolkes på grundlag af den dagældende skattelovgivning.

Det fremgår endvidere af aftalen, at

”Landsstyret og regeringen vil ved eventuel indførelse af eller væsentlig ændring af skatter, told, afgifter m.m., som fortrinsvis er rettet mod eller har væsentlig effekt for aktiviteter vedrørende ikke-levende ressourcer i Grønland, forinden drøfte dette med henholdsvis regeringen og landsstyret.”

Om de under § 22 (tidl. § 26), stk. 3, nr. 1, nævnte indtægtstyper anføres i lovforslag nr. L 61 af 4. november 1993 om ændring af råstofloven følgende:

”ad § 31b

Lovens § 8 indeholder hjemmel til at opkræve afgifter fra rettighedshavere. Disse afgifter omfatter dels formålsbestemte afgifter, der indgår til dækning af udgifter i råstofforvaltningens regi, dels afgifter af anden karakter som f.eks. produktionsafgift (royalty). Efter lovens § 22, stk. 3, nr. 1, indgår de formålsbestemte afgifter ikke i indtægtsfordelingen mellem staten og hjemmestyret.

Forslaget indeholder hjemmel til, at gebyrer og afgifter, som betales til dækning af udgifter i råstofforvaltningens regi, jf. lovens § 22, stk. 3, nr. 1, kan fastsættes med delvis omkostningsdækning. Kun formålsbestemte afgifter er omfattet af forslaget.

Gebyrer og afgifter af den nævnte karakter fastsættes med hjemmel i lovens § 6, stk. 4, § 7, stk. 6, og § 8, stk. 1, 2. punktum, og må ses i sammenhæng med, at der i en del tilfælde ikke hos rettighedshavere opkræves refusion i henhold til lovens § 25, stk. 5, af udgifter i forbindelse med myndighedsbehandling i råstofforvaltningens regi.

De nævnte gebyrer og afgifter er som oftest forskellige for kulbrinter og mineraler og fastsættes som hovedregel således, at mulighederne for at tiltrække og fastholde mine- og olieselskabers investeringer i efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer m.v. i Grønland ikke forringes i væsentligt omfang. Størrelsen af de nævnte gebyrer og afgifter fastsættes således ikke primært med henblik på at tilvejebringe fuld omkostningsdækning. (...)”

### 5.3.5. *Definitionen af indtægter efter dette lovforslag*

Det generelle grundlag for den nye råstofordning er, at Grønlands Selvstyre kan overtage den fulde myndighedskompetence inden for råstofområdet i Grønland og med denne lovs ikrafttræden opbevarer indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland, jf. forslaget § 7, stk. 1. Desuden henvises til bemærkningerne til § 10 vedrørende den situation, hvor statens tilskud til selvstyret måtte blive reduceret til nul kroner.

I § 7, stk. 2, angives de indtægter, som er omfattet af indtægtsdefinitionen. Definitionen er i vidt omfang baseret på indtægtsdefinitionen i den gældende råstoflovs § 22, stk. 3. I henhold til den gældende råstofordning er der fælles dansk-grønlandsk beslutningskompetence via Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland og med varetter for både regeringen og landsstyret. Indtægtsdefinitionen har således måttet tilpasses på en række punkter, da definitionen fremover skal kunne fungere under en ny råstofordning, hvor selvstyret kan overtage råstofområdet.

Indtægtsdefinitionen i § 7, stk. 2, er baseret på den nuværende retsstilling i Grønland og Danmark og har til formål at angive de råstofindtægter, der efter stk. 1 tilfalder Grønlands Selvstyre. Disse indtægter skal endvidere danne grundlaget for, at der kan ske en reduktion af statens tilskud til selvstyret med et beløb, der svarer til halvdelen af selvstyrets indtægter fra råstofaktiviteter, som ligger ud over 75 mio. kr. årligt, jf. forslaget § 8.

I det omfang lovforslagets bestemmelser fortsat svarer til råstoflovens bestemmelser, vil råstoflovens forarbejder og tilknyttede aftaler fortsat have betydning for fortolkningen og anvendelsen af forslaget § 7, stk. 2.

Fremtidige ændringer i grønlandsk eller dansk lovgivning eller myndighedsudøvelse på skatte-, råstof- eller selskabsområdet kan få som konsekvens, at indtægtsdefinitionen ikke længere lever op til formålet. I tilfælde heraf vil indtægtsdefinitionen skulle revurderes af Naalakkersuisut og regeringen med henblik på at sikre, at indtægtsdefinitionen er i overensstemmelse med lovens intentioner. For at sikre at en sådan revurdering kan foretages på et informeret grundlag, forudsættes det, at parterne løbende giver hinanden fuld indsigt i alt relevant materiale. Andre ændringer i den grønlandske og danske lovgivning, som ikke ændrer på fordelingen af råstofindtægter, giver derimod ikke i sig selv anledning til en revurdering af indtægtsdefinitionen. Således vil f.eks. ændringer i skatteniveauet, jf. forslaget § 7, stk. 2, nr. 2, ikke give anledning til en revurdering af indtægtsdefinitionen.

#### *5.3.5.1. Indtægter i henhold til konkrete tilladelser*

Den foreslåede § 7, stk. 2, nr. 1, er en videreførelse af den eksisterende bestemmelse i råstoflovens § 22, stk. 3, nr. 1. Der foreslås således en videreførelse af definitionen af indtægter i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, ligesom der foreslås en videreførelse af den hidtidige undtagelse fra indtægtsopgørelsen af beløb, som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.

De indtægtstyper, som omfattes af den foreslåede § 7, stk. 2, nr. 1, er enhver indtægt for grønlandske myndigheder, som modtages i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, jf. også de oprindelige bemærkninger til denne del af indtægtsdefinitionen fra 1988 (L 103 af 17. november 1988).

Som et eksempel på en indtægt omfattet af nr. 1 kan nævnes en produktionsafgift (royalty), som en rettighedshaver skal betale i henhold til en tilladelse, jf. råstoflovens § 8, stk. 1.

Et andet eksempel er betaling til myndighederne af en andel af det økonomiske udbytte af den af tilladelsen omfattede virksomhed (overskudsroyalty), jf. råstoflovens § 8, stk. 1.

#### *Råstofindtægter, som er undtaget fra indtægtsopgørelsen*

Visse indtægter skal ikke medregnes i opgørelsen over indtægter vedrørende råstofvirksomhed, jf. forslaget § 7, stk. 2, nr. 1, 2. led. Der er tale om indtægter i form af beløb modtaget i forbindelse med konkrete tilladelser, når beløbene betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi. Denne foreslåede undtagelse viderefører den eksisterende ordning i råstoflovens § 22, stk. 3, nr. 1.

De beløb, der ikke vil indgå i indtægtsopgørelsen i medfør af dette forslag, vil være refusionsbeløb, gebyrer og afgifter m.v. til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi i forbindelse med miljø- og andre baggrundsundersøgelser, myndighedsbehandling (godkendelsesprocedurer, tilsyn, rapportering m.m.) og oplysningsvirksomhed m.v. Udgifterne hertil skal være i forbindelse med de konkrete tilladelser, som beløbene opkræves i henhold til. Dette kræves dog ikke med hensyn til udgifter til oplysningsvirksomhed.

Udlæg, som grønlandske og danske myndigheder afholder ved myndighedsforanstaltninger i forbindelse med rettighedshaveres manglende opfyldelse af pligter i medfør af deres tilladelse (fx vedrørende ophørsforanstaltninger og miljøoprydning), kan ikke afholdes ved råstofindtægter, som herved undtages fra indtægtsdefinitionen. Tilsvarende vil refusionsbeløb, som grønlandske og danske myndigheder modtager fra rettighedshavere til dækning af sådanne udlæg, ikke indgå i indtægtsdefinitionen.

Der kan ikke opkræves afgifter m.v. til dækning af eventuelle udgifter i Råstofdirektoratets regi til foretagelse af miljøoprydning og lignende ophørsforanstaltninger, som kan undtages fra indtægtsopgørelsen.

De gebyrer og afgifter m.v., som kan opkræves til brug for dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi, blev nærmere beskrevet i lovbemærkningerne til råstoflovens § 31 b (lovforslag L 61 af 4. november 1993). Se nærmere pkt. 5.3.4 ovenfor.

De nuværende satser for arealafgifter vedrørende kulbrintetilladelser er fastsat således, at arealafgifterne svarer til de dermed forbundne udgifter i Råstofdirektoratets regi. Det samme skal gælde for tilsvarende arealafgifter i fremtidige tilladelser.

De ovennævnte gebyrer og afgifter m.v., der opkræves til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi, er ofte forskellige for kulbrinter og andre mineralske råstoffer. De fastsættes som hovedregel således, at mulighederne for at tiltrække og fastholde mine- og olieselskabers investeringer i efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer m.v. i Grønland ikke forringes i væsentligt omfang. Størrelsen af de nævnte gebyrer og afgifter fastsættes således ikke primært med henblik på at tilvejebringe fuld udgiftsdækning. Ved ændringen af råstofloven i 1993 blev der ved indsættelsen af § 31 b skabt hjemmel i selve loven til en sådan delvis udgiftsdækning.

#### *Ophørsforanstaltninger og miljøoprydning*

Det følger af § 18, stk. 1, i den gældende råstoflov, at det påhviler rettighedshavere at foretage ophørsforanstaltninger, herunder miljøoprydning, når deres aktiviteter ophører. Råstofdirektoratet kan fastsætte vilkår til sikring af opfyldelsen af rettighedshaverens forpligtelser efter stk. 1, herunder kræve sikkerhedsstillelse, jf. råstoflovens § 18, stk. 2. Ved tilladelser til forundersøgelse eller efterforskning af hårde mineraler kan dette ske ved sædvanlig sikkerhedsstillelse herunder ved løbende indbetalinger over tilladelsesperioden, hvorved sikkerhedsstillelsen akkumuleres over tilladelsesperioden.

For så vidt angår miljøoprydning efter kulbrinteaktiviteter på havet sikrer selvstyret, at der i forbindelse med de konkrete tilladelser stilles krav om betryggende forsikringer og garantier m.v. svarende til kravene vedrørende forsikringer og garantier m.v. i modeltilladelsen dateret juli 2006 for Disko Vest udbudsrunder samt de konkrete tilladelser meddelt i denne udbudsrunde. Selvstyret sikrer ligeledes, at der sker en administrativ opfølgning på disse vilkår.

Efter råstoflovens § 18, stk. 3, kan Råstofdirektoratet foretage ophørs- og oprydningssforanstaltninger m.v., herunder miljøoprydning, for en rettighedshavers regning og risiko, hvis denne ikke efterkommer påbud om foretagelse af sådanne foranstaltninger. Dette gælder både for kulbrintetilladelser og andre tilladelser. Fremtidige love og tilladelsesvilkår kan indeholde

lignende bestemmelser om Råstofdirektoratets foretagelse af sikkerheds-, sundheds-, miljø- og ophørsforanstaltninger m.v. for rettighedshaveres regning og risiko, når disse ikke selv foretager sådanne foranstaltninger, eller om rettighedshaveres refusion af udgifter i Råstofdirektoratets regi ved foretagelse af sådanne foranstaltninger m.v. i forbindelse med konkrete tilladelser. Indtægter som følge af refusion af udgifter i Råstofdirektoratets regi i forbindelse med sådanne foranstaltninger m.v. er undtaget fra indtægtsdefinitionen i forslaget § 7, stk. 2, nr. 1.

Undtaget fra indtægtsdefinitionen er endvidere refusionsbeløb til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi i forbindelse med beredskabsforanstaltninger vedrørende sikkerhed, sundhed og miljø, som er direkte knyttet til rettighedshaveres råstofaktiviteter i Grønland. Dette gælder, i det omfang der er tale om aktiviteter, som udøves i medfør af udstedte tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer, og som rettighedshaveren ikke er forpligtet til at få leveret af Råstofdirektoratet.

Såfremt en rettighedshavers beredskab ikke er tilstrækkeligt eller ikke bringes i funktion under udslip af olie eller i andre lignende tilfælde, og grønlandske eller danske myndigheder må iværksætte indsatsaktiviteter, vil refusionsbeløb, som disse myndigheder efterfølgende modtager til dækning af afholdte udgifter i forbindelse dermed, ikke være omfattet af indtægtsdefinitionen.

#### 5.3.5.2. *Skatteindtægter*

Lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 2 og 4, indebærer, at enhver beskatning i Grønland og Danmark af rettighedshavere og ethvert provenu af udbytteskat m.v., der vedrører råstofaktiviteter, er omfattet af den aftalte indtægtsordning. Dette svarer til indtægtsdefinitionen i den gældende råstoflov, dog med visse præciseringer.

Der foreslås således en videreførelse af definitionen af indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland. Der foreslås tillige en videreførelse af definitionen af provenuet af udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte. Det præciseres – i overensstemmelse med den hidtidige praksis – at beskatning af udbytte fra selskaber, der fuldt ud ejer rettighedshavere, kun omfattes, når moderselskabet kan modtage skattefrit udbytte. Det er efter de aktuelt gældende regler kun muligt i Danmark.

De to definitioners konkrete udmøntning er tilpasset de gældende beskatningsregler i henholdsvis Danmark og Grønland. Ændres de gældende beskatningsregler på en sådan måde, at indtægtsdefinitionen ikke længere lever op til formålet, jf. bemærkningerne i pkt. 5.3.5, vil indtægtsdefinitionen tilsvarende skulle revurderes. Ændringer i beskatningsreglerne, som ikke



ændrer på delingen af råstofindtægter, herunder ændringer i skatteniveauet eller afskrivnings- eller fradragregler, giver derimod ikke i sig selv anledning til en revurdering af indtægtsdefinitionen.

Som hidtil skal det ved meddelelsen af udnyttelsestilladelser sikres, at indtægter vedrørende udnyttelsesvirksomhed kan identificeres og holdes skattemæssigt adskilt fra indtægter og udgifter vedrørende anden virksomhed. Dette skal selvstyret også sikre under en ny råstofordning, hvor selvstyret har overtaget råstofområdet.

Det indebærer, at det i forbindelse med meddelelse eller ændring af udnyttelsestilladelser skal sikres, *at* rettighedshaver ikke meddeles skattefrihed som nævnt i § 3, stk. 3, i landstingslov om indkomstskat, medmindre Råstofdirektoratet påviser, at tilladelsen indebærer mindst lige så byrdefulde afgifter som fuldt ud indgår i indtægtsfordelingen, *at* rettighedshaver alene udfører virksomhed i medfør af tilladelsen og anden virksomhed i henhold til råstofloven, *at* rettighedshaver ikke foretager investeringer i andre selskaber eller juridiske personer, *at* rettighedshaver ikke kan blive sambeskattet med andre selskaber i Grønland eller Danmark, medmindre der er tale om tvungen sambeskatning, *at* rettighedshaver i indenlandske koncerner omfattes af samme kapitaliseringskrav som rettighedshaver i udenlandske koncerner, *at* rettighedshaver generelt handler til armslængdepriser og på armslængdevilkår, *at* rettighedshavers organisationsform, herunder forhold til et moderselskab, ikke kan ændres uden Råstofdirektoratets godkendelse, og *at* rettighedshavers hjemsted ikke kan ændres uden Råstofdirektoratets godkendelse.

Grønlands Selvstyre kan fastsætte krav om, at et selskab, der meddeles tilladelse til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, skal have hjemsted i Grønland, jf. tilsvarende råstoflovens § 7, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til det samtidigt fremsatte forslag til ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland.

#### *5.3.5.3. Indtægter fra offentlig deltagelse i virksomhed på råstofområdet i Grønland*

Lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 3, fastslår, at indtægtsdefinitionen omfatter indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland. Indtægtsordningen omfatter indtægter vedrørende råstofvirksomhed i Grønland, som direkte eller indirekte tilfalder offentlige danske og grønlandske myndigheder som ejere, og disse myndigheders indtægter ved overdragelse af ejerandele eller lignende i selskaber m.v., der driver råstofvirksomhed i Grønland. Enhver anden organisatorisk forankring af virksomhed på råstofområdet end selskabsformen, herunder forankring direkte i den offentlige administration m.v., er endvidere omfattet.

Ved virksomhed på råstofområdet forstås virksomhed i henhold til tilladelser vedrørende forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, jf. råstoflovens § 6 og § 7.

Indtægterne omfattet af nr. 3 medregnes ved opgørelsen af indtægter efter § 7, stk. 1, i samme år, som en eventuel skat af de pågældende indkomster eller transaktioner vil skulle betales. Se dog bemærkningerne nedenfor i dette afsnit og i afsnit 5.3.3 samt bemærkningerne til § 10 om fordeling og medregning af indtægterne over flere år ved danske offentlige myndigheders salg af andele i råstofselskaber m.v. omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, og andele i råstoftilladelser i Grønland.

Offentlige myndigheder skal forstås bredt og omfatter således alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, og om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder eller særlige forvaltningsenheder m.v.

Ved indtægter fra grønlandske og danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, forstås indtægter, der tilfalder disse myndigheder fra eller i virksomheder eller lignende, som deltager i forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Det gælder, uanset om myndigheden ejer hele eller dele af selskabet direkte eller indirekte (via hel- eller delejet selskab, herunder via ejerskab af moderselskab, datterselskab eller lignende), og uanset om selskabets deltagelse i råstofaktiviteterne sker i henhold til en tilladelse meddelt på markedsvilkår eller på andre vilkår, herunder vilkår om fuld eller begrænset (delvis) bæring af selskabet (dækning af dets udgifter) i hele eller dele af tilladelsesperioden.

Indtægter fra virksomheder omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, opgøres med baggrund i selskabets skattepligtige indkomst opgjort efter de til enhver tid gældende opgørelses- og fradragsregler m.v. i Grønland, jf. dog bemærkningerne ovenfor under pkt. 5.3.5. om revurdering af indtægtsdefinitionen i tilfælde af visse ændringer i retsstillingen i Grønland eller Danmark. Hvis der ved opgørelse af den skattepligtige indkomst er foretaget fradrag for udloddet udbytte, likvidationsprovenu eller tilbagekøb af egne aktier m.v., tillægges sådanne fradrag til den skattepligtige indkomst. Endvidere nedsættes den skattepligtige indkomst med selskabsskat og udbytteskat, som indgår i indtægterne efter § 7, stk. 2, nr. 2 og 4, så det sikres, at de skatter, der er medtaget i indtægtsdefinitionen under § 7, stk. 2, nr. 2 og 4, ikke medtages to gange.

Desuden medregnes gevinst ved salg af danske og grønlandske offentlige myndigheders (ejer)andele eller lignende i selskaber m.v., der driver råstofvirksomhed i Grønland, med korrektion for tidligere medregnede indtægter.

Gevinsten ved salg af ejerandele opgøres som:

Salgsprovenu for (ejer)andelene

+ udloddet udbytte m.v. i ejerperioden

- anskaffelsessum for (ejer)andelene

- de indtægter i henhold til § 7, stk. 2, nr. 3, som er medregnet i ejerperioden.

Gevinsten opgøres således som ejerens samlede provenu, dvs. summen af salgsprovenuet og de udloddede udbytter m.v. i ejerperioden, fratrukket anskaffelsessummen (herunder anskaffelsessum betalt i forbindelse med eventuelle kapitalindskud) og fratrukket de indtægter, som allerede er medregnet i indtægtsopgørelsen i løbet af ejerperioden. For så vidt angår danske og grønlandske offentlige myndigheders (ejer)andele i eksisterende selskaber m.v., der ved lovens ikrafttræden allerede driver råstofvirksomhed i Grønland, opgøres anskaffelsessummen for disse ejerandele som den offentlige myndigheds direkte eller indirekte ejerandel af selskabets egenkapital ved lovens ikrafttræden i henhold til seneste godkendte årsrapport. Efterfølgende kapitalindskud eller erhvervelse af yderligere ejerandele indregnes i anskaffelsessummen i henhold til beregningsreglen.

Bestemmelsen i § 7, stk. 1, indebærer, at enhver indtægt omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, tilfalder Grønlands Selvstyre, jf. dog bemærkningerne til § 10 om den situation, hvor statens tilskud til Grønlands Selvstyre er reduceret til nul kroner.

De offentligt ejede danske eller grønlandske selskaber m.v., der er omfattet af definitionen i stk. 2, nr. 3, forpligtes ikke efter bestemmelsen til at skulle betale deres indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland til Grønlands Selvstyre.

Hvis sådanne indtægter oppebæres af eller skal henføres til danske offentlige myndigheder, der direkte eller indirekte har ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, skal et beløb svarende til de samlede årlige indtægter for de danske offentlige myndigheder overføres fra staten til Grønlands Selvstyre, jf. pkt. 5.3.5.4 for en beskrivelse heraf.

Opgørelsen af indtægter efter § 7, stk. 2, nr. 3, har betydning for en eventuel modregning i det årlige tilskud fra staten til Grønlands Selvstyre, jf. § 8. Opgørelsen forudsætter som nævnt ikke en konkret overførsel af de opgjorte indtægter til selvstyret fra de pågældende helt eller delvist dansk eller grønlandsk offentligt ejede selskaber. Opgørelsen hindrer således bl.a. ikke, at overskuddet fra udnyttelse af råstoffer ved vilkårsdeltagelse, herunder vilkårsdeltagelse med bæring (omkostningsdækning), kan bibeholdes i selskabet og anvendes til f.eks. konsolidering af det pågældende selskab.

Såfremt et selskabs indtægt i henhold til nr. 3 er negativ i et givet år, fremføres det selskabsskattepligtige underskud efter skattelovgivningens regler til indregning i selskabets

kommende års indtægter vedrørende stk. 2, nr. 3. I sådanne tilfælde indgår indtægter fra lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 3, således med nul kr. i beregningen af de samlede indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland i det pågældende år, medmindre der er positive bidrag fra ejerandele i andre selskaber efter denne bestemmelse. Underskud i enkelte år fortæbes således ikke, men vil kunne udelukke eller begrænse en reduktion i det årlige tilskud fra staten til Grønlands Selvstyre i efterfølgende år, jf. § 8.

Såfremt danske offentlige myndigheder eller selskaber m.v., der direkte eller indirekte ejes helt eller delvist af danske offentlige myndigheder, foretager salg af ejerandele i råstofselskaber eller andele i råstof tilladelser vedrørende Grønland, kan der forekomme en situation, hvor dette efter § 10 vil medføre bortfald af statens tilskud til Grønlands Selvstyre. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis der er 6 mia. kr. i indtægter et givet år eksklusiv indtægter fra salg af danske offentlige myndigheders salg af ejerandele i råstofselskaber og andele i råstof tilladelser, men 7 mia. kr. i indtægter inklusiv indtægter fra salg af danske offentlige myndigheders ejerandele i råstofselskaber og andele i råstof tilladelser. I et sådant tilfælde vil dispositioner, som Grønlands Selvstyre ikke har nogen direkte indflydelse på, kunne medføre et bortfald af statens tilskud til selvstyret. Med henblik på at undgå en sådan situation indgår indtægter fra danske offentlige myndigheders salg af ejerandele i råstofselskaber m.v., der direkte eller indirekte ejes helt eller delvist af myndighederne, og fra salg af andele i råstof tilladelser i indtægtsdefinitionen på følgende måde, (idet § 10 således ikke finder anvendelse i disse tilfælde):

Hvis danske offentlige myndigheder eller selskaber m.v., der direkte eller indirekte ejes helt eller delvist af danske offentlige myndigheder, har indtægter fra salg af ejerandele i råstofselskaber eller andele i råstof tilladelser vedrørende Grønland, og medregning af salgsindtægterne det pågældende år vil medføre, at statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner, medregnes alene en del af indtægten i årets indtægtsopgørelse. Den del af indtægten, som medregnes i årets indtægtsopgørelse og dermed overføres til selvstyret, beregnes som det beløb, der vil nedbringe statens tilskud til nul kroner. Det resterende beløb bibeholdes af staten og overføres til indregning i indtægtsopgørelsen det efterfølgende år. Hvis det resterende beløb bevirker, at statens tilskud til selvstyret reduceres til nul kroner i det efterfølgende år, medregnes og overføres på tilsvarende måde kun den del af beløbet, der netop reducerer statens tilskud til selvstyret til nul kroner – og så fremdeles. De medregnede indtægter og reduktionen af statens tilskud til nul kroner de pågældende år medfører ikke bortfald af fremtidige tilskud fra staten til selvstyret, jf. pkt. 5.3.3 og bemærkningerne til § 10. Såfremt øvrige indtægter i et år, dvs. bortset fra indtægter fra danske offentlige myndigheders salg af andele i råstofselskaber m.v. og råstof tilladelser, reducerer statens tilskud til selvstyret til nul kroner, beholder staten et eventuelt resterende beløb fra salg af andele i råstofselskaber m.v. og råstof tilladelser, og der indledes forhandlinger i medfør af § 10.

Med henblik på at sikre, at det selskabsskattepligtige årsresultat giver et reelt billede af selvstyrets indtægter vedrørende råstofaktiviteter i Grønland, skal selvstyret sikre:

- 1) at meddelelse af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer sker på gennemskelige og lige vilkår,
- 2) at virksomheden alene driver råstofvirksomhed, og at sådan råstofvirksomhed alene drives i henhold til meddelte tilladelser i Grønland, jf. i øvrigt § 7, stk. 2, nr. 2 og 4, samt råstoflovens § 7, stk. 3, og § 8, stk. 3,
- 3) at virksomheder som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 3, drives på et forretningsmæssigt grundlag, som indebærer, at virksomheden maksimerer indtægter og minimerer eksempelvis produktions-, leverandør- og lønomkostninger, og
- 4) at årsrapporten for virksomheden udarbejdes efter International Financial Reporting Standards (IFRS).

Grønlands Selvstyre skal ved tildelingen af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer sikre, at tildelingen – ud over at ske på gennemskelige og lige vilkår, jf. ovenfor – også sker på saglige vilkår. Heri ligger bl.a., at selvstyret ikke må lægge vægt på, at selvstyret ved at tildele tilladelser til bestemte selskaber, som er helt eller delvist ejet af offentlige danske myndigheder, vil få del i de indtægter, som danske myndigheder har i kraft af ejerskab i den pågældende virksomhed, jf. de foreslåede bestemmelser i §§ 7-8. Tildelingen af tilladelser må således indrettes på en måde, så det ikke kun er bestemte selskaber, som f.eks. DONG Grønland A/S, der kan komme i betragtning.

I forbindelse med lovens ikrafttræden vil selvstyret overtage statens aktier i Nunaoil A/S og som vederlag derfor betale et beløb svarende til statens ejerandel af den bogførte egenkapital i selskabets balance pr. 31. december 2007 tillagt statens efterfølgende kapitalindskud frem til selvstyrets overtagelse af statens aktier i Nunaoil A/S. Indtægter ved salget af statens ejerandel af Nunaoil A/S til selvstyret er ikke omfattet af indtægtsdefinitionen. Et eventuelt senere helt eller delvist salg af selvstyrets ejerandel i Nunaoil A/S er som andre salg af ejerandele omfattet af indtægtsdefinitionen. Selvstyret sikrer, at staten, efter salget af sine aktier i Nunaoil A/S til selvstyret og indtil statens tilskud til selvstyret er nedbragt til nul kroner, kan udpege et medlem af Nunaoil A/S' bestyrelse.

#### *5.3.5.4. Opgørelse af råstofindtægter*

Ved opgørelse af indtægter efter stk. 2, nr. 1-4, opgøres indtægterne først adskilt for hvert af de fire punkter, hvorefter der sker en samlet opgørelse af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland. Som udgangspunkt kan hvert af de fire punkter kun indgå i den samlede indtægtsopgørelse med positive beløb. Dog kan der medtages negative beløb i det omfang, disse er en konsekvens af

efterreguleringer af de enkelte punkter, som f.eks. efterregulering af skatteindtægter som følge af en efterregulering af et selskabs skatteansættelse.

De opgjorte indtægter tilfalder i henhold til stk. 1 Grønlands Selvstyre. Hvis indtægter omfattet af stk. 2, nr. 2 eller 4, oppebæres af danske offentlige myndigheder, overføres et beløb svarende til indtægterne fra staten til selvstyret. Hvis indtægter omfattet af stk. 2, nr. 3, oppebæres af eller efter nr. 3 skal henføres til danske offentlige myndigheder, der direkte eller indirekte har ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, overføres et beløb svarende til disse indtægter fra staten til selvstyret. Se dog bemærkningerne i pkt. 5.3.5.3 ovenfor om indtægter fra danske offentlige myndigheders salg af andele i råstofselskaber m.v. omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, og andele i råstoftilladelser.

Det forudsættes, at Naalakkersuisut senest 1. september årligt sender en opgørelse til regeringen over de indtægter fra råstofaktiviteter, som er tilfaldet de grønlandske myndigheder i det forudgående kalenderår i overensstemmelse med indtægtsdefinitionen. Opgørelsen revideres af den revisor, der reviderer Landskassens regnskab. Regeringen sender tilsvarende senest 1. september årligt en opgørelse over indtægter fra råstofaktiviteter, som er tilfaldet danske myndigheder i det forudgående kalenderår i overensstemmelse med indtægtsdefinitionen. Opgørelsen revisorpåregnes.

Reguleringen af statens tilskud til Grønland som følge af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland foretages det efterfølgende år til afregning året efter (inklusive eventuelle efterreguleringer for forudgående år). Reguleringen og eventuelle efterreguleringer foretages inkl. pris- og lønregulering.

Opgørelse af indtægter for et givet år – indtægtsåret 1 – fremsendes således senest 1. september i indtægtsåret 2, hvorefter statens tilskud til Grønland i finansåret 3 reguleres i forhold hertil (inklusive pris- og lønregulering fra indtægtsåret 1). Statens faktiske tilskud til Grønland i finansåret 3 er i dette tilfælde således af praktiske årsager reguleret i forhold til indtægter vedrørende indtægtsåret 1. På tilsvarende måde overføres et beløb svarende til danske offentlige myndigheders samlede indtægter omfattet af stk. 2, nr. 2-4, vedrørende indtægtsåret 1 fra staten til selvstyret i indtægtsåret 3.

Statens tilskud og indtægter, jf. indtægtsdefinitionen, skal imidlertid vedrøre samme år. Den tekniske tidsforskydelse mellem indtægter og reguleringen har som konsekvens, at der kan opstå en situation, hvor selvstyret får udbetalt mere i statsligt tilskud end berettiget, jf. §§ 8 og 10.

Hvis f.eks. indtægter vedrørende indtægtsåret 1 viser sig så høje, at de nedbringer statens tilskud til selvstyret til nul kroner, vil dette først fremgå ved opgørelsen af indtægter, som fremsendes senest 1. september i indtægtsåret 2. Hermed udbetales statsligt tilskud i indtægtsåret 2, som ikke skulle være tilgået selvstyret, jf. §§ 8 og 10. For meget udbetalt statsligt tilskud som følge af den tekniske

tidsforskydelse mellem indtægter og reguleringen af statens tilskud tilbagebetales i indtægtsåret 3 fra selvstyret til staten.

Hvis statens tilskud til selvstyret reduceres til nul kroner, jf. § 8, gælder for indtægter fra danske offentlige myndigheders ejerandele i og salg af selskaber mv., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, samt fra danske skatter og afgifter, jf. § 7, stk. 2, nr. 2-4, at disse indtægter tilfalder de pågældende danske myndigheder. Dette har virkning fra det år, hvor statens tilskud reduceres til nul kroner. Hvis selvstyret i det pågældende år ikke selv har råstofindtægter på 6.479,2 mio. kr. (2007-priser) eller herover, betaler staten dog selvstyret et beløb svarende til differencen mellem selvstyrets råstofindtægter og de 6.479,2 mio. kr. Danske indtægter herudover tilfalder de danske myndigheder. Se bemærkningerne til § 10 om den situation, hvor statens tilskud til selvstyret måtte blive reduceret til nul kroner som følge af indtægter fra danske offentlige myndigheders salg af andele i råstofselskaber mv. omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, og andele i råstof tilladelser.

Naalakkersuisut udarbejder herudover en årlig redegørelse for hvert finansår over beløb modtaget i forbindelse med tilladelser til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi, samt hvilke udgifter disse er gået til dækning af, jf. lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 1.

Redegørelsen skal indeholde oplysninger om det samlede beløb, som Råstofdirektoratet har modtaget i form af gebyrer og formålsbestemte afgifter samt ved refusion, jf. § 7, stk. 2, nr. 1, 2. led, modtaget dels i det sidst afsluttede finansår, dels i en periode omfattende de sidste tre finansår. Desuden skal redegørelsen indeholde oplysninger om det samlede udgiftsbeløb afholdt til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi dels i det sidst afsluttede finansår, dels i en periode omfattende de sidste tre finansår. Redegørelsen skal endvidere indeholde et afsnit om, hvilke typer udgifter de undtagne afgifter og gebyrer m.v. er gået til dækning af. Redegørelsen revideres af den revisor, der reviderer Landskassens regnskab.

Det forudsættes, at Naalakkersuisut og regeringen løbende giver hinanden indsigt i alt relevant materiale vedrørende opgørelsen af indtægter efter indtægtsdefinitionen, herunder dokumentation for kontrol og efterlevelse af vilkår i tilladelser til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer med betydning for indtægtsdelingen.

Det forudsættes endvidere, at selvstyret og staten loyalt samarbejder om gennemførelsen af lovens bestemmelser og principper og opfyldelsen af dens formål, og at samarbejdet sker med gensidig respekt og tillid og bygger på en positiv og uformel samarbejdsform.

### 5.3.6. Samarbejdet på råstofområdet

Indtil selvstyret overtager råstofområdet efter bestemmelserne i dette lovforslag, er råstofområdet reguleret i hjemmestyreloven, råstofloven samt i de aftaler, som, baseret på denne lovgivning, er eller måtte blive indgået mellem landsstyret og regeringen, herunder ”Aftalen mellem Grønlands landsstyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998”.

Råstofområdet er i dag præget af et omfattende samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder. Det forudses, at selvstyret umiddelbart efter en overtagelse af råstofområdet vil have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og det forskningsmæssige niveau kan fortsætte.

Efter lovforslagets § 9 indgås derfor en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen gældende fra umiddelbart efter, at Grønland har overtaget sagsområdet. Det forudsættes, at aftalen skal gælde for en 5-årig periode. Forud for udløbet af den første femårige aftale kan Naalakkersuisut beslutte at forny aftalen i form af en flerårig aftale, som kan fornys successivt. Sådanne aftaler forudsættes at indeholde følgende elementer:

Naalakkersuisut modtager mod betaling ydelser fra danske offentlige forskningsinstitutioner i form af rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet. Hensigten er, at Naalakkersuisut får adgang til sådan rådgivning mv. i samme omfang som i det hidtidige samarbejde med GEUS og DMU (fra den 1. januar 2007 en del af Aarhus Universitet). Det forudsættes, at betalingen for disse ydelser svarer til de udgifter, som GEUS og DMU hidtil har haft som følge af udførelsen af disse opgaver, dvs. en årlig betaling, som i 2004 lå på henholdsvis 3,0 mio. kr. og 2,2 mio. kr. til GEUS og DMU. Selvstyret kan herudover indgå aftaler med GEUS og DMU om supplerende rådgivning mv. fra GEUS og DMU eller fra anden side.

Som nævnt kan der efter udløbet af den første femårige aftale efter ønske fra Naalakkersuisut indgås efterfølgende flerårige aftaler om nævnte eller lignende ydelser. I givet fald er det tanken, at forhandlingerne indledes tolv måneder før udløbet af den indeværende aftale. Begrundelsen for den relativt lange aftaleperiode og indledningen af forhandlingerne i god tid før aftaleperiodens start er at sikre, at selvstyrets råstofmyndigheder får mulighed for at afgøre, hvorvidt man ønsker et fortsat samarbejde med de danske forskningsinstitutioner, eller om man vil købe rådgivning fra anden side, samt at forskningsinstitutionerne får mulighed for at tilrettelægge deres aktivitetsniveau over en årrække.

Ved indgåelse af ovennævnte aftaler stiller regeringen forskning svarende til den hidtidige forskning fra offentlige danske forskningsinstitutioner af særlig relevans for råstofefterforskningen i



Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut, så længe aftalerne kontinuerligt videreføres. Der tænkes her på de basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofs specifikke databaser som f.eks. seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofeftersforskningen i Grønland. Indsatsen vil i den første aftaleperiode være af samme økonomiske omfang som i 2005 (pris- og lønreguleret). GEUS og DMU har oplyst, at det beløbsmæssigt drejer sig om i alt ca. 29 mio. kr. årligt.

Det forudsættes endvidere, at selvstyret på sin side under en sådan aftale gennemfører råstofprojekter til markedsføring af råstofpotentialet mv. af samme økonomiske omfang som hidtil, og at selvstyret i den første aftaleperiode gennemfører disse projekter som projektsamarbejde med GEUS og DMU i et omfang, der svarer til omfanget i perioden 2000-2004, dvs. for en aftaleperiode som helhed svarende til knap halvdelen af projektomfanget. Staten medfinansierer i samme omfang som i ovennævnte periode disse projektaktiviteter.

Samtidig med fremsættelsen af dette lovforslag vil der blive fremsat forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, der vil tilvejebringe hjemmel til, at regeringen kan opfylde sine forpligtelser i henhold til § 9.

Det står selvstyret frit, om man efter den første femårige aftaleperiode ønsker at indgå nye flerårige aftaler med regeringen om træk på offentlige danske forskningsinstitutioner, ligesom dette lovforslag ikke begrænser Naalakkersuisuts muligheder for herefter at indgå lignende aftaler til anden side.

De grønlandske og danske institutioners og myndigheders opgaver og udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning er nærmere beskrevet i bilag 3 i rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer under Selvstyrekommisionen.

#### *5.3.7. Forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen, hvis statens tilskud til selvstyret reduceres til nul kroner*

Hvis statens tilskud til selvstyret i et år reduceres til nul kroner, jf. § 8, indledes der forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen om de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten, jf. bestemmelsen i § 10.

I forhandlingerne indgår navnlig spørgsmålet om en genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre, spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland samt spørgsmålet om en fortsættelse af aftalen om de i § 9 nævnte ydelser. I forhandlingerne kan endvidere indgå

spørgsmålet om dækning af statens udgifter til sagsområder, der ikke kan overtages inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet, og eventuelt andre sagsområder, som selvstyret og regeringen ønsker løst i fællesskab.

Ingen af parterne er forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat.

Hvis parterne i det tilfælde, hvor statens tilskud til selvstyret er reduceret til nul kroner, ikke indgår aftale om genoptagelse af statens tilskud, skal staten ikke betale tilskud til selvstyret i de efterfølgende år. Kun hvis der indgås en aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut herom, vil statens betaling af tilskud til Grønlands Selvstyre således blive genoptaget i den nævnte situation. Det forudsættes i den forbindelse, at en eventuel aftale om genoptagelse af statens tilskud til selvstyret vil skulle gennemføres ved lovgivning, som således vil udgøre retsgrundlaget for genoptagelsen.

For så vidt angår spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder disse indtægter Grønlands Selvstyre, jf. § 7, såfremt der ikke indgås aftale mellem parterne om en fordeling af indtægterne. Dette gælder dog ikke med hensyn til indtægter fra danske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, samt indtægter fra skatter og afgifter i Danmark, jf. § 7, stk. 2, nr. 2-4. Disse indtægter vil i den nævnte situation tilfalde de pågældende danske myndigheder.

Endelig skal det nævnes, at eventuelle aftaler mellem Naalakkersuisut og regeringen om rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet, jf. § 9, ikke vil fortsætte i den omhandlede situation, hvor statens tilskud til Grønlands Selvstyre er reduceret til nul kroner, medmindre parterne indgår aftale herom.

#### *6. Grønlands rettigheder til råstoffer i undergrunden*

Efter lovforslaget kan råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, jf. bilagets liste II, nr. 26). Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet, vil selvstyret have den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet.

Ved en grønlandsk overtagelse af råstofområdet vil det således være overladt til Grønlands Selvstyre at fastsætte de generelle rammer for virksomhed på råstofområdet og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden.

Når råstofområdet overtages, vil Grønland herefter have ejendomsretten til at råde over og udnytte råstofferne i den grønlandske undergrund. Staten vil dog fortsat have højhedsret over Grønland.

Der henvises til pkt. 5 ovenfor for så vidt angår indtægter fra råstofudnyttelse i Grønland.

Som det fremgår af forslaget § 21, stk. 4, vil selvstændighed for Grønland imidlertid indebære, at Grønland overtager højhedsretten over Grønland. Som nævnt nedenfor under pkt. 10.2 omfatter højhedsretten hele det grønlandske territorium (land, sø- og luftterritoriet).

## *7. Udenrigsanliggender*

### *7.1. Udviklingen i Grønlands deltagelse i det internationale samkvem*

Lovbestemmelserne i udenrigskapitlet afspejler, at der siden hjemmestyrelovens indførelse i 1979 er sket en meget markant udvikling af hjemmestyrets deltagelse i internationalt samarbejde. Denne udvikling er sket over et meget bredt felt af aktivitetsområder. Udviklingen er beskrevet i en rapport af juli 1999 fra en dansk-grønlandsk arbejdsgruppe, den såkaldte "Anorak-rapport". For så vidt angår grønlandske redegørelser for Grønlands deltagelse i det internationale samkvem kan der henvises til Den grønlandske selvstyrekommisssions betænkning, side 87-118 og specielt bidraget i betænkningen side 487-630 fra Arbejdsgruppen vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik, der var nedsat under Den grønlandske selvstyrekommisssion, og til landsstyrets årlige udenrigspolitiske redegørelse til Landstinget.

I maj 2003 vedtog Grønlands landsstyre og regeringen en fælles principerklæring om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken (Itilleq-erklæringen). Erklæringen udgjorde et element i den fælles dansk/grønlandske forhandlingsposition overfor USA i håndteringen af den amerikanske anmodning om en opgradering af Thule-radaren. Processen førte til en modernisering af aftalen med USA om forsvaret af Grønland og to fælleserklæringer om henholdsvis teknisk-økonomisk og miljømæssigt samarbejde.

Itilleq-erklæringen indeholder fire bredere politiske principper for Grønlands medinddragelse i håndteringen af USA's anmodning om opgradering af Thule-radaren og andre udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Erklæringen angiver udtrykkeligt, at disse politiske principper finder anvendelse med forbehold af rigsmyndighedernes beføjelser og ansvar efter grundloven. Principperne er:

- I forvaltningen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland er det naturligt, at Grønland medinddrages og har medindflydelse.

- Der er tale om ægte medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligestilling mellem de to rigsdelen i alle spørgsmål, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget.
- Når sådanne spørgsmål af særlig interesse for Grønland måtte kræve internationale forhandlinger er det naturlige udgangspunkt, at landsstyret deltager i sådanne forhandlinger sammen med regeringen for at gøre grønlandske synspunkter og interesser gældende.
- Det er naturligt, at landsstyret, hvor dette er foreneligt med folkeretlig praksis, kan være medunderskrivere sammen med regeringen, når sådanne internationale forhandlinger fører til indgåelse af folkeretligt bindende aftaler på rigets vegne.

Erklæringens sidste punkt fastslår, at den er uden præjudice for det forhandlingsforløb omkring Grønlands udenrigspolitiske forhold, som skal finde sted i forbindelse med Den grønlandske selvstyrekommissionens betænkning. Det fastslås endvidere, at fælleserklæringen forbliver i kraft, indtil dette forhandlingsforløb er afsluttet.

Der er enighed i Selvstyrekommissionen om, at disse politiske principper fortsat bør være gældende med forbehold af rigsmyndighedernes beføjelser og ansvar efter grundloven. Bestemmelserne i § 11 og § 13 er udformet med fuld hensyntagen hertil.

Statsministeren udtalte i sin åbningstale i Folketinget den 1. oktober 2002, at "...regeringen vil være indstillet på at drøfte en ordning, hvor det færøske og grønlandske landsstyre bliver bemyndiget til at handle på rigets vegne i sådanne mellemfolkelige anliggender, der alene angår Færøerne henholdsvis Grønland. En bemyndigelse af denne karakter vil ligge uden for de nuværende hjemmestyreløse, men regeringen er indstillet på at gennemføre en lovgivning, der giver det færøske og grønlandske landsstyre en sådan bemyndigelse".

Forhandlingerne mellem regeringen og landsstyrene mundede ud i forslag om en ens ordning for Grønland og for Færøerne om landsstyrenes indgåelse af folkeretlige aftaler. Efter ønske fra landsstyrene fremsatte regeringen to lovforslag; et vedrørende Grønland og et vedrørende Færøerne. Lovforslagene blev efter behandling af de respektive myndigheder i Grønland og på Færøerne, herunder med tilslutning fra henholdsvis Landstinget og Lagtinget vedtaget af Folketinget i juni 2005.

Det kan i tilknytning hertil oplyses, at Grønlands Landsting i efteråret 2004 færdigbehandlede et beslutningsforslag om forslaget til lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler. Efter Landstingets færdigbehandling heraf blev forhandlingerne imidlertid genoptaget mellem Grønlands landsstyre, Færøernes landsstyre og regeringen om enkelte ændringer i fuldmagtsordningen. Efter at forhandlingerne herom var tilendebragt, behandlede og vedtog Landstinget det således ændrede lovforslag vedrørende Grønlands landsstyres indgåelse af

folkeretlige aftaler, som efterfølgende blev vedtaget af Folketinget som nr. 577 af 24. juni 2005 (fuldmagtsloven).

Landsstyret tilkendegav i forbindelse med Landstingets behandling, at tilslutning til forslaget kunne ske uden præjudice for Selvstyrekommissionens overvejelser. Regeringen erklærede sig indforstået hermed, idet Selvstyrekommissionens arbejde ligger indenfor rammerne af grundloven og rigsfællesskabet.

Lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (fuldmagtsloven) trådte i kraft den 26. juni 2005. Med udgangspunkt i, at udenrigsanliggender er rigsanliggender, indebærer loven, at landsstyret får en lovbestemt fuldmagt til på rigets vegne at indgå folkeretlige aftaler med fremmede stater og internationale organisationer. Loven gælder kun for aftaler, der fuldt ud ligger inden for overtagne sagsområder, og indeholder endvidere visse begrænsninger, der følger af stats- og/eller folkeretlige forhold.

Sideløbende med arbejdet med fuldmagtsloven blev en række spørgsmål af administrativ og personalepolitisk karakter drøftet mellem de grønlandske myndigheder og Udenrigsministeriet. Det drejer sig bl.a. om referenceforhold for hjemmestyrets udsendte medarbejdere samt skiltning og flagning ved danske repræsentationer i udlandet. Resultatet af disse drøftelser er udmøntet i en administrativ samarbejdsaftale af 9. maj 2005 mellem udenrigsministeren og landstyremedlemmet for udenrigsanliggender.

Der har i Grønlandsk-dansk selvstyrekommission været enighed om, at udenrigskapitlet i selvstyreloven skulle bygge på denne betydningsfulde udvikling. Det har samtidig været et centralt ønske i Selvstyrekommissionen, at en regulering af udenrigspolitiske spørgsmål i selvstyreloven ikke sætter begrænsning for en smidig udvikling af samarbejdet mellem selvstyret og de danske myndigheder fremover.

## *7.2. Statsretlige forhold*

Regeringen har følgende bemærkninger vedrørende de statsretlige rammer for fuldmagtsordningen i § 12:

Grundlovens § 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 opsig 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 grundlovens § 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.

Så længe Grønland ikke er blevet selvstændig, ville det 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:

Naalakkersuisut 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 Naalakkersuisut 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 m.v. med virkning for vedkommende rigsdal.

Grundloven vil derfor være til hinder for en egentlig overladelse af beføjelser til Grønlands Selvstyre 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 Grønlands Selvstyre. Grundloven vil således bl.a. være til hinder for, at det overlades til Grønlands Selvstyre 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 Naalakkersuisut til at handle på rigets vegne i visse mellemfolkelige anliggender.

Grundloven kan således ikke antages at være til hinder for, at Naalakkersuisut bemyndiges til at handle i 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 Grønland har fået overført den lovgivende og administrative kompetence – det vil sige sagsområder, hvor Naalakkersuisut selv kan foretage de nødvendige lovændringer og administrative handlinger m.v. i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler.

For det andet indebærer det anførte, at de internationale aftaler, som Naalakkersuisut indgår på rigets vegne, i kraft af den nævnte bemyndigelse alene kan udstrækkes til territorielt 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 Naalakkersuisut.

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

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.

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

### *7.3. Oversigt over udenrigskapitlets indhold*

I hjemmestyreloven findes der bestemmelser om udenrigsforhold såvel i kapitel 2 om hjemmestyrets anliggender som i kapitel 3 om forholdet til rigsmyndighederne. Der har i

Selvstyrekommissionen været enig om, at udenrigsbestemmelserne i en ny selvstyrelov vil have en sådan betydning, at det er naturligt, at de samles i et særskilt kapitel.

Kapitlet afspejler på en gang den grundlæggende statsretlige opfattelse, hvorefter rigsmyndighederne statsretligt set i sidste instans har afgørelsen i udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender og Itilleq-erklæringens politiske princip om medinddragelse og medindflydelse samt princippet om bemyndigelse til landsstyret, der bl.a. er kommet til udtryk i fuldmagtsloven. Det er denne kombination, der inden for rigsfællesskabet giver Grønland sin nuværende klare placering i det internationale samarbejde.

Grønlands deltagelse i det internationale samkvem fastlægges i udenrigskapitlet i to hovedkategorier.

§ 12 angår de tilfælde, hvor Naalakkersuisut selv kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler uden udenrigstjenestens medvirken. Udenrigskapitlets bestemmelser herom er på visse punkter omformuleret i forhold til de tilsvarende bestemmelser i § 1 og § 2 i fuldmagtsloven. Der er enighed i Selvstyrekommissionen om, at de ændrede formuleringer ikke indebærer ændringer i retstilstanden på dette område.

Til fuldmagtsbestemmelserne knytter sig naturligt bestemmelsen i lovens § 15 om adgang for Naalakkersuisut til at sikre, at der ved rigets udenrigsrepræsentationer kan udsendes repræsentanter for Naalakkersuisut til varetagelse af grønlandske interesser inden for de fuldt ud overtagne sagsområder. Bestemmelsen svarer til den gældende retstilstand på grundlag af fuldmagtslovens § 3, jf. hjemmestyrelovens § 16, stk. 1.

Den anden hovedkategori, som er omhandlet i § 13, angår tilfælde, hvor regeringen handler på rigets vegne også med virkning for Grønland. § 13 fastlægger rammer, der sikrer, at Naalakkersuisut inddrages i alle tilfælde, hvor der skal forhandles aftaler, som skal være gældende for Grønland, og som vil have særlig betydning for Grønland.

Begge de to hovedkategorier i § 12 og § 13 angår alene forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler og andre bindende internationale forpligtelser. Hermed sigtes til aftaler og forpligtelser, der er retligt bindende efter de folkeretlige regler om indgåelse af traktater eller andre folkeretlige regler. De bærende principper i disse bestemmelser er dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser.

Den indledende lovbestemmelse i § 11 indeholder i stk. 1 og 2 de to nævnte hovedkategorier. Herudover indeholder stk. 1 en omtale af mulighederne for, at der kan indgås nærmere aftaler



mellem regeringen og Naalakkersuisut. Sådanne aftaler kunne f.eks. fastlægge, at Naalakkersuisut kan handle konkret eller generelt i mellemfolkelige anliggender på andre områder end ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler. Stk. 2 fastlægger endvidere mere generelt, at relationerne mellem Naalakkersuisut og regeringen på udenrigsområder inden for de i kapitlet beskrevne rammer har karakter af et samarbejde, der sigter på at varetage såvel Grønlands interesser som rigets samlede interesser.

Med udgangspunkt i den statsretlige opfattelse, som er anført ovenfor under pkt. 7.2, fastslås det i § 11, stk. 3, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender, og at rigsmyndighedernes ansvar og beføjelser efter grundloven bevares. Dette gælder også i relation til spørgsmål, hvor Naalakkersuisut kan forhandle og indgå aftaler uden udenrigstjenestens medvirken efter bestemmelserne i § 12. I overensstemmelse med den grundlæggende statsretlige opfattelse fastslås det endvidere i § 16, stk. 1, at selvstyret er undergivet de forpligtelser, der følger af rigets internationale aftaler m.v. I § 16, stk. 2, fastslås, at selvstyret skal forhandle med regeringen, forinden der vedtages tiltag, som væsentligt kan påvirke rigets internationale forhold.

Endelig indeholder udenrigskapitlet en bestemmelse i § 14 om medlemskab af internationale organisationer. I visse tilfælde kan Grønland – alene eller sammen med Færøerne – blive fuldt medlem af internationale organisationer i kraft af fuldmagtsbestemmelsen i § 12. Der vil i så fald være tale om medlemskab for Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland (og evt. Færøerne). Bestemmelsen i § 14 angår muligheden for at opnå medlemskab i  eget navn , dvs. under betegnelsen Grønland, hvor det er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.

#### *7.4. Folkeretlige aftaler, som Naalakkersuisut selv kan forhandle og indgå*

§ 12 indeholder bestemmelser, som bemyndiger Naalakkersuisut til selv at indgå visse folkeretlige aftaler uden udenrigstjenestens medvirken. Bestemmelsen bygger på § 1 og § 2 i fuldmagtsloven, men er nu sammenfattet i én enkelt paragraf. Fuldmagtslovens § 1, stk. 5, er dog nu indeholdt i lovforslagets § 11, stk. 3. De ændringer i fuldmagtsbestemmelsen, som er gennemført i forhold til fuldmagtsloven, har alene til formål at klargøre og forenkle lovbestemmelserne. De indebærer ikke nogen ændring af den retstilstand, som følger af bestemmelserne.

Fuldmagtsbestemmelserne i § 12 indebærer en adgang for Naalakkersuisut til selv at føre forhandlingerne, men indebærer ikke nogen pligt hertil. § 12 udelukker således ikke, at Naalakkersuisut vælger, at forhandlinger føres på grundlag af regelsættet i § 13 frem for efter fuldmagtsreglerne i § 12. Det vil her navnlig kunne være aktuelt at anvende reglerne i § 13, stk. 2, om, at Naalakkersuisut selv kan føre forhandlingerne under udenrigstjenestens medvirken, og

reglen i stk. 3 om, at Naalakkersuisut i videst muligt omfang kan medundertegne folkeretlige aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget.

§ 12 angår kun folkeretlige aftaler, der fuldt ud ligger inden for områder, som er overtaget af Grønlands Selvstyre.

Folkeretlige aftaler, som både omfatter Grønland og Færøerne, opfylder ikke betingelserne i § 12, stk. 1, idet de ikke angår spørgsmål, der alene vedrører Grønland. Da det er ønskeligt, at Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre kan forhandle og indgå sådanne aftaler efter samme principper, som er fastlagt i stk. 1, åbner bestemmelsen i stk. 2 mulighed for, at Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre i forening kan forhandle og indgå sådanne aftaler under forudsætning af, at de handler i forening. Denne bestemmelse åbner således en mulighed for fælles optræden af Grønland og Færøerne, men den indeholder ingen pligt hertil. Ønsker den ene af parterne, at sådanne forhandlinger og aftaler sker efter bestemmelserne i § 13, står denne mulighed også åben.

Det følger af § 12, stk. 4, at visse typer af aftaler ikke er omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det fastslås derfor i bestemmelsen, at sådanne aftaler indgås efter bestemmelsen i § 13. Det drejer sig om folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, folkeretlige aftaler, der også skal gælde for Danmark, samt folkeretlige aftaler, der forhandles inden for en international organisation, som Kongeriget Danmark er medlem af.

Bestemmelsen i § 11, stk. 3, klargør, at § 12 ikke begrænser udenrigsministerens og de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence for så vidt angår Grønland. Udenrigsministeren bærer fortsat det samlede ansvar for rigets udenrigspolitik – herunder overfor 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 Naalakkersuisut. Udenrigsministeren vil også fortsat skulle forhandle og indgå aftaler, der finder anvendelse for Grønland, i en lang række tilfælde. Den i § 12 indeholdte ordning på udenrigsområdet adskiller sig dermed afgørende fra, hvad der gælder for overtagelse af den lovgivende og udøvende magt.

Skulle en aftale, der hører under § 12, 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.

Det er i de statsretlige bemærkninger ovenfor under pkt. 7.2 anført, at Naalakkersuisut ikke i medfør af bestemmelsen i § 12 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 Naalakkersuisut 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 § 12, stk. 5, indebærer, at regeringen efter forhandlinger med Naalakkersuisut fastlægger de nærmere rammer for samarbejdet i henhold til bestemmelsen. Sådanne rammer er allerede fastlagt med hjemmel i fuldmagtslovens § 2, stk. 2. Disse rammer vil fortsat være gældende. 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.

Bestemmelsen i § 12 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 Naalakkersuisut, hvor dette måtte blive krævet af de(t) land(e), hvormed der skal forhandles.

I § 12, stk. 6, fastlægges, hvorledes aftaler, som Naalakkersuisut indgår i medfør af fuldmagtsbestemmelsen i § 12, skal betegnes. Princippet fra fuldmagtsloven om, at sådanne aftaler betegnes som indgået af "Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland", er fastholdt. Teksten er dog væsentligt ændret i forhold til den tilsvarende bestemmelse i fuldmagtsloven, idet bestemmelsen herudover indeholder alternative betegnelser, som kan anvendes i de tilfælde, hvor aftalerne ikke fremtræder som indgået mellem stater, men mellem regeringer eller forvaltningschefer. Disse alternative betegnelser har hidtil alene været fastlagt i et cirkulære fra udenrigsministeren.

#### *7.5. Folkeretlige aftaler, der indgås af regeringen*

Lovforslagets § 13 udbygger hjemmestyrelovens relativt sparsomme bestemmelser i § 13 om høring forinden indgåelse af traktater med virkning for Grønland og § 16, stk. 2 og 3, om deltagelse i internationale forhandlinger.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, der forpligter regeringen til at underrette Naalakkersuisut forud for forhandling om indgåelse af folkeretlige aftaler, er ny i forhold til hjemmestyreloven. Princippet om en forudgående underretning, inden internationale forhandlinger påbegyndes, har dog i praksis været fulgt i vidt omfang på grundlag af Statsministeriets vejledning om behandlingen af sager vedrørende Grønland og retningslinier for ministeriers og styrelses forhold til Grønland.

Princippet foreslås lovfæstet for at understrege betydningen af en tidlig inddragelse af Grønlands Selvstyre. Naalakkersuisut skal efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, underrettes forud for forhandlinger om folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Det er næppe muligt i en kort lovbestemmelse præcist at angive, hvorledes udtrykket ”særlig betydning for Grønland” skal forstås i alle sammenhænge. Som en nydannelse indeholder § 13, stk. 1, derfor en bestemmelse, der åbner mulighed for, at der inden for de enkelte ministerområder kan indgås konkrete aftaler mellem vedkommende minister og Naalakkersuisut om de nærmere samarbejdsregler inden for rammerne af § 13 herunder en nærmere fastlæggelse af kriterier for, hvornår aftaler skal anses for at have særlig betydning for Grønland.

Hvor Naalakkersuisut i kraft af underretningen fra rigsmyndighederne tilkendegiver synspunkter, som ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

Bestemmelsen i § 13, stk. 2, indebærer, at regeringen kan bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlinger under medvirken af udenrigstjenesten. Bestemmelsen svarer til hjemmestyrelovens § 16, stk. 3. I stedet for det lidt uklare begreb ”specielle grønlandske sager”, som er anvendt i § 16, stk. 3, omfatter § 13, stk. 2, aftaler, ”der alene vedrører Grønland”.

Efter hjemmestyrelovens § 16, stk. 3, er det en betingelse for en sådan bemyndigelse, at den ikke må være uforenelig med rigets interesser. Da der ikke er tale om en egentlig ret for Naalakkersuisut, vil rigsmyndighederne altid have mulighed for at sikre sig, at bemyndigelser ikke gives, hvor dette er uforeneligt med rigets interesser. Denne betingelse er derfor udgået af bestemmelsen.

Bestemmelsen i § 13, stk. 3, angår Naalakkersuisuts medundertegnelse af visse aftaler. Bestemmelsen indebærer, at hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget i forhandlinger, kan Naalakkersuisut i videst muligt omfang medundertegne den pågældende aftale.

Adgangen til at medundertegne en aftale ændrer ikke ved, at aftalen for rigets vedkommende indgås af regeringen og ikke giver en egentlig vetoret for Grønland. Bestemmelsen svarer på dette punkt til Itilleq-erklæringen, hvis principper gælder med forbehold af regeringens ansvar og beføjelser efter grundloven.

Bestemmelsen i § 13, stk. 4, om, at folkeretlige aftaler skal forelægges til høring for Naalakkersuisut, er væsentligt udvidet i forhold til hjemmestyrelovens § 13, der alene foreskriver høring for visse aftaler, der kræver Folketingets samtykke. Forslaget svarer dog i det væsentlige til gældende praksis efter Statsministeriets vejledning om sager vedrørende Grønland og retningslinier for ministeriers og styrelsers forhold til Grønland.

Om betydningen af udtrykket ”særlig betydning for Grønland” henvises til, hvad der er anført herom oven for under § 13, stk. 1. Det siger sig selv, at forelæggelsespligten ikke gælder for aftaler, som ikke skal gælde for Grønland, f.eks. aftaler der vedrører Danmarks medlemskab af EU, som Grønland står udenfor.

I praksis har regeringen ikke sjældent ønsket hurtigt at ratificere givne traktater, mens Naalakkersuisut enten ikke ønskede, at traktaten skulle gælde for Grønland, eller ikke havde mulighed for at tage stilling til spørgsmålet inden for den givne tidsfrist. Regeringen har i sådanne tilfælde afgivet en erklæring i forbindelse med tiltrædelsen om, at traktaten ikke gælder for Grønland, med mindre der senere afgives en særskilt notifikation herom. Denne fremgangsmåde giver øget mulighed for at tilgodese selvstyrets ønsker om traktaters anvendelse for Grønland. I visse typer af internationale aftaler – f.eks. vedrørende menneskerettigheder eller terrorismebekæmpelse – er det dog ikke muligt eller ønskeligt at tage forbehold eller begrænse en aftales territoriale anvendelsesområde.

Efter hjemmestyrelovens § 14 kan forelæggelse ved tvingende omstændigheder ske efterfølgende, og der gælder normalt en 6 måneders frist for besvarelse af en høring, med mindre rigsmyndighederne fastsætter andet i enkelte tilfælde. Det foreslås, at disse regler moderniseres, således at bestemmelsen om efterfølgende høring udgår, idet det med moderne kommunikation altid vil være muligt at gennemføre en høring, evt. med en kort frist.

#### *7.6. Medlemskab af internationale organisationer i eget navn*

§ 14 svarer til bestemmelsen i fuldmagtslovens § 4. Bestemmelsen i § 14 angår de særlige tilfælde, hvor internationale organisationer giver mulighed for, at andre 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.

#### *7.7. Udsendelse af repræsentanter for Naalakkersuisut til danske diplomatiske repræsentationer*

§ 15 svarer til hjemmestyrelovens § 16, stk. 1, med de udvidelser og moderniseringer, der er sket ved fuldmagtslovens § 3. Bestemmelsen indebærer, at Udenrigsministeriet ansætter repræsentanter for Naalakkersuisut på danske diplomatiske repræsentationer i udlandet til varetagelse af grønlandske interesser inden for fuldt ud overtagne sagsområder, hvor Naalakkersuisut fremsætter ønske herom.

#### *7.8. Internationale forpligtelser mv.*

Bestemmelsen i § 16, stk. 1, hvorefter selvstyret er bundet af de folkeretlige forpligtelser, som gælder for riget, svarer i alt væsentligt til bestemmelserne i hjemmestyrelovens § 10, stk. 1 og stk. 3. De folkeretlige forpligtelser, som gælder for riget, omfatter også de forpligtelser, som selvstyret måtte have påtaget sig i medfør af fuldmagtsbestemmelserne i § 12. Bestemmelsen i hjemmestyrelovens § 10, stk. 3, om, at regeringen kan pålægge hjemmestyret at gennemføre foranstaltninger, som er nødvendige til opfyldelse af internationale forpligtelser, er ikke medtaget i udenrigskapitlet, idet det er lagt til grund, at en sådan beføjelse tilkommer regeringen også uden en særlig hjemmel i selvstyreloven.

Bestemmelsen i stk. 2, hvorefter Naalakkersuisut skal forhandle påtænkte foranstaltninger med regeringen, såfremt deres iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, svarer til hjemmestyrelovens § 16, stk. 2.

## 8. *Samarbejde mellem selvstyret og rigsmyndighederne vedrørende love og administrative forskrifter*

### 8.1. *Forelæggelse efter den nuværende hjemmestyrelov*

Efter § 12, stk. 1 og 2, i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre skal regeringen forelægge udkast til love, der udelukkende vedrører Grønland, for de grønlandske myndigheder til udtalelse inden fremsættelsen af lovforslaget for Folketinget. Tilsvarende skal regeringen forelægge udkast til administrative forskrifter for de grønlandske myndigheder inden udstedelsen. Regeringen skal endvidere forelægge de grønlandske myndigheder love og administrative forskrifter, der har særlig betydning for Grønland, inden de pågældende retsakter sættes i kraft i Grønland. I praksis har regeringen forelagt de grønlandske myndigheder samtlige de lovforslag, der har været relevante for Grønland, så vidt muligt inden fremsættelsen for Folketinget og i hastende tilfælde snarest muligt efter fremsættelsen.

### 8.2. *De foreslåede forelæggelsesregler vedrørende lovforslag og udkast til administrative forskrifter*

Det foreslås, at regeringens pligt til at forelægge regeringens forslag til lovgivning og administrative forskrifter for Grønlands Selvstyre skal gælde i videre omfang end efter § 12 i den gældende lov om Grønlands hjemmestyre.

Med de foreslåede bestemmelser lægges der op til, at regeringens forelæggelsespligt udvides til at gælde samtlige lovforslag og udkast til administrative forskrifter, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland.

Forelæggelsespligten udvides endvidere ved, at det fastsættes, at regeringen afventer Grønlands Selvstyres udtalelse, når det pågældende lovforslag eller den administrative forskrift indeholder bestemmelser, som udelukkende vedrører Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

Regeringen kan i den forbindelse fastsætte en frist for selvstyrets udtalelse. Det forudsættes, at fristen fastsættes så lang, som forholdet i det konkrete tilfælde tillader.

Som udgangspunkt vil det være vedkommende danske minister, der tager stilling til, om et lovforslag eller en administrativ forskrift skal forelægges for Grønlands Selvstyre, om selvstyrets udtalelse skal afventes, og om der skal fastsættes en frist for selvstyrets udtalelse. Dette hænger naturligt sammen med, at det er vedkommende danske minister, der står for udarbejdelsen af den pågældende forskrift. Ved tvivl herom vil spørgsmålet kunne drøftes med vedkommende grønlandske myndighed.

Regeringens forelæggelsespligt giver selvstyret mulighed for at øve indflydelse i forbindelse med den danske lovgivningsproces, bl.a. således, at selvstyrets udtalelser vil kunne føre til ændringer i et lovforslag. Baggrunden for udvidelsen af forelæggelsespligten er et ønske om at styrke Grønlands Selvstyres indflydelse.

Forelæggelsespligten gælder alene inden for de sagsområder, som selvstyret ikke vælger at overtage, og de sagsområder, som ikke kan overtages. I takt med, at Grønlands Selvstyre overtager flere sagsområder, vil forelæggelsesreglerne få mindre betydning.

Forelæggelsesreglerne tager navnlig sigte på at regulere situationen ved behandlingen af "almindelige" lovforslag og administrative forskrifter. Ved lovforslag af mere principiel betydning eller rækkevidde for Grønland, f.eks. ved gennemførelse af større reformer om grønlandske forhold, vil selvstyret i overensstemmelse med sædvanlig praksis blive inddraget på et tidligere tidspunkt, eventuelt ved et forudgående udvalgsarbejde med deltagelse af repræsentanter fra Grønlands Selvstyre.

### *8.3. Nærmere om forelæggelsesreglerne i forhold til lovforslag*

Der benyttes i dag følgende formuleringer i danske love med hensyn til deres geografiske anvendelsesområde: 1) loven gælder for Grønland, 2) loven gælder ikke for Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger, og 3) loven gælder ikke for Grønland.

Nedenfor omtales de foreslåede forelæggelsesregler nærmere i forhold til de nævnte kategorier af love.

### *1) Loven gælder for Grønland*

Hvis der er behov for en ens retstilstand i riget, bør loven, foruden at gælde for Danmark og Færøerne, gælde umiddelbart for Grønland. Eksempler herpå er lov om dansk indfødsret, tronfølgeoven, lov om Danmarks Nationalbank, møntloven og lov om udenrigstjenesten.

På andre (få) områder er retstilstanden ens mellem Danmark og Grønland, uden at der som i de ovenfor nævnte eksempler foreligger noget egentligt behov for det. Også på sådanne områder vil loven gælde umiddelbart for Grønland. Dette gælder f.eks. lov om realkreditlån og realkreditobligationer. Også en række ændringer af luftfartsloven gælder – efter luftfartslovens ikraftsættelse for Grønland ved kongelig anordning – umiddelbart for Grønland. Endvidere gælder en række af bestemmelserne i lov om økonomisk støtte til politiske partier umiddelbart for Grønland.

Efter forslagets § 17, stk. 1, skal regeringens lovforslag, som umiddelbart skal gælde for Grønland ("omfatter Grønland"), forelægges for Grønlands Selvstyre til udtalelse inden fremsættelsen for Folketinget. Regeringen skal afvente selvstyrets svar inden fremsættelsen for Folketinget af disse lovforslag, hvis lovforslaget indeholder bestemmelser, der udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

I de tilfælde, hvor et lovforslag ikke indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland, kan regeringen fremsætte lovforslaget, selvom selvstyret udtalelse ikke foreligger.

En anden kategori af love, der gælder umiddelbart for Grønland, er særlige love for Grønland. Særlige love for Grønland anvendes typisk, hvor der er væsentlige eller principielle forskelle i retstilstanden i Grønland og Danmark. Eksempler på særlige love for Grønland er retsplejeloven for Grønland, kriminalloven for Grønland, færdselsloven for Grønland, våbenloven for Grønland, lov om folketingsvalg i Grønland, lovgivningen om statens tjenestemænd i Grønland, arveloven for Grønland, lov om arbejdsmiljø i Grønland og lov om tilskud til Grønlands hjemmestyre.

Også disse lovforslag skal efter forslagets § 17, stk. 1, forelægges for Grønlands Selvstyre til udtalelse, inden fremsættelsen for Folketinget. Da disse love udelukkende gælder for Grønland, skal regeringen afvente selvstyrets udtalelse, inden fremsættelsen for Folketinget, jf. forslagets § 17, stk. 2.



I medfør af forslaget § 17, stk. 3, kan regeringen fastsætte en frist for selvstyrets afgivelse af udtalelser efter stk. 2. Det forudsættes, at fristen fastsættes så lang, som forholdet i det konkrete tilfælde tillader.

*2) Loven gælder ikke for Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger*

Hvis en lov skal gælde for Grønland med (mindre omfattende) afvigelser i forhold til Danmark, kan der medtages en bestemmelse om, at loven kan sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

Formuleringen ”de særlige grønlandske forhold tilsiger” viser, at de afvigelser, der kan foretages, skal være begrundet i forhold i Grønland, der adskiller sig fra forholdene i den øvrige del af riget.

Der er enighed i Selvstyrekommissionen om, at formuleringen ”de grønlandske forhold tilsiger” bør benyttes fremover i stedet for formuleringen ”de særlige grønlandske forhold tilsiger”. Der er ikke herved tilsigtet nogen ændring i betydningen af udtrykket.

På langt de fleste områder under dansk lovgivningskompetence anvendes anordningsmuligheden, da dette er en fleksibel og hurtig måde at gennemføre lovgivning med de nødvendige tilpasninger i Grønland. Anordningsmuligheden anvendes bl.a. på følgende områder: det finansielle og selskabsretlige område (f.eks. lov vedrørende finansiel virksomhed, aktie- og anpartslovgivningen, hvidvasklovgivningen, lov om indskydergarantifonden, lov om værdipapirhandel, årsregnskabslov), veterinærvesen, fødevareområdet, det immaterielretlige område (lovgivningen vedrørende industriel beskyttelse, patent-, varemærke-, mønster- og ophavsrettigheder), arbejdsskadeforsikringsområdet, aftaleretten, offentlighedslov og forvaltningslov for statens institutioner i Grønland, folkeregistrering, udlændingområdet, gymnasier og højere forberedelseseksamen, erhvervsgymnasiale uddannelser, søfartsområdet, lovgivningen på person- og familieretsområdet samt området vedrørende fonde.

Efter forslaget § 17, stk. 1, skal regeringens lovforslag, som indeholder en bestemmelse om, at de ”vil kunne sættes i kraft for Grønland”, forelægges for Grønlands Selvstyre til udtalelse, inden fremsættelsen for Folketinget.

Regeringen afventer selvstyrets svar inden fremsættelsen for Folketinget af lovforslag, der ved kgl. anordning kan sættes i kraft for Grønland, hvis lovforslaget helt undtagelsesvist skulle indeholde bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

I de sædvanlige tilfælde, hvor et lovforslag ikke indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland, kan regeringen fremsætte lovforslaget, selvom selvstyret udtalelse ikke foreligger.

Den høring, der iværksættes for lovforslag, som ikke indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland, har karakter af en mere teknisk præget høring, hvorunder der vil være mulighed for, at selvstyret kan fremsætte bemærkninger til forhold vedrørende Grønland, som der bør tages hensyn til i loven, herunder særligt udformningen af anordningsbestemmelsen.

Det bemærkes, at der ud over den høring, der iværksættes forud for lovforslagets fremsættelse for Folketinget, efterfølgende vil ske konkret forelæggelse for selvstyret af udkast til kongelig anordning, der sætter den pågældende lov i kraft for Grønland. En sådan kongelig anordning er en administrativ forskrift, og forelæggelsen af denne for selvstyret vil ske i medfør af forslaget § 18, jf. nedenfor. I disse tilfælde vil udstedelsen af forskriften skulle afvente selvstyrets udtalelse, jf. nedenfor.

Det bemærkes endvidere, at hvis selvstyret i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til kongelig anordning skulle have ønsker til lovens indhold, som ikke vil kunne imødekommes inden for lovens rammer, kan man undlade at udnytte lovens mulighed for ikraftsættelse ved kongelig anordning. Der vil i stedet kunne søges gennemført en særlig lov for Grønland på det pågældende område. Denne mulighed ændres der ikke på i forslaget til selvstyrelov.

I medfør af forslaget § 17, stk. 3, kan regeringen fastsætte en frist for selvstyrets afgivelse af udtalelser efter stk. 2. Det forudsættes, at fristen fastsættes så lang, som forholdet i det konkrete tilfælde tillader.

### *3) Loven gælder ikke for Grønland*

Hvis en lov ikke gælder for og heller ikke vil kunne sættes i kraft for Grønland, kan der være tale om lovgivning på et område, der hører under selvstyrets kompetence, f.eks. skatteområdet. Der kan imidlertid også være tale om lovgivning på et område, hvor rigsmyndighederne har lovgivningskompetencen, men hvor der findes en særlig lov for Grønland. Den danske færdselslov indeholder således en bestemmelse om, at loven ikke gælder for Grønland, da området er reguleret i den særlige færdselslov for Grønland, jf. under pkt. 1.

Det forudsættes i forslaget § 17, stk. 1, at alene love, der gælder for eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, skal forelægges for Grønlands Selvstyre til udtalelse.

#### 8.4. *Nærmere om forelæggelsesreglerne i forhold til administrative forskrifter*

Bestemmelsen i forslaget § 18, stk. 1, omhandler høring af Grønlands Selvstyre vedrørende administrative forskrifter, herunder bekendtgørelser og kongelige anordninger, der sætter love i kraft for Grønland.

Der er parallelitet mellem bestemmelsen i forslaget § 17, stk. 1, og bestemmelsen i forslaget § 18, stk. 1. Er der således tale om en lov, der gælder umiddelbart for Grønland, vil der som altovervejende hovedregel også være behov for, at de administrative forskrifter, der udstedes i medfør af loven, gælder umiddelbart for Grønland. Dette er f.eks. tilfældet i relation til indfødsretsloven (der gælder for Grønland), idet bekendtgørelse nr. 576 af 22. november 1978 om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring også gælder umiddelbart for Grønland.

Efter forslaget § 18, stk. 1, skal de udkast til administrative forskrifter, som skal gælde for Grønland ("omfatter Grønland"), eller som "vil kunne sættes i kraft for Grønland", forelægges for Grønlands Selvstyre til udtalelse, inden udstedelsen. Materialet forelægges i videst muligt omfang på grønlandsk og på dansk. Udstedelsen afventer selvstyrets svar vedrørende disse forskrifter, hvis disse indeholder bestemmelser, der udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

Kongelige anordninger, der sætter love i kraft for Grønland, er administrative forskrifter, som i sagens natur "indeholder bestemmelser, der udelukkende vedrører Grønland". Udstedelse af kongelige anordninger skal derfor efter § 18, stk. 2, afvente selvstyrets udtalelse.

I medfør af forslaget § 18, stk. 3, kan regeringen fastsætte en frist for selvstyrets afgivelse af udtalelser efter stk. 2. Det forudsættes, at fristen fastsættes så lang, som forholdet i det konkrete tilfælde tillader.

#### 8.5. *Tvingende omstændigheder*

Der er med den foreslåede ordning tale om en væsentlig udvidelse af regeringens forelæggelsespligt. Der kan på den baggrund opstå tvingende omstændigheder, hvor forelæggelse af regeringens lovforslag for Grønlands Selvstyre til udtalelse forinden fremsættelsen for Folketinget, ikke er mulig. I forbindelse med sådanne tvingende omstændigheder bygger lovforslaget på den forudsætning, at der kan undtages fra forelæggelsespligten i § 17, stk. 1. Regeringen kan i sådanne tilfælde fremsætte lovforslaget uden forudgående høring af Grønlands Selvstyre. Lovforslaget fremsendes i sådanne tilfælde snarest muligt til selvstyret, der dermed så vidt muligt får mulighed for at afgive en udtalelse, inden lovforslaget vedtages i Folketinget.

På tilsvarende vis kan det i forbindelse med tvingende omstændigheder være nødvendigt at undtage administrative forskrifter fra forelæggelsespligten i § 18, stk. 1.

For så vidt angår beslutningen om at fravige forelæggelsespligten under tvingende omstændigheder, må regeringen i de situationer, hvor spørgsmålet måtte opstå, vurdere, om fravigelsen er nødvendig. Det forudsættes i den forbindelse, at regeringen i sådanne tilfælde i muligt omfang rådfører sig med selvstyret. Under alle omstændigheder forudsættes det, at en fravigelse fra forelæggelsespligten kun sker i helt særlige tilfælde.

## 9. *Tvistløsning*

Den nuværende hjemmestyrelov indeholder i § 18 en bestemmelse om løsning af tvivlsspørgsmål mellem den danske regering og det grønlandske hjemmestyre om hjemmestyrets kompetence i forhold til rigsmyndighederne.

Bestemmelsen har aldrig været anvendt. Bestemmelsen foreslås imidlertid medtaget, idet det findes hensigtsmæssigt, at der allerede på forhånd er taget stilling til behandlingen af kompetencetvister, hvis de skulle opstå. Det må forventes ligesom hidtil, at tvivlsspørgsmål kan løses indbyrdes gennem drøftelser mellem rigsmyndighederne og Grønlands Selvstyre, og bestemmelsen tænkes alene anvendt i den ekstraordinære situation, at drøftelser mellem Grønlands Selvstyre og rigsmyndighederne ikke måtte føre til en løsning.

I forhold til den nuværende hjemmestyrelovs § 18 foreslås det at præcisere, at både Naalakkersuisut og den danske regering kan indbringe et spørgsmål for tvistbilæggelsesnævnet, ligesom adgangen til at suspendere den vedtagelse eller beslutning, der indbringes for nævnet, overlades til nævnet.

## 10. *Grønlands selvstændighed*

### 10.1. *Adgangen til selvstændighed*

Som det fremgår af kommissoriet for selvstyrekommissionen, er der mellem regeringen og Grønlands landsstyre enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed.

Det fremgår endvidere af selvstyrekommissionens kommissorium, at grønlandsk selvstændighed i givet fald skal gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19.

Endelig fremgår det af kommissoriet, at kommissionens forslag til en nyordning skal indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed.

Ved bestemmelsen i § 21 foreslås det, at de omtalte principper lovfæstes i en særlig bestemmelse i selvstyreloven.

Bestemmelsen i § 21 afspejler den enighed, der er mellem regeringen og de grønlandske myndigheder om Grønlands adgang til selvstændighed og bekræfter de erklæringer, som regeringen ved flere lejligheder har fremsat herom. Regeringen har således bl.a. ved statsministerens redegørelser i forbindelse med åbningsdebatteerne i Folketinget henholdsvis den 1. oktober 2002 og den 7. oktober 2003 tilkendegivet, at det er op til det grønlandske folk selv at beslutte Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark. Bestemmelsen bygger således på regeringens tidligere tilkendegivelser om Grønlands selvstændighed, og det grønlandske folk har ikke med bestemmelsen givet afkald på rettigheder i medfør af folkeretten.

Det fremgår på den baggrund af bestemmelsen i § 21, stk. 1, at beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

Det står Grønlands Selvstyre frit for at indlede en forfatningsforberedende proces. Grønland vil således inden for selvstyrelovens ordning kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed. I Grønlands overvejelser om selvstændighed kan bl.a. indgå overvejelser om en ordning i form af en fri sammenslutning ("free association") med Danmark. Som nævnt ovenfor har regeringen tidligere tilkendegivet, at det er op til det grønlandske folk selv at beslutte Grønlands fremtid og tilknytningsforhold til Danmark.

### *10.2. Gennemførelse af selvstændighed*

Som nævnt er det i § 21, stk. 1, fastslået, at beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

Det bestemmes i § 21, stk. 2, at der indledes forhandlinger med henblik på selvstændighed for Grønland, såfremt det grønlandske folk beslutter sig herfor. Træffes en sådan beslutning må Grønlands Selvstyre rette henvendelse til den danske regering med henblik på at igangsætte sådanne forhandlinger.

Med bestemmelsen i § 21, stk. 2, fastslås en egentlig ret for Grønland til forhandlinger med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

Der er ikke med bestemmelsen i § 21 taget stilling til den situation, hvor forhandlingerne mod forventning ikke måtte munde ud i en aftale om gennemførelse af selvstændighed. Bestemmelsen pålægger regeringen at indlede forhandlinger med henblik på faktisk opnåelse af en aftale. Henset hertil skal forhandlingerne føres på en meningsfuld måde, idet parterne må bestræbe sig på gensidigt at imødekomme hinanden.

Der vil i aftalen mellem Grønlands landsstyre og regeringen skulle træffes bestemmelse om en række spørgsmål, som må afklares i forbindelse med grønlandsk selvstændighed. Det drejer sig bl.a. om statsborgerforhold for personer, som bliver berørt af Grønlands selvstændighed, jf. herved artikel 10 i FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og artikel 19 i Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret. Det drejer sig endvidere om stillingtagen til, hvorvidt de aftaler om f.eks. dobbeltbeskatning og visse sociale spørgsmål, som er indgået mellem regeringen og Grønlands landsstyre, fortsat skal gælde mellem Danmark og Grønland som selvstændig stat. Herudover vil der i den nævnte aftale kunne indgå bestemmelser f.eks. om økonomisk støtte og om danske myndigheders eventuelle administrative bistand til de grønlandske myndigheder.

Det fremgår af § 21, stk. 3, at en aftale mellem Naalakkersuisut og den danske regering skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Det forudsættes, at samtykket skal indhentes og folkeafstemningen afholdes efter, at der foreligger et forhandlingsresultat mellem Naalakkersuisut og regeringen.

Forudsætningen om en folkeafstemning om grønlandsk selvstændighed rejser en række spørgsmål om, på hvilken måde folkeafstemningen nærmere skal gennemføres. Disse spørgsmål skal afgøres af Grønlands Selvstyre, idet det forudsættes, at man tager udgangspunkt i principperne i gældende valgretsregler ved valg til Inatsisartut.

Folkeafstemningens resultat skal være udtryk for et klart ønske om selvstændighed, således at der ikke opstår tvivl herom internationalt.

Det følger endvidere af den foreslåede § 21, stk. 3, at en aftale mellem Naalakkersuisut og den danske regering om selvstændighed for Grønland indgås med samtykke fra Folketinget. Folketingets samtykke vil i givet fald skulle meddeles i henhold til grundlovens § 19.

Den foreslåede bestemmelse bygger således på, at Grønland kan udtræde af riget, og at Grønlands udtræden af riget ikke vil kræve en ændring af grundloven.

Meget forenklet bygger lovforslaget således på, at en proces vedrørende grønlandsk selvstændighed i givet fald forløber i følgende rækkefølge:

- Grønlandsk beslutning om selvstændighed
- Grønlandsk henvendelse til den danske regering med henblik på gennemførelse af forhandlinger
- Gennemførelse af forhandlinger
- Opnåelse af forhandlingsresultat
- Samtykke fra Inatsisartut
- Folkeafstemning i Grønland
- Samtykke fra Folketinget

Det er i § 21, stk. 4, udtrykkeligt fastsat, at selvstændighed for Grønland indebærer, at Grønland overtager højhedsretten over Grønland. Højhedsretten nævnt i stk. 4 omfatter hele det grønlandske territorium (land-, sø- og luftterritoriet).

#### *11. Økonomiske og administrative konsekvenser m.v.*

Ved grønlandsk overtagelse i dag af samtlige sagsområder omfattet af lovforslaget skønnes de økonomiske driftsbesparelser for staten at ville udgøre godt 300 mio. kr. årligt.

Værdien af den danske stats reale aktiver i Grønland, som er direkte tilknyttet disse sagsområder, er skønnet til at udgøre 110 mio. kr., jf. bilag 3 til lovforslaget. Forslaget indebærer, at disse værdier uden videre og vederlagsfrit overtages af Grønlands Selvstyre i forbindelse med det enkelte sagsområdes overtagelse.

Værdien af den danske stats reale aktiver i Grønland, der ikke direkte er tilknyttet sagsområder (tjenesteboliger mv.), skønnes at udgøre godt 50 mio. kr., jf. bilag 4 til lovforslaget. Disse reale aktiver overgår ikke til de grønlandske myndigheder i forbindelse med overtagelsen af de enkelte sagsområder. Regeringen vil i forbindelse med de grønlandske myndigheders overtagelse af de enkelte sagsområder, hvor disse reale aktiver realiseres, søge provenuet tillagt Kulturfonden Danmark-Grønland. Salget af disse reale aktiver og provenuernes indskud i Kulturfonden Danmark-Grønland vil blive forelagt Folketingets Finansudvalg efter reglerne i Finansministeriets budgetvejledning.

Opgjort på de væsentligste udgiftsområder på den danske finanslov skønnes grønlandsk overtagelse på nuværende tidspunkt at ville indebære:

Mio. kr. (2006-priser)	Årlig driftsbesparelse	Værdien af reale aktiver tilknyttet sagsområder	Værdien af reale aktiver ikke direkte tilknyttet sagsområder
Politi og anklagemyndighed mv.	131,8	37,7	16,6
Retsplejen mv.	40,5	20,4	9,4
Kriminalforsorgen	42,9	31,0	1,5
Familieretten	3,8	-	17,5
Finansiel regulering og tilsyn	0,8	-	-
Selskabslovgivning mv.	0,3	-	-
Dele af søfartsområdet	2,0	1,1	1,5
Farvandsvæsnet mv.	0,2	8,6	-
Kortlægning	4,1	-	-
Havmiljø	2,0	-	-
Arbejds miljøområdet	5,3	-	1,7
Arbejdsskadesikringen	8,9	-	-
Gymnasiale uddannelser	1,2	-	-
Dele af råstofområdet	10,8	-	1,7
Luftfartsområdet	46,0	11,2	0,7
Fødevarer- og veterinærområdet	4,4	-	-
Øvrige	0,5	-	-
I alt	305,5	110,0	50,6

Udover ovennævnte udgiftsområder varetager Grønlands Kommando fiskeriinspektion i Grønland. Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvaret gennemfører fiskeriinspektion i forbindelse med forsvarets tilstedeværelse i Grønland og integreret med løsningen af forsvarets øvrige opgaver i området. Denne opgave kan overtages af de grønlandske myndigheder inden for rammerne af dette lovforslag. På grund af overvågnings- og suverænitets håndhævelsesopgaven vurderer Forsvarsministeriet dog, at det ikke vil reducere forsvarets tilstedeværelse i Grønland, ligesom der ikke vil være nogen økonomisk gevinst for forsvaret, såfremt opgaven overføres.



Det skal i den sammenhæng bemærkes, at de grønlandske myndigheder aktuelt ikke råder over en organisation eller enheder, der kan løse opgaven, hvorved der kan være væsentlige udgifter forbundet hermed.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske konsekvenser for borgerne.

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

## 12. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Driftsbespærelser for staten ved grønlandske overtagelser af alle sagsområder, som lovforslaget giver mulighed for, skønnes at være på i alt ca. 300 mio. kr. årligt. Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser for kommuner eller regioner.	Værdien af den danske stats reale aktiver i Grønland, som er direkte tilknyttet de sagsområder, der efter lovforslaget kan overtages af de grønlandske myndigheder, er vurderet til at udgøre 110 mio. kr.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Grønlands overtagelse af et sagsområde vil betyde, at bl.a. det administrative ansvar på det pågældende sagsområde overgår fra vedkommende danske myndighed til de pågældende grønlandske myndigheder. Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for kommuner eller regioner.	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgere	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

13. *Hørte myndigheder mv.*

[...]

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til præamblen*

Lovforslagets præambel henviser til det folkeretlige princip om folkenes ret til selvbestemmelse, hvilket i forholdet mellem Danmark og Grønland bl.a. indebærer, at det er det grønlandske folk, som træffer beslutning om Grønlands selvstændighed. Det fastslås samtidig, at en sådan proces hen imod selvstændighed må være baseret på et ligeværdigt partnerskab mellem Danmark og Grønland.

Præamblen slår fast, at loven bygger på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, og at loven i overensstemmelse hermed bygger på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter.

Præamblen udgør en integreret del af loven og er styrende for fortolkningen af de enkelte bestemmelser.

*Til § 1*

Den foreslåede bestemmelse i § 1 omhandler den grundlæggende kompetencefordeling i Grønland.

I *1. pkt.* bestemmes det, at Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Det fastslås hermed, at retsvirkningerne af, at selvstyret overtager et sagsområde efter de nærmere regler herom i §§ 2 - 4, er, at selvstyrets myndigheder har den lovgivende og administrative magt inden for det pågældende sagsområde.

Grønlands Selvstyre vil i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 2, kunne beslutte at overtage sagsområdet retsplejen, og selvstyret vil efter en sådan overtagelse kunne oprette domstole. Domstole, der oprettes af Grønlands Selvstyre, vil være domstole i grundlovens forstand, og i overensstemmelse hermed er det i *2. pkt.* præciseret, at sådanne domstole har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder.

I bestemmelsens *3. pkt.* er kompetencefordelingen i Grønland i overensstemmelse hermed udtrykt således, at den lovgivende magt er hos Inatsisartut, den udøvende magt er hos Naalakkersuisut og den dømmende magt er hos domstolene.

Med hensyn til de økonomiske konsekvenser af grønlandsk overtagelse af et sagsområde henvises til bestemmelsen i § 6.

### *Til § 2*

Den foreslåede bestemmelse i stk. 1 indebærer, at det er Grønlands Selvstyre, som har kompetencen til at bestemme, at de sagsområder, der er nævnt i lovens bilag, skal overtages af selvstyret.

Det er således selvstyrets myndigheder, der har kompetence til at beslutte, at et sagsområde skal overtages, og det er således f.eks. ikke – som efter § 4 – en betingelse, at der indgås en aftale herom mellem landsstyret og regeringen.

Der er ikke med bestemmelsen taget stilling til spørgsmålet om, hvilken procedure der skal følges i Grønland i forbindelse med en beslutning om at overtage et sagsområde. Det tilkommer således Grønlands Selvstyre at tage stilling til dette spørgsmål.

Stk. 2 medfører, at sagsområder anført under samme litra eller nummer i lovens bilag som udgangspunkt skal overgå til Grønlands Selvstyre på samme tidspunkt.

Grønlands Selvstyre kan dog bestemme, at en del af de sagsområder, der er anført i stk. 3, skal overgå til selvstyret. Det fremgår nærmere af beskrivelsen af de enkelte sagsområder i de almindelige bemærkninger, hvilke dele der kan overtages særskilt.

### *Til § 3*

Bestemmelsen i § 3 regulerer tidspunktet for Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder.

Efter *stk. 1* kan Grønlands Selvstyre frit bestemme, hvornår sagsområder, der fremgår af bilagets liste I, skal overgå til selvstyret.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 2*, betyder, at de sagsområder, der fremgår af bilagets liste II, overgår til Grønlands Selvstyre på tidspunkter, der fastsættes af selvstyret efter forhandling med rigsmyndighederne.

Baggrunden for, at tidspunktet for selvstyrets overtagelse af sagsområderne på liste II skal fastsættes efter forhandlinger med de relevante rigsmyndigheder, er hensynet til, at grønlandsk overtagelse af sagsområder sker under veltilrettelagte og ordnede forhold.

#### *Til § 4*

Den foreslåede bestemmelse i § 4 indebærer, at Naalakkersuisut efter aftale med den danske regering kan overtage sagsområder i yderligere omfang, end hvad der følger af § 2 og § 3.

Det bestemmes dog, at Grønlands Selvstyre kun kan overtage sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender. Dette følger af hensynet til rigsfællesskabet.

Også herudover kan hensynet til rigsfællesskabet samt særlige bestemmelser i grundloven bevirke, at visse sagsområder må forblive hos rigsmyndighederne. Regeringens vurdering heraf er sammenfattet i de almindelige bemærkninger pkt. 4.5.

#### *Til § 5*

Statens tilskud til Grønlands hjemmestyre fremgår i dag af lov om tilskud til Grønlands hjemmestyre for 2008 og 2009. Med *stk. 1* foreslås det at fastfryse statens tilskud til Grønland på det reale niveau fra 2007, dvs. 3.202,1 mio. kr.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med § 8, stk. 1, og tilskuddet vil således blive reduceret i det omfang, som følger af denne bestemmelse. Hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kr. som følge af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, bortfalder bloktilskuddet også for efterfølgende år, og der skal herefter ikke betales tilskud til selvstyret, medmindre andet aftales i medfør af § 10, jf. også bemærkningerne til den foreslåede § 8, stk. 1.

Bestemmelsens *stk. 2* indebærer, at tilskuddet reguleres årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven. Dette svarer til den regulering, som hidtil har været anvendt for tilskuddet til Grønlands hjemmestyre.

Efter *stk. 3* udbetales tilskuddet månedligt, men finansministeren kan dog efter *stk. 4* efter aftale med Naalakkersuisut fastsætte regler om ændringer heri. Den gældende bloktilskudslov indeholder en tilsvarende bestemmelse.

## *Til § 6*

Efter den gældende hjemmestyrelov kan hjemmestyret overtage sagsområder, enten således at hjemmestyret i medfør af hjemmestyrelovens § 4 fuldt ud overtager de udgifter, der er forbundet med varetagelsen af sagsområdet, eller således at staten i medfør af hjemmestyrelovens § 5 yder tilskud til varetagelsen af det overtagne sagsområde.

*Stk. 1* indebærer, at Grønlands Selvstyre selv skal finansiere alle sagsområder, der overtages i henhold til §§ 2-4. Bestemmelsen har ikke betydning for allerede overtagne sagsområder. I det omfang disse områder er overtaget med tilskud fra staten, opretholdes tilskuddet i den forstand, at det samlede tilskud til Grønlands Selvstyre med lovforslagets § 5 fastfryses på det reale niveau for 2007, jf. bemærkningerne til denne bestemmelse. Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet bibeholdes det statslige tilskud til Råstofdirektoratet, som i dag indgår i bloktilskuddet, som en del af det samlede tilskud til selvstyret efter lovforslagets § 5.

Efter stk. 2 overtager Grønlands Selvstyre de reale aktiver, der er direkte forbundet med et sagsområde, der overtages. Der henvises til pkt. 11 i de almindelige bemærkninger.

## *Til § 7*

Med *stk. 1* vil indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalde Grønlands Selvstyre. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med § 8 og § 10 og får dermed indflydelse på størrelsen af statens fortsatte tilskud til Grønland efter § 5. Indtægterne tilfalder Grønlands Selvstyre uafhængigt af, om selvstyret har overtaget råstofområdet efter § 2. Bestemmelsen afløser sammen med § 8 og § 10 den nuværende fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, som fremgår af lov om mineralske råstoffer i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998.

Hvis indtægter omfattet af stk. 2, nr. 3, oppebæres af eller skal henføres til danske offentlige myndigheder, skal et beløb svarende til disse indtægter overføres fra staten til Grønlands Selvstyre. For så vidt angår indtægter som følge af danske offentlige myndigheders salg af ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, henvises til bemærkningerne i pkt. 5.3.3 og 5.3.5.3 samt bemærkningerne til § 10.

Indtægtsopgørelsen efter stk. 2 har endvidere betydning for statens tilskud til Grønlands Selvstyre, jf. § 8.

Retten til indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, hvis statens tilskud til selvstyret på et tidspunkt reduceres til nul kroner, omtales i bemærkningerne til § 10.

I *stk. 2* angives de indtægter, som er omfattet af indtægtsdefinitionen. *Stk. 2* er i vidt omfang baseret på den hidtidige indtægtsdefinition i råstoflovens § 22, *stk. 3*.

De indtægtstyper, som omfattes af den foreslåede § 7, *stk. 2*, nr. 1, er ethvert beløb, som modtages i henhold til konkrete tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer, jf. også de oprindelige bemærkninger til denne del af indtægtsdefinitionen fra 1988 (L 103 af 17. november 1988).

Visse beløb skal dog ikke medregnes i opgørelsen over indtægter vedrørende råstofvirksomhed, jf. bestemmelsens 2. led. Der er tale om indtægter i form af beløb modtaget i forbindelse med konkrete tilladelser, når beløbene betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.

Adgangen til at søge omkostningsdækning ved opkrævning af gebyrer og afgifter, som holdes uden for indtægtsopgørelsen, skal ses i sammenhæng med muligheden for opkrævning af refusion hos rettighedshavere af udgifter i forbindelse med Råstofdirektoratets myndighedsbehandling, jf. råstoflovens § 25, *stk. 5*.

De nævnte beløb kan således kun undtages fra indtægtsopgørelsen i det omfang, der ikke allerede er opnået dækning af disse udgifter ved refusion, jf. råstoflovens § 25, *stk. 5*. Der er således ikke mulighed for at undtage flere indtægter fra indtægtsopgørelsen, end der er udgifter i henhold til konkrete tilladelser, jf. nærmere pkt. 5.3.5.1 i de almindelige bemærkninger.

Råstofdirektoratets indtægter fra betaling for myndighedsbehandling m.v. vedrørende bestemte tilladelser modtages i et vist omfang ikke i det finansår, hvor Råstofdirektoratet afholder udgifterne vedrørende de pågældende tilladelser. Desuden afhænger indtægterne bl.a. af størrelsen af de fastsatte afgifter og gebyrer, som i vidt omfang fastlægges på grundlag af objektive kriterier som f.eks. den gennemsnitlige udgift forbundet med behandlingen af en sag om udstedelse eller forlængelse af en tilladelse eller godkendelse af en bestemt aktivitet eller et produktionsanlæg. Der vil dog over en periode på 6 år skulle være balance mellem udgifter i Råstofdirektoratets regi og de beløb, som bliver opkrævet til dækning heraf, og som undtages fra indtægtsopgørelsen.

Det følger af § 7, *stk. 2*, nr. 2, at indtægtsdefinitionen omfatter enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.

Beskatningen vil omfatte selskabsskatter opgjort efter de til enhver tid gældende opgørelses- og fradragsregler samt skatteprocenter i henholdsvis Grønland og Danmark. Hertil kommer de særlige bestemmelser om kapitalisering, armslængdepriser og armslængdevilkår nævnt i pkt. 5.3.5.2 i de

almindelige bemærkninger om tilladelsesvilkårene. Disse bestemmelser skal også være opfyldt. Der henvises i øvrigt til det samtidigt fremsatte forslag til ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland.

Beskatningen vil også omfatte kulbrinteskatter og lignende, hvis sådanne skatter måtte blive udskrevet. Ved en eventuel tvungen sambeskatning korrigeres selskabsskatten til brug for indtægtsopgørelsen for virkningerne af den tvungne sambeskatning.

Er rettighedshavers hjemsted i Grønland, vil der således ikke blive tale om dansk selskabsskat.

Er hjemstedet derimod i Danmark, vil der blive tale om grønlandsk beskatning efter fast driftssted (begrænset skattepligt), men ingen dansk selskabsbeskatning, idet Danmark ikke længere beskatter udenlandske faste driftssteder. Også i dette tilfælde bliver der alene tale om grønlandsk selskabsskat.

Hvis selskabet (eller det faste driftssted) er omfattet af dansk international sambeskatning, kan der blive tale om dansk skat, men der foretages godskrivning (gives credit) for den grønlandske skat. Det vil kun udløse dansk skat, i det omfang den grønlandske skat er mindre end den danske skat. I praksis vil dette blive sikret ved, at der ses bort fra dansk selskabsskat fra rettighedshavere omfattet af dansk international sambeskatning, så længe den grønlandske selskabsskattesats (med tillæg af en eventuel kulbrinteskattesats) overstiger den danske selskabsskattesats.

Det er i § 7, *stk. 2, nr. 3*, angivet, hvilke indtægter fra offentlig deltagelse i virksomhed på råstofområdet i Grønland som er omfattet af lovforslagets indtægtsdefinition i § 7. Bestemmelsen i nr. 3 omfatter indtægter, der direkte eller indirekte tilfalder offentlige danske og grønlandske myndigheder, fra myndighedernes ejerandele i selskaber m.v., der driver råstofvirksomhed i Grønland. Offentlige myndigheder skal i denne sammenhæng forstås bredt og omfatter alle forvaltningsmyndigheder.

Indtægter fra danske og grønlandske offentlige myndigheders ejerandele i selskaber m.v., der driver virksomhed på råstofområdet, omfatter indtægter til disse myndigheder fra eller i virksomheder eller lignende, som deltager i efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Det gælder, uanset om myndigheden ejer hele eller dele af selskabet direkte eller indirekte (via hel- eller delejet selskab, herunder via ejerskab af moderselskab, datterselskab eller lignende), og uanset om selskabets deltagelse i råstofaktiviteterne sker i henhold til en tilladelse meddelt på markedsvilkår eller på andre vilkår, herunder vilkår om fuld eller begrænset (delvis) bæring af selskabet (dækning af dets udgifter) i hele eller dele af tilladelsesperioden.



Indtægter omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3, opgøres på baggrund af selskabets skattepligtige indkomst opgjort efter de til enhver tid gældende opgørelses- og fradragsregler m.v. i Grønland.

Hvis indtægter omfattet af stk. 2, nr. 3, oppebæres af eller skal henføres til danske offentlige myndigheder, skal et beløb svarende til disse indtægter overføres fra staten til selvstyret.

De offentligt ejede danske eller grønlandske selskaber m.v., der er omfattet af definitionen i stk. 2, nr. 3 forpligtes ikke efter bestemmelsen til at skulle betale deres indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland til selvstyret.

Det følger af § 7, *stk. 2, nr. 4*, at udbytteskat er omfattet af indtægtsdefinitionen. Bestemmelsen omfatter udbytteskatter m.v. opgjort efter de til enhver tid gældende opgørelses- og fradragsregler samt skatteprocenter i henholdsvis Danmark og Grønland. Der er som hidtil tale om nettoprovenu, dvs. provenuet efter eventuelle fradrag og nedslag. Nedsættelse eller reduktion som følge af dobbeltbeskatningsaftale, moderselskabsforhold, eventuel beregningsmæssig nedsættelse ved skattegodtgørelse eller lignende indgår således i fastsættelsen af nettobeløbet.

Er rettighedshavers hjemsted i Grønland, vil der alene blive tale om grønlandsk udbytteskat opgjort efter de gældende regler, herunder reduktion som følge af dobbeltbeskatningsaftaler. Aktuelt er den grønlandske udbytteskat 37 pct. for rettighedshavere, og den indeholdes af det udloddende selskab som en endelig skat. De grønlandske dobbeltbeskatningsaftaler med Norge og Island maksimerer dog udbytteskatten til 35 pct. Udloddet udbytte kan fradrages ved opgørelsen af den selskabsskattepligtige indkomst, der beskattes med 30 pct.

Når udgangspunktet for meddelelse af udnyttelsestilladelser er, at rettighedshaveres hjemsted skal være i Grønland, vil det kun undtagelsesvis ske, at hjemstedet er i Danmark. I så fald bliver der tale om dansk udbytteskat opgjort efter de til enhver tid gældende regler med nedsættelse som følge af dobbeltbeskatningsoverenskomster, moderselskabsregler m.v.

Udbytte til danske personaktionærer beskattes sammen med andre aktieindkomster efter en progressiv skala (28/43/45 pct.), og det udloddende selskab indeholder en foreløbig udbytteskat på 28 pct. Udbytte til danske selskaber med ejerandel under 15 pct. (10 pct. fra og med 2009) medregnes med 66 pct. i den selskabsskattepligtige indkomst. Ved højere ejerandel er udbyttet skattefrit, når aktien ejes i mere end 1 år. Dette gælder såvel udbytter til danske som udenlandske selskaber (i lande omfattet af dobbeltbeskatningsoverenskomster). Øvrige udbytter til udlandet er pålagt en udbytteskat på 28 pct., som dog typisk er nedsat til 15 pct. i dobbeltbeskatningsoverenskomsterne. Udbyttebetaling kan ikke fradrages i den selskabsskattepligtige indkomst, der beskattes med en sats på 25 pct.

Af hensyn til en enkel administration af opgørelsen kan den indeholdte kildeskat i denne sammenhæng dog anses for endelig ved udlodning til personer, der er skattepligtige til Danmark, og skatten af udbytter til danske selskaber kan opgøres ved en beregning, der ikke tager hensyn til selskabets øvrige indkomster m.v.

Endvidere omfatter definitionen skatter af (en del af) udbytter fra selskaber, der ejer 100 pct. af en rettighedshaver, når moderselskabet kan modtage udbytte fra rettighedshaver skattefrit. Opgørelsen sker som anført ovenfor, men skal alene omfatte skatten af den del af det udloddede udbytte, der kan henføres til udbytte, moderselskabet har modtaget skattefrit fra det rettighedshavende selskab. Denne andel kan skematisk fastsættes som de modtagne udbytters andel af selskabets samlede indtægter i den periode, det har ejet det rettighedshavende selskab.

Bestemmelsen omfatter endvidere beskatning af likvidationsprovenu fra rettighedshaver eller dennes tilbagekøb af egne aktier på niveau med egentligt udbytte, således at indtægtsdefinitionen omfatter og forudsætter skat af enhver form for udtræk fra rettighedshaver.

#### *Til § 8*

Bestemmelsen beskriver indvirkningen på statens tilskud til Grønlands Selvstyre, såfremt der tilfalder selvstyret indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland. Med forslaget reduceres statens tilskud efter § 5, såfremt indtægterne fra råstofaktiviteter overstiger 75 mio. kr. i et givet år. Tilskuddet reduceres med et beløb, der svarer til halvdelen af de indtægter, der overstiger 75 mio. kr. Fradraget på 75 mio. kr. sker ud fra et ønske om at øge incitamentet til efterforskning og dermed bidrage til en mere selv bærende grønlandsk økonomi. Beløbet på 75 mio. kr. reguleres efter *stk. 2* årligt i overensstemmelse med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på finansloven med virkning fra 1. januar året efter lovens ikrafttræden.

For så vidt angår opgørelse og afregning af indtægter, jf. *stk. 3*, henvises til pkt. 5.3.5.4 i de almindelige bemærkninger.

Hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner, jf. § 8, indledes der forhandlinger efter bestemmelsen i § 10 mellem Naalakkersuisut og regeringen om bl.a. spørgsmålet om en genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre. Der henvises nærmere til bemærkningerne til den foreslåede § 10.

## Til § 9

Råstofområdet er i dag præget af et omfattende samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder. Ved en grønlandsk overtagelse af råstofområdet efter § 2 må selvstyret umiddelbart efter overtagelsen forventes at have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og forskningsmæssige niveau kan fortsætte.

Med bestemmelsens *stk. 1* foreslås det, at regeringen skal sikre, at Grønlands Selvstyre mod betaling fortsat kan have adgang til rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af området. Der tænkes her på opgaver, som hidtil har været udført af de danske forskningsinstitutioner GEUS og DMU (fra den 1. januar 2007 en del af Aarhus Universitet). Opgaverne beskrives nærmere i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen stiller krav om, at regeringen – som led i den beskrevne aftale – mod betaling stiller de pågældende ydelser til rådighed for selvstyret.

Bestemmelsen i *stk. 2* indebærer, at der fra tidspunktet for overtagelsen af råstofområdet indgås en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om ydelserne, der er nævnt i *stk. 1*. Aftalen forudsættes indgået for en 5-årig periode. Naalakkersuisut sikres dermed adgang til ydelserne i en periode på 5 år, og det tilstræbes dermed at sikre et fortsat efterforskningsniveau, som følger målsætningen om at skabe et grundlag for at få indtægter fra udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Efter udløbet af den første 5-årige aftale er det efter *stk. 3* op til Naalakkersuisut at beslutte, om aftalen skal fornyes i form af flerårige aftaler.

Så længe Naalakkersuisut indgår aftaler med regeringen om de nævnte ydelser i relation til råstofudnyttelse i henhold til bestemmelsens *stk. 2* og *3*, stiller regeringen efter *stk. 4* forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut. Der tænkes her på de basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofs specifikke databaser, som f.eks. seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Samtidig med fremsættelsen af dette lovforslag vil der blive fremsat forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, der vil tilvejebringe hjemmel til, at regeringen kan opfylde sine forpligtelser i henhold til § 9.

Hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner, jf. § 8, indledes der forhandlinger efter bestemmelsen i § 10 mellem Naalakkersuisut og regeringen om bl.a.

spørgsmålet om en fortsættelse af aftaler indgået efter § 9. Der henvises nærmere til bemærkningerne til den foreslåede § 10.

### *Til § 10*

Hvis statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner, jf. § 8, bortfalder tilskuddet også for efterfølgende år, og der skal herefter ikke længere betales tilskud til selvstyret, medmindre andet aftales. Dette gælder, uanset om indtægterne fra råstofaktiviteter i Grønland eventuelt falder igen eller helt bortfalder. En sådan situation kunne bl.a. opstå i årene efter et år med ekstraordinære engangsindtægter f.eks. som følge af salg af ejerandele i grønlandske offentligt ejede råstofrelaterede virksomheder.

Det foreslås med bestemmelsen i § 10, at der i den nævnte situation, hvor der tilfalder Grønlands Selvstyre råstofindtægter af et sådant omfang, at statens tilskud i henhold til § 5, jf. § 8, reduceres til nul kroner, indledes forhandlinger mellem Naalakkersuisut og regeringen om de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten.

I forhandlingerne vil navnlig indgå spørgsmålet om en genoptagelse af statens tilskud til Grønlands Selvstyre, spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland samt spørgsmålet om en fortsættelse af en aftale indgået om de i § 9 nævnte ydelser. I forhandlingerne kan endvidere indgå spørgsmålet om udgifter til dækning af sagsområder, der ikke kan overtages inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet, og eventuelt andre sagsområder, som selvstyret og regeringen ønsker løst i fællesskab.

Ingen af parterne er forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat.

Hvis parterne i det tilfælde, hvor statens tilskud til selvstyret er reduceret til nul kroner, ikke indgår aftale om genoptagelse af statens tilskud, skal staten ikke betale tilskud til selvstyret i de efterfølgende år. Kun hvis der indgås en aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut herom, vil statens betaling af tilskud til selvstyret skulle genoptages i den nævnte situation. Det forudsættes i den forbindelse, at en eventuel aftale om genoptagelse af statens tilskud til selvstyret vil skulle gennemføres ved lovgivning, som således vil udgøre retsgrundlaget for genoptagelsen.

Bestemmelsen i § 10 finder dog ikke anvendelse, hvis statens tilskud til selvstyret reduceres til nul kroner som følge af, at danske offentlige myndigheder eller selskaber m.v., der ejes af danske offentlige myndigheder, foretager salg af ejerandele i råstofselskaber eller andele i råstoftilladelser i Grønland.

I et sådant tilfælde medregnes alene en del af indtægten fra dispositionen i årets indtægtsopgørelse. Den del af indtægten, der medregnes i årets indtægtsopgørelse og dermed overføres til Grønlands Selvstyre, beregnes som det beløb, der vil nedbringe statens tilskud til nul kroner. Det resterende beløb bibeholdes af staten og overføres til indregning i indtægtsopgørelsen det efterfølgende år. Hvis det resterende beløb bevirker, at statens tilskud til Grønlands Selvstyre reduceres til nul kroner i det efterfølgende år, medregnes på tilsvarende måde kun den del af beløbet, der netop reducerer statens tilskud til selvstyret til nul kroner – og så fremdeles. De medregnede indtægter og reduktionen af statens tilskud til nul kroner de pågældende år medfører ikke bortfald af fremtidige tilskud fra staten til selvstyret, jf. bemærkningerne i pkt. 5.3.3 og 5.3.5.3 Såfremt øvrige indtægter i et år, dvs. bortset fra indtægter fra danske offentlige myndigheders salg af andele i råstofselskaber m.v. omfattet af § 7, stk. 2, nr. 3 eller andele i råstof tilladelser i Grønland, reducerer statens tilskud til selvstyret til nul kroner, beholder staten et eventuelt resterende beløb fra salg af andele i råstofselskaber m.v. og råstof tilladelser, og der indledes forhandlinger i medfør af § 10.

Det ovenfor anførte skal sikre, at indtægtsordningens formål i videst muligt omfang opfyldes, selv om danske offentlige myndigheder eller selskaber m.v., der ejes af danske offentlige myndigheder, senere foretager dispositioner, der skaber ekstraordinære engangsindtægter et enkelt år. Grønlands Selvstyre har ikke nogen indflydelse på sådanne dispositioner.

For så vidt angår spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder disse indtægter Grønlands Selvstyre, medmindre der indgås aftale mellem parterne om en fordeling af indtægterne. Dette gælder dog ikke for indtægter fra danske offentlige myndigheders (statens og kommunernes mv.) ejerandele i selskaber mv., der driver virksomhed på råstofområdet i Grønland, samt fra skatter og afgifter i Danmark, jf. § 7, stk. 2, nr. 2-4. Disse indtægter vil i den nævnte situation tilfalde de pågældende danske myndigheder.

Endelig skal det nævnes, at eventuelle aftaler mellem Naalakkersuisut og regeringen om rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet, jf. § 9, ikke vil fortsætte i den omhandlede situation, hvor statens tilskud til Grønlands Selvstyre er reduceret til nul kroner, medmindre parterne indgår aftale herom.

### *Til § 11*

Bestemmelsen i § 11 indeholder de overordnede principper for udenrigskapitlet.

*Stk. 1* og *stk. 2* omhandler de to hovedformer for Naalakkersuisuts deltagelse i det internationale samkvem. *Stk. 1* angår især muligheden for Naalakkersuisut til selv at handle på det

udenrigspolitiske område, mens stk. 2 især angår de tilfælde, hvor Naalakkersuisut deltager i det internationale samkvem som en del af regeringens optræden i mellemfolkelige anliggender.

Herudover fremgår det af stk. 1, at der kan indgås aftaler mellem regeringen og Naalakkersuisut om Naalakkersuisuts muligheder for at handle i mellemfolkelige anliggender i andre tilfælde end dem, der følger af udenrigskapitlet. Sådanne aftaler vil selvsagt skulle være i overensstemmelse med de forfatningsmæssige forudsætninger i stk. 3. Endvidere fastlægger stk. 2, at inddragelsen af Naalakkersuisut skal have form af et samarbejde, og at sigtet hermed skal være, at Grønlands interesser så vel som rigets samlede interesser skal tilgodeses.

Bestemmelsen i *stk. 3* klargør, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender, og at udenrigsministerens og de danske myndigheders udenrigspolitiske kompetence efter grundloven ikke begrænses af bestemmelserne i kapitlet.

Dette vil navnlig have betydning i spørgsmål, hvor Naalakkersuisut efter § 12 kan forhandle og indgå aftaler uden udenrigstjenestens medvirken.

#### *Til § 12*

§ 12 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 Circumpolar 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.

Fuldmagtsbestemmelserne i § 12 indebærer en adgang for Naalakkersuisut til selv at føre forhandlingerne, men indebærer ikke nogen pligt hertil. § 12 udelukker således ikke, at Naalakkersuisut vælger, at forhandlinger føres på grundlag af regelsættet i § 13 frem for efter fuldmagtsreglerne i § 12. Det vil her navnlig kunne være aktuelt at anvende reglerne i § 13, stk. 2, om, at Naalakkersuisut selv kan føre forhandlingerne under udenrigstjenestens medvirken, og reglen i stk. 3 om, at Naalakkersuisut i videst muligt omfang kan medundertegne folkeretlige aftaler, hvor Danmark og Grønland i fællesskab har været inddraget. Grønlands aftaler med EU har således hidtil været ført med udenrigstjenestens medvirken, fordi Danmarks medvirken i forhandlingerne er skønnet hensigtsmæssig for varetagelsen af Grønlands interesser.

§ 12 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 Naalakkersuisut i medfør af bestemmelsen, kan opsiges af Naalakkersuisut i medfør af bestemmelsen. For så vidt indgåelse af nye aftaler i henhold til § 12 vil kræve, at gamle aftaler, som er indgået af de danske myndigheder, ophører, vil dette efter omstændighederne kunne kræve medvirken af de danske myndigheder.

§ 12 angår kun folkeretlige aftaler, der fuldt ud ligger inden for områder, som er overtaget af Grønlands Selvstyre. Det er i denne forbindelse ikke afgørende, om de pågældende sagsområder er overtaget i henhold til den hidtidige hjemmestyreløvs § 4, § 5 eller § 7, eller om overtagelse er sket i henhold til nærværende lov. § 12 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 § 12, stk. 1, idet de ikke angår spørgsmål, der alene vedrører Grønland. Da det er ønskeligt, at Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre kan forhandle og indgå sådanne aftaler efter samme principper, som er fastlagt i stk. 1, åbner bestemmelsen i stk. 2 mulighed for, at Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre kan forhandle og indgå sådanne aftaler under forudsætning af, at de handler i forening. Denne bestemmelse åbner således en mulighed for fælles optræden af Grønland og Færøerne, men den indeholder ingen pligt hertil. Ønsker den ene af parterne, at sådanne forhandlinger og aftaler sker efter bestemmelserne i § 13, står denne mulighed også åben.

Det følger af § 12, *stk. 4*, at visse typer af aftaler ikke er omfattet af bemyndigelsen i § 12. Det fastslås derfor i bestemmelsen, at sådanne aftaler indgås efter bestemmelsen i § 13. Det drejer sig for det første om folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken. Aftaler i forbindelse med forsvarsaftalen af 1951, 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 Naalakkersuisut og andre ressortmyndigheder i en fremmed stat – f. eks. miljømyndigheder eller skattemyndigheder.

For det andet drejer det sig om aftaler, der skal gælde for Danmark. Dette beror på, at Grønland ikke kan deltage selvstændigt under betegnelsen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland” i aftaler, hvor Kongeriget allerede deltager i aftalen, jf. hvad der er nævnt i de almindelige bemærkninger ovenfor under pkt. 7.2 om statsretlige forhold.

For det tredje drejer det sig om 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 Fællesskabets interesser, i tilfælde af en interessekonflikt, som ikke kan løses.

Reglen i § 12, stk. 5, indebærer, at regeringen efter forhandlinger med Naalakkersuisut fastlægger de nærmere rammer for samarbejdet i henhold til § 12. Sådanne rammer er allerede fastlagt af udenrigsministeren den 26. september 2005 med hjemmel i fuldmagtslovens § 2, stk. 2, i . Disse rammer vil fortsat være gældende. 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.

Aftaler, som indgås i medfør af § 12, betegnes efter *stk. 6* som aftaler indgået af ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland”, såfremt der er tale om aftaler, der fremtræder som indgået mellem stater. I de normale tilfælde, hvor aftalerne fremtræder som indgået mellem regeringer eller mellem forvaltningschefer, foreskriver bestemmelsen, at aftalerne i titlerne kan fremtræde som indgået af Naalakkersuisut, idet der samtidig i en præambelbestemmelse til den konkrete aftale skal henvises til det retlige grundlag for aftalen, som findes i selvstyreloven. Denne ordning svarer ganske til, hvad der gælder efter fuldmagtsloven og de af udenrigsministeren den 26. september 2005 fastlagte rammer. Det er dog fundet hensigtsmæssigt at optage alle betegnelserne direkte i selve lovtæksten. Detaljer vedrørende præambelbestemmelser samt fastlæggelse af alternative betegnelser sker fortsat af udenrigsministeren efter forhandling med Naalakkersuisut, jf. *stk. 8*.

§ 12, *stk. 7*, angiver betegnelsen for aftaler, som indgås af Naalakkersuisut og Færøernes landsstyre i forening. Det er ikke fundet rigtigt i selvstyreloven at ændre reglerne om de betegnelser, der kan finde anvendelse for aftaler, der også omfatter Færøerne. Det følger dog allerede af udenrigsministerens fastlæggelse af rammerne for samarbejdet af 26. september 2005, at der kan anvendes samme arter af betegnelser, som dem, der er angivet i *stk. 6*.

Det fremgår af *stk. 8*, at udenrigsministeren efter forhandling med Naalakkersuisut kan fastlægge nærmere regler for brugen af betegnelser, samt andre betegnelser, efter reglerne i *stk. 5*. De allerede



fastlagte rammer af 26. september 2005 forbliver i kraft, indtil det måtte blive ændret. De i cirkulæret foreskrevne henvisninger til fuldmagtsloven må dog efter selvstyrelovens ikrafttræden erstattes af en tilsvarende henvisning til selvstyrelovens § 12.

### *Til § 13*

Bestemmelsen i *stk. 1* forpligter regeringen til at underrette Naalakkersuisut forud for forhandling om indgåelse af folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland.

Om betydningen af udtrykket ”særlig betydning for Grønland” henvises til de almindelige bemærkninger ovenfor under pkt. 7.5.

Hvor Naalakkersuisut i kraft af underretningen fra rigsmyndighederne tilkendegiver synspunkter, som ønskes inddraget i forhandlingerne, vil disse synspunkter på ligeværdigt grundlag skulle indgå i forberedelserne til forhandlingerne.

Bestemmelsen i *stk. 2* indebærer, at regeringen kan bemyndige Naalakkersuisut til at føre forhandlinger under medvirken af udenrigstjenesten i sager, ”der alene vedrører Grønland”.

Bestemmelsen i § 13, *stk. 3*, angår Naalakkersuisuts medundertegnelse af visse aftaler. Bestemmelsen indebærer, at hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget i forhandlinger, kan Naalakkersuisut i videst muligt omfang medundertegne den pågældende aftale. Bestemmelsen vil typisk kunne finde anvendelse, hvor Grønland har ført forhandlingerne i medfør af *stk. 2*. Den kan dog også finde anvendelse i en række andre tilfælde. Således blev Igaliku-aftalekomplekset – hvor regeringen var hovedforhandler, men hvor Grønland og Danmark var inddraget i fællesskab – medundertegnet af Naalakkersuisut. Udtrykket ”i videst muligt omfang” sigter til, at der kan være såvel folkeretlige som politiske forhold, der ikke muliggør en medundertegnelse fra Naalakkersuisut. For multilaterale aftaler – navnlig i internationale organisationer og på generelle diplomatiske konferencer – vil der således ofte være folkeretlige normer, der indebærer, at de pågældende forpligtelser gælder for Kongeriget Danmark, uden at det af aftalens underskriftformalia kan fremgå, at Naalakkersuisut er medunderskriver af aftalen. Ved diplomatiske konferencer kræves således typisk en fuldmagt fra de enkelte landes udenrigsministre for at kunne undertegne.

Heller ikke ved bilaterale aftaler kan bestemmelsen selvsagt sikre, at fremmede stater vil acceptere Naalakkersuisut som medunderskriver. Hvis det skulle vise sig nødvendigt, vil det dog normalt være muligt for udenrigsministeren at bemyndige et medlem af Naalakkersuisut til at medunderskrive en aftale på regeringens vegne, således at et medlem af Naalakkersuisut undertegner aftalen.

Adgangen til at medundertegne en aftale ændrer ikke ved, at aftalen for rigets vedkommende indgås af regeringen og ikke giver en egentlig vetoret for Grønland. Bestemmelsen svarer på dette punkt til Itilleq-erklæringen, hvis princippet gælder med forbehold af regeringens ansvar og beføjelser efter grundloven.

I bilaterale aftaler, som kan medundertegnes af Naalakkersuisut, vil det ofte være naturligt, at det også fremgår af aftalens titel, at denne er indgået af den danske regering sammen med Naalakkersuisut, uden at dette ændrer aftalens karakter af at være en bilateral aftale.

Bestemmelserne i stk. 2 og 3 finder anvendelse, hvor fuldmagtsbestemmelsen i § 12 ikke er anvendelig, f.eks. fordi aftalen ikke fuldt ud angår overtagne sagsområder, eller hvor Naalakkersuisut ønsker, at forhandlingerne sker på grundlag af § 13, stk. 2 og 3.

Hvor Naalakkersuisut undertegner en aftale sammen med regeringen, beror det på interne grønlandske forhold, i hvilket omfang Naalakkersuisut forelægger sådanne aftaler for Landstinget eller dets udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg. Når Naalakkersuisut har meddelt regeringen, at alle interne grønlandske procedurer er tilendebragt, indhenter regeringen om fornødent Folketingets samtykke og meddeler sluttelig aftaleparten, at alle forfatningsmæssige procedurer er gennemført.

Bestemmelsen i § 13, stk. 4, om, at folkeretlige aftaler skal forelægges til høring for Naalakkersuisut, er væsentligt udvidet i forhold til hjemmestyrelovens § 13, der alene foreskriver høring for visse aftaler, der kræver Folketingets samtykke. Forslaget svarer dog i det væsentlige til gældende praksis efter Statsministeriets vejledning om sager vedrørende Grønland og retningslinier for ministeriers og styrelses forhold til Grønland.

Om betydningen af udtrykket "særlig betydning for Grønland" henvises til, hvad der er anført herom oven for under § 13, stk. 1. Det siger sig selv, at forelæggelsespligten ikke gælder for aftaler, som ikke skal gælde for Grønland, f.eks. aftaler der vedrører Danmarks medlemskab af EU, som Grønland står udenfor.

I praksis har regeringen ikke sjældent ønsket hurtigt at ratificere givne traktater, mens Naalakkersuisut enten ikke ønskede, at traktaten skulle gælde for Grønland, eller ikke havde mulighed for at tage stilling til spørgsmålet inden for den givne tidsfrist. Regeringen har i sådanne tilfælde afgivet en erklæring i forbindelse med tiltrædelsen om, at traktaten ikke gælder for Grønland, med mindre der senere afgives en særskilt notifikation herom. Denne fremgangsmåde giver øget mulighed for at tilgodese selvstyrets ønsker om traktaters anvendelse for Grønland. I visse typer af internationale aftaler – f.eks. vedrørende menneskerettigheder eller

terrorismebekæmpelse – er det dog ikke muligt eller ønskeligt at tage forbehold eller begrænse en aftales territoriale anvendelsesområde.

Efter hjemmestyrelovens § 14 kan forelæggelse ved tvingende omstændigheder ske efterfølgende, og der gælder normalt en 6 måneders frist for besvarelse af en høring, med mindre rigsmyndighederne fastsætter andet i det enkelte tilfælde. Det foreslås, at disse regler moderniseres, således at bestemmelsen om efterfølgende høring udgår, idet det med moderne kommunikation altid vil være muligt at gennemføre en høring, evt. med en kort frist.

#### *Til § 14*

§ 14 svarer til bestemmelsen i fuldmagtslovens § 4. Bestemmelsen i § 14 angår de særlige tilfælde, hvor internationale organisationer giver mulighed for, at andre 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. Det følger af bestemmelsen i § 14, at regeringen er indstillet på i konkrete tilfælde – efter ønske fra og i samarbejde med Naalakkersuisut – at undersøge de konkrete muligheder for grønlandsk medlemskab i eget navn af internationale organisationer, der er åbne for andre end stater og sammenslutninger af stater, og i givet fald at støtte sådanne ønsker, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status. Det bemærkes, at selvstyret i givet fald vil skulle inddrages i en vurdering af, hvorvidt et medlemskab af en international organisation er foreneligt med Grønlands forfatningsretlige status.

#### *Til § 15*

§ 15 svarer til hjemmestyrelovens § 16, stk. 1, med de væsentlige udvidelser og moderniseringer, som er sket ved fuldmagtslovens § 3. Bestemmelsen indebærer, at Udenrigsministeriet ansætter repræsentanter for Naalakkersuisut på danske diplomatiske repræsentationer i udlandet, hvor Naalakkersuisut fremsætter ønske herom. Bestemmelsen er således udformet som en egentlig ret for Naalakkersuisut til at få udsendt egne repræsentanter til de danske diplomatiske repræsentationer. Modstykket hertil er, at det påhviler Naalakkersuisut at betale for udgifterne hertil, og at repræsentanternes aktivitet er begrænset til varetagelse af grønlandske interesser inden for sagsområder, som er fuldt ud overtaget af Grønlands Selvstyre. Ifølge den administrative aftale af 9. maj 2005, som er omtalt ovenfor under pkt. 7.1, instrueres de pågældende repræsentanter af Naalakkersuisut og er kun i begrænset omfang underlagt udenrigstjenestens instrukser.

Skulle Naalakkersuisut ønske at udsende en repræsentant til en dansk diplomatisk repræsentation til varetagelse af grønlandske interesser på ikke overtagne sagsområder og ikke mindst på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, vil der derfor være behov for drøftelser mellem Udenrigsministeriet og Naalakkersuisut om de nærmere retningslinier for, hvorledes dette vil kunne ske. Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at man i givet fald er rede til at indgå en aftale herom.

#### *Til § 16*

Bestemmelsen i *stk. 1*, hvorefter selvstyret er bundet af de folkeretlige forpligtelser, som gælder for riget, svarer i alt væsentligt til bestemmelserne i hjemmestyrelovens § 10, stk. 1 og stk. 3. De folkeretlige forpligtelser, som gælder for riget, omfatter også de forpligtelser, som selvstyret måtte have påtaget sig i medfør af fuldmagtsbestemmelserne i § 12. Den udtrykkelige bestemmelse i hjemmestyrelovens § 10, stk. 3, om, at regeringen kan pålægge hjemmestyret at gennemføre foranstaltninger, som er nødvendige til opfyldelse af internationale forpligtelser, er ikke medtaget i udenrigskapitlet, idet det er lagt til grund, at en sådan beføjelse tilkommer regeringen også uden en særlig hjemmel i selvstyreloven.

Bestemmelsen i *stk. 2*, hvorefter Naalakkersuisut skal forhandle påtænkte foranstaltninger med regeringen, såfremt deres iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, svarer til hjemmestyrelovens § 11, stk. 2.

#### *Til § 17*

Reglerne i §§ 17–18 vedrører samarbejdet mellem selvstyret og rigsmyndighederne, og de foreslåede bestemmelser indebærer en udvidelse af regeringens pligt til at forelægge lovforslag og udkast til administrative forskrifter. Baggrunden for udvidelsen af forelæggelsespligten er et ønske om at styrke Grønlands Selvstyres indflydelse. Der henvises i øvrigt til pkt. 8 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede § 17 omhandler forelæggelse af lovforslag.

Med bestemmelsen i *stk. 1* lægges der op til, at regeringens pligt til at forelægge lovforslag udvides i forhold til de nuværende regler i hjemmestyrelovens § 12, stk. 1, således at forelæggelsespligten vil gælde samtlige lovforslag, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland.

Det foreslås således, at regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, inden fremsættelsen for Folketinget skal fremsendes til Grønlands Selvstyre til udtalelse.

Det er endvidere i *stk. 2* fastsat, at regeringen afventer selvstyrets udtalelse inden fremsættelsen for Folketinget af regeringsforslag til love, der indeholder bestemmelser, som udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland.

I bestemmelsen i *stk. 3* er det bestemt, at der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser omfattet af *stk. 1*. Det forudsættes, at fristen fastsættes så lang, som forholdet i det konkrete tilfælde tillader.

#### *Til § 18*

Bestemmelsen i § 18 vedrører forelæggelse af udkast til administrative forskrifter.

Efter *stk. 1* skal udkast til administrative forskrifter, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, inden udstedelsen fremsendes til selvstyret til udtalelse.

Det er endvidere i *stk. 2* fastsat, at udstedelse af administrative forskrifter, der indeholder bestemmelser, som udelukkende vedrører Grønland eller har særlig betydning for Grønland, afventer selvstyrets udtalelse.

I *stk. 3* er det bestemt, at der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelser omfattet af *stk. 2*. Det forudsættes, at fristen fastsættes så lang, som forholdet i det konkrete tilfælde tillader.

#### *Til § 19*

Bestemmelsen viderefører hovedindholdet i § 18 i den nuværende hjemmestyrelov om tvistbilæggelse med visse ændringer. Det foreslås således i *stk. 1* at præcisere, at både Naalakkersuisut og den danske regering kan indbringe tvistsspørgsmål vedrørende selvstyrets kompetence i forhold til de danske myndigheder for nævnet.

Det er endvidere præciseret, at såvel Naalakkersuisut som den danske regering hver for sig udpeger to medlemmer af nævnet.

Endelig er der for så vidt angår muligheden for at suspendere den vedtagelse eller beslutning, der er indbragt for nævnet, lagt op til en ændring i forhold til den gældende tvistbilæggelsesmodel. Efter § 18, *stk. 3*, i den nuværende hjemmestyrelov kan den danske regering beslutte at suspendere hjemmestyrets vedtagelse eller beslutning, som er forelagt nævnet, indtil nævnets afgørelse foreligger. Med den foreslåede § 19, *stk. 3*, er kompetencen til at suspendere vedtagelsen eller beslutningen overladt til nævnet. Dermed er der åbnet op for, at både danske og grønlandske

vedtagelser eller beslutninger kan suspenderes, hvis de er indbragt for nævnet, ligesom de grønlandske og danske myndigheder ligestilles ved, at kompetencen til at suspendere den pågældende vedtagelse eller beslutning overlades til nævnet.

#### *Til § 20*

Bestemmelsen fastlægger, at grønlandsk er det officielle sprog i Grønland.

Den nuværende hjemmestyreløvs § 9 regulerer ligeledes anvendelsen af det danske sprog. Det følger således af hjemmestyreløvs § 9, stk. 1, 2. pkt., at der skal undervises grundigt i det danske sprog. Det følger endvidere af hjemmestyreløvs § 9, stk. 2, at begge sprog skal kunne anvendes i offentlige forhold.

Der er ikke fundet behov for bestemmelser i selvstyreloven om henholdsvis anvendelse af det danske sprog i Grønland og undervisning i dansk i Grønland. Dansk skal imidlertid stadig kunne anvendes i offentlige anliggender, jf. landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, og der vil - ligesom med hensyn til undervisning i dansk i Grønland - kunne fastsættes nærmere regler om denne anvendelse i relevant grønlandsk lovgivning.

#### *Til § 21*

Det er i *stk. 1* fastslået, at beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk.

Det bestemmes i *stk. 2*, at der indledes forhandlinger med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland, hvis det grønlandske folk træffer beslutning om selvstændighed. Træffes en sådan beslutning må Grønlands Selvstyre rette henvendelse til den danske regering med henblik på at igangsætte sådanne forhandlinger.

Med bestemmelsen fastslås en egentlig ret for Grønland til forhandlinger med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

Det følger af det foreslåede *stk. 3*, at en aftale mellem Naalakkersuisut og den danske regering skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og godkendes ved en folkeafstemning i Grønland. Det forudsættes, at samtykket skal indhentes og folkeafstemningen afholdes efter, at der foreligger et forhandlingsresultat mellem Naalakkersuisut og regeringen.

Det følger endvidere af det foreslåede *stk. 3*, at en aftale mellem Naalakkersuisut og den danske regering om selvstændighed for Grønland indgås med samtykke fra Folketinget. Folketingets samtykke vil i givet fald skulle meddeles i henhold til grundlovens § 19.

Den foreslåede bestemmelse i § 21 bygger således på, at Grønland kan udtræde af riget, og at Grønlands udtræden af riget ikke vil kræve en ændring af grundloven.

Det er i *stk. 4* udtrykkeligt fastsat, at selvstændighed for Grønland indebærer, at Grønland overtager højhedsretten over Grønland. Højhedsretten nævnt i *stk. 4* omfatter hele det grønlandske territorium (land-, sø- og luftterritoriet).

Der kan endvidere henvises til pkt. 10 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til § 22*

Lovens ikrafttræden er reguleret i *stk. 1*. Det er heri fastsat, at loven træder i kraft den 21. juni 2009.

#### *Til § 23*

Samtidig med lovens ikrafttræden ophæves lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre.

Det er i *stk. 2* fastsat, at § 8 i lov om Grønlands hjemmestyre forbliver i kraft, indtil råstofområdet er overtaget af Grønlands Selvstyre

Det er i *stk. 3* fastslået, at Grønlands Selvstyre fortsat har den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 4 i lov om Grønlands hjemmestyre.

Ifølge *stk. 4* har Grønlands Selvstyre den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 5 i lov om Grønlands hjemmestyre.

Som nævnt i de almindelige bemærkninger pkt. 4.1.2 vil der samtidig med dette lovforslag blive fremsat forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, hvori bemyndigelseslove, der er gennemført i henhold til hjemmestyrelovens § 5, foreslås ophævet.

Visse af bemyndigelseslovene indeholder dog bestemmelser, som foreslås videreført i det samtidig fremsatte forslag til lov om forskellige forhold til forbindelse med Grønlands Selvstyre, idet de pågældende bemyndigelseslove understøtter rigsmyndighedernes muligheder for at løse opgaver i og omkring Grønland. Videreførelsen af bestemmelserne indebærer, at Grønlands lovgivende og udøvende magt inden for sagsområdet er begrænset af de pågældende bestemmelser. Det drejer sig bl.a. om enkelte bestemmelser i lov nr. 612 af 23. december 1980 om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse og lov nr. 1089 af 29. december 1997 for Grønland om telekommunikation.

#### *Til § 24*

Lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler ophæves.

Bestemmelsen i *stk. 2* sikrer, at de af udenrigsministeren fastlagte rammer i henhold til § 2, stk. 2, i lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler optrykt som cirkulære nr. 125 af 26. september 2005, forbliver i kraft med de ændringer, der følger af denne lov, indtil de ændres eller ophæves af rette myndighed.

#### *Til § 25*

§ 22 i lov om mineralske råstoffer i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998, regulerer fordelingen af det offentliges indtægter fra rettighedshaveres virksomhed vedrørende mineralske råstoffer i Grønland. Da den fremtidige regulering heraf vil ske ved selvstyrelovens § 7, 8 og 10, foreslås bestemmelsen i § 22 i lov om mineralske råstoffer ophævet.

#### *Til § 26*

Som nævnt i de almindelige bemærkninger pkt. 5.3.5.3 er det aftalt mellem landsstyret og regeringen, at staten overdrager sine aktier i Nunaoil A/S til selvstyret ved lovens ikrafttræden. Som vederlag for overdragelsen vil selvstyret betale et beløb svarende til statens ejerandel af den bogførte egenkapital i selskabets balance pr. 31.12.2007 tillagt statens efterfølgende kapitalindskud frem til selvstyrets overtagelse af statens aktier i Nunaoil A/S. Indtægter ved salget af statens ejerandel af Nunaoil A/S til selvstyret er ikke omfattet af lovforslagets § 7, stk. 2. Et eventuelt senere helt eller delvist salg af selvstyrets ejerandel i Nunaoil A/S er som andre salg af ejerandele derimod omfattet af den nævnte bestemmelse.

Lov om selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter i Grønland m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 87 af 9. februar 1999, regulerer statens og hjemmestyrets stiftelse og drift af Nunaoil A/S, herunder størrelsen af selskabets aktiekapital og den løbende orientering af Folketinget om selskabets drift.

Ophævelsen af lovbekendtgørelse nr. 87 af 9. februar 1999 om selskab til varetagelse af kulbrinteaktiviteter i Grønland m.v. er en konsekvens af, at statens aktier i Nunaoil A/S overdrages til selvstyret i forbindelse med lovens ikrafttræden.



### *Til § 27*

Bestemmelsen indebærer, at de gældende retsfor skrifter på et område, der overtages af selvstyret, fortsat gælder i Grønland, så længe selvstyret ikke har benyttet sig af muligheden for at udstede landstingslove mv. Det sikrer, at der ikke opstår retstomme rum på de pågældende områder.

Ved rette myndighed forstås den myndighed, der til enhver tid er kompetent til at fastsætte reglerne på det pågældende område.

### *Til § 28*

Der er tale om en overgangsbestemmelse, som fastlægger, hvilken myndighed der skal behandle konkrete sager, som ikke måtte være afsluttede på tidspunktet for et sagsområdes overgang til selvstyret.

Det foreslås i *stk. 1*, at konkrete sager, som på tidspunktet for et sagsområdes overgang til selvstyret er under behandling af en dansk myndighed, som udgangspunkt færdigbehandles af vedkommende grønlandske myndighed.

Den foreslåede ordning i *stk. 1* skal ses i lyset af, at der efter et sagsområdes overgang til selvstyret i en række tilfælde ikke længere vil være danske myndigheder til at færdigbehandle de omhandlede sager. Efter grønlandsk overtagelse af f.eks. politiet vil der således ikke i Grønland være en dansk politimyndighed, der ville kunne færdigbehandle uafsluttede sager. Bestemmelsen omfatter både konkrete sager ved danske forvaltningsmyndigheder og ved domstolene.

Det er i *stk. 2* foreslået, at vedkommende danske myndighed i særlige tilfælde og efter aftale med vedkommende grønlandske myndighed kan bestemme, at visse nærmere bestemte sager skal færdigbehandles af vedkommende danske myndighed. Baggrunden for, at der med forslaget til *stk. 2* åbnes mulighed for at fravige den almindelige ordning som foreslået i *stk. 1*, er, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor det kan være hensigtsmæssigt at lade danske myndigheder afslutte behandlingen af verserende sager. Det vil f.eks. kunne gælde i forhold til uafsluttede ankesager ved domstolene.

Det bemærkes, at de danske myndigheders afgørelser af de omhandlede sager i givet fald vil skulle træffes på grundlag af de materielle regler, der gælder på afgørelsestidspunktet. Da de grønlandske myndigheder efter overtagelsen af det pågældende sagsområde vil have den lovgivende og udøvende magt på området og derfor vil kunne gennemføre ændringer af de relevante materielle regler, vil der være behov for at holde de pågældende danske myndigheder orienteret om eventuelle ændringer i det materielle retsgrundlag. Ansvaret for denne orientering påhviler vedkommende grønlandske myndighed.

Der vil efter stk. 2 også i fornødent omfang kunne fastsættes nærmere regler om, hvad der skal gælde med hensyn til bl.a. behandlingen af klager over afgørelser truffet af danske myndigheder samt begæringer om genoptagelse af sager, der er blevet behandlet af danske myndigheder på et sagsområde, der efterfølgende er overtaget af de grønlandske myndigheder.

## Bilag 1. - Sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs

<b>Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 4</b>
Grønlands styrelsesordning
Styrelsesordningen for kommunerne
Skatter og afgifter
Regulering af arbejdskrafttilgangen i Grønland
Regulering af erhvervmæssigt grønlandsk fiskeri, fangst, mv.
Fredning
Kompetence til at foretage indgreb i overenskomstmæssigt varslede konflikter f.s.v.a. journalister
Kompetence til at fastsætte bestemmelser om dyrtidsregulering af lønninger m.v. for den del af det private arbejdsmarked i Grønland, hvor lønninger reguleres på grundlag af det grønlandske reguleringspristal
Næringslovgivning
Regulering af den resterende del af erhvervmæssigt fiskeri
EFG-elevs retsstilling
Kompetence til at foretage indgreb i overenskomstmæssigt varslede konflikter (genetablering af fredspligt) på den resterende del af det offentlige, ikke-statslige arbejdsmarked og på det private arbejdsmarked (Thule Air Base delvis undtaget).
Kompetence til at fastsætte bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold i øvrigt på det private arbejdsmarked i Grønland (Thule Air Base delvis undtaget), herunder bestemmelser om dyrtidsregulering af lønninger m.v., der reguleres på grundlag af det danske reguleringspristal.
Konkurrencelovgivningen
Mønstring af søfarende
Forsamlingshuse
Radiostøddæmpning og fællesantenner
Regulering af jagt og fiskeri af ikke-erhvervmæssig karakter
Kompetence til at lovgive om licitation
Regelfastsættelse vedr. indgåelse af kollektive overenskomster og aftaler m.v. for personale under hjemmestyret og kommunerne, som ikke er omfattet af hovedaftalen vedr. tjenestemænd i Grønland
Regelfastsættelse for og tilsyn med produktion af naturtørret fisk til det grønlandske hjemmemarked

<b>Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 7, jf. § 4</b>
Stednavne i Grønland – L 555 30/11-1983
Regelfastsættelse vedrørende det særlige grønlandske flag – L 222 6/6-1985
Regelfastsættelse om sommertid – L 817 19/12-1989
Regelfastsættelse vedr. ekspropriation på overtagne sagsområder – L 1012 19/12-1992

Undersøgelse og udnyttelse af vandkraftressourcer – L 1075 22/12-1993
Hunde og dyreværn – L 906 16/12-1998
Ansvarsforholdene på medieområdet – L 439 31/5-2000

<b>Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 5</b>
L 579 29/11-1978 om folkeskolen i Grønland
L 580 29/11-1978 for Grønland om arbejds- og socialvæsenet
L 582 29/11-1978 for Grønland om erhverismæssige uddannelser
L 815 19/12-1989 om radio- og fjernsynsvirksomhed i Grønland
L 584 29/11-1978 for Grønland om fritidsvirksomhed
L 264 6/5-1993 om kirken i Grønland
L 589 29/11-1978 om biblioteksvæsenet i Grønland
L 609 23/12-1980 om folkehøjskoler i Grønland
L 610 23/12-1980 om museumsvæsenet i Grønland
L 612 23/12-1980 for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse
L 134 28/3-1984 om støtte til erhverv i Grønland
L 135 28/3-1984 for Grønland om produktion og salg af grønlandske produkter
L 944 23/12-1986 for Grønland om boligforsyning, boligstøtte, leje af boliger m.v.
L 848 21/12-1988 om Grønlands centrale Lønanvisnings overførsel til Grønlands hjemmestyre
L 850 21/12-1988 for Grønland om miljøforhold mv.
L 369 6/6-1991 om sundhedsvæsenet i Grønland

<b>Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 7, jf. § 5</b>
L 469 6/11-1985 for Grønland om forsyning, trafik, postbesørgelse m.v.
L 943 23/12-1986 for Grønland om el, vand, varme, brandvæsen, havne, veje, telekommunikation m.v.
L 847 21/12-1988 om Grønlands Fiskeriundersøgelsers overførsel til Grønlands hjemmestyre
L 305 14/5-1991 om tilskud til Grønlands hjemmestyre (hjemmestyrets overtagelse af sundhedsvæsenet og Sdr. Strømfjord/Kangerlussuaq Lufthavn mv.)
L 1089 29/12-1997 for Grønland om telekommunikation

**Bilag 2.** – Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.



## Justitsministeriet Lovafdelingen

Dato: 3. november 2004  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2004-750-0228  
Dok.: JMF20599

### NOTAT

om

#### **adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder**

##### **1. Indledning**

Ved brev af 6. oktober 2004 har Grønlandsk-dansk selvstyrekommission anmodet Justitsministeriet om en redegørelse for de forfatningsretlige rammer for overførelse af yderligere kompetence til de grønlandske myndigheder.

Spørgsmålet er således, i hvilket omfang forfatningsretlige regler kan antages at sætte grænser for adgangen til i forbindelse med etablering af et udvidet, grønlandsk selvstyre at overføre yderligere af de beføjelser, der efter grundloven tilkommer Folketinget eller regeringen (kongen).

Pkt. 2 omtaler den gældende hjemmestyreordning fra 1978. Herefter behandles i pkt. 3 visse almindelige spørgsmål om overladelse af lovgivningskompetence efter grundloven. Pkt. 4 behandler begreberne forfatningsretlig enhed og rigsenheden (rigsfællesskabet), mens pkt. 5 omtaler en række andre grundlovsbestemmelser, der kan have betydning for det rejste spørgsmål.

Justitsministeriets overvejelser og vurdering er gengivet i pkt. 6.

Pkt. 7 indeholder en sammenfatning.

## 2. Den gældende hjemmestyreordning

Ved lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre blev der skabt grundlag for, at en række sagsområder kan overgå til hjemmestyret.

Lovens § 1, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

”§ 1. Grønland udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Det grønlandske hjemmestyre varetager inden for rigsenhedens rammer grønlandske anliggender efter reglerne i denne lov.”

Hjemmestyret kan efter § 4, stk. 1, i den grønlandske hjemmestyrelov bestemme, at sagsområder eller en del af et sagsområde, der er nævnt i bilaget til loven, skal overgå til hjemmestyret. Hjemmestyret har den lovgivende og administrative myndighed for områder, der er overgået efter denne bestemmelse, og hjemmestyret overtager de udgifter, der er forbundet hermed, jf. hjemmestyrelovens § 4, stk. 2.

Efter hjemmestyrelovens § 5, stk. 1, kan rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret ved lov bemyndige hjemmestyret til at overtage den regelfastsættende myndighed for samt administrationen af et sagsområde eller en del af et sagsområde, som er nævnt i bilaget til loven, og som ikke er overgået til hjemmestyret efter hjemmestyrelovens § 4. Tilskud til således overtagne sagsområder fastsættes ved lov.

I hjemmestyrelovens § 7, stk. 1, er det fastsat, at rigsmyndighederne efter forhandling med og tilslutning fra hjemmestyret ved lov kan bestemme, at sagsområder, der ikke er nævnt i hjemmestyrelovens bilag, overgår til hjemmestyret. Afgørelsen af, hvilken sagsområder der skal overgå til hjemmestyret, træffes ud fra hensynet til rigsenheden og til, at hjemmestyret får en udstrakt indflydelse på områder, der særligt berører grønlandske forhold, jf. hjemmestyrelovens § 7, stk. 2.

Bilaget til den grønlandske hjemmestyrelov har følgende indhold:

### ”BILAG

1. Grønlands styrelsesordning.
2. Styrelsesordning for kommunerne.
3. Skatter og afgifter.
4. Folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund.
5. Fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl.
6. Fredning.

7. Landsplanlægning.
8. Nærings- og konkurrencelovgivning, herunder også lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhed, regler om alkoholholdige drikke samt regler om lukketid.
9. Sociale forhold.
10. Arbejdsmarkedsforhold.
11. Undervisning og kultur, herunder erhvervsuddannelse.
12. Erhvervsforhold i øvrigt, herunder statens fiskeri- og produktionsvirksomhed, erhvervsstøtte og erhvervsudvikling.
13. Sundhedsvæsen.
14. Lejelovgivning, boligstøtte og boligforvaltning.
15. Vareforsyning.
16. Intern passager- og godsbefordring.
17. Miljøbeskyttelse.”

### **3. Almindeligt om overførsel af lovgivningskompetence.**

#### **3.1. Grundlovens § 3, 1. pkt.**

Efter grundlovens 3, 1. pkt., er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening.

Det er drøftet i den statsretlige litteratur, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan delegere sin kompetence.

Om spørgsmålet anfører Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 551, bl.a.:

”Ifølge Grl. § 3 er den lovgivende Magt hos Kongen og Folketinget i Forening. Dette kan ændres under Iagttagelse af Grl. § 88; men kan den almindelige Lovgivningsmagt selv overlade Fastsættelsen af Retsregler til Kongen, en Minister eller andre Forvaltningsmyndigheder? Det almindelige Princip, hvorefter Delegation af offentligretlige Beføjelser er udelukket; potestas delegata non delegatur, kunde synes at føre til et benægtende Svar.

Saa enkel er Sagen dog ikke. Det er hos os en gammel Praksis, at Lovgivningsmagten giver Kongen og navnlig Ministrene Bemyndigelse til at udstede Gennemførelsesanordninger, og der er som tidligere nævnt en jævn Overgang mellem saadanne Bemyndigelser og de Fuldmagtslove, der har fundet udstrakt Anvendelse i dette Aarhundrede. Denne Praksis kan ikke anses for grundlovstridig blot i Kraft af det nævnte Princip, som ikke har nogen positiv Hjemmel i Grundloven. Grundloven er jo ogsaa i dette Aarhundrede blevet ændret tre Gange, uden at der er taget Afstand fra Brugen af Fuldmagtslove. Spørgsmaalet bliver da kun, om der gælder nogen almindelig retlig Begrænsning for Adgangen til at give Fuldmagtslove, og om en saadan Begrænsning kan hævdes for Domstolene.

I førstnævnte Henseende er der Enighed om, at en Fuldmagtslov, som sagligt og i Tid giver ubegrænset Anordningsmyndighed, er grundlovstridig. Der maa imidlertid gælde en snævrere, omend meget ubestemt Begrænsning. Et enkelt Kriterium kan ikke blive afgørende. At Fuldmagtsloven er uden Tidsbegrænsning..., gør den ikke grundlovsstridig, hvis den i saglig Henseende er begrænset. En saglig ubegrænset Fuldmagtslov maa anses for grundlovstridig. Arten af det Retsomraade, Fuldmagtsloven omfatter, kan blive afgørende. En fuldmagtslov, der gav fri Adgang til Udstedelse af Anordninger indenfor hele Strafferettens eller hele den borgerlige Rets Omraade, vilde utvivlsomt være grundlovsstridig. I Krisetider maa der være en videre Adgang til at give Fuldmagtslove end under normale Forhold. Om bemyndigelsen meddeles til Kongen eller en Minister, kan ikke blive af Betydning. Derimod kan Bemyndigelse til at udstede landsomfattende Anordninger formentlig ikke gives til en i Forhold til hidtidig Praksis og Retsopfattelse helt usædvanlig Myndighed, t.Eks. en Amtmand eller en Kommunalbestyrelse.

Det er saaledes forskellige Egenskaber ved en Fuldmagtslov, som bliver afgørende for, om den kan anses for grundlovstridig, tilmed saaledes, at flere Egenskaber oftest i hvert enkelt Tilfælde maa tages med i Afvejelsen for og imod."

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1973), side 205 f, anfører bl.a.:

"I henseende til delegationens saglige indhold kan det imidlertid ikke være ligegyldigt, hvilket omfang den har. En i saglig henseende ubegrænset delegation ville gribe ind i grundlovens fundamentale kompetencefordeling og ændre det reelle indhold af § 3, hvorefter den lovgivende myndighed er hos kongen og folketinget i forening. Hvis delegationens sagsområde er klart bestemt, er den derimod forenelig med grundlovens system, og dette gælder selv om loven overlader administrationen frihed med hensyn til hvilke foranstaltninger der bør træffes i henhold til delegationen. I dansk praksis er der navnlig forekommet vidtgående delegationer på det erhvervspolitiske område, specielt valutaforhold, vareforsyning, støtteordninger til landbruget m.m., og grundlovsmæssigheden heraf er almindeligt anerkendt. Ved HD 1941.1076 opretholdtes en lov der bemyndigede handelsministeren til at "træffe foranstaltninger til bybefolkningens forsyning med mælk og fløde til den billigst mulige pris".



Dernæst kan man spørge, om lovgivningsmagten har frihed til at delegere til hvem som helst. I praksis er dette ikke noget vigtigt problem. Delegation sker normalt til vedkommende minister, og dette er klart foreneligt med grundloven, når delegationen ikke af andre grunde er grundlovsstridig. Ministerens udøvelse af den delegerede beføjelse vil ske under sædvanligt politisk og retligt ansvar, og legaliteten kan efterprøves af domstolene. Hvis imidlertid delegation skete til en myndighed, der ikke på lignende måde virkede inden for rammerne af det forfatningsretlige system, ville den næppe være forenelig med grundlovens ordning. Dette er ialtfald baggrunden for at der er givet særlig hjemmel i grl. § 20 for overførelse af kompetence til en international myndighed. Uden en tilsvarende grundlovmæssig hjemmel, som ikke findes, må det være udelukket at delegere lovgivningskompetence til en privatperson eller til en privat organisation. Hvis det imidlertid overlades en privat organisation at fastsætte regler som er bindende alene for dens medlemmer eller for den kreds af erhvervsudøvere el.lign. hvis interesser den varetager, vil det muligvis være foreneligt med grundloven. Til lokale forvaltningsorganer kan det overdrages at give regler, der skal være gældende inden for det lokale område, men ikke i landet som helhed.”

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 495 f, anfører bl.a.:

”Grundlovens system bygger videre på den forudsætning, at der i to retninger kan udgå bemyndigelser fra det lovgivende organ. Dels til det centrale, udøvende organ, d.v.s. kongen, grdl. § 3; dels til lokale (kommunale) organer, jfr. grdl. § 82 der forudsætter et kommunalt selvstyre af et vist omfang.

Bemyndigelser i strid med disse grundlæggende forudsætninger er forfatningsstridige medmindre de er hjemlede ved en forfatningssædvane. Heraf kan nærmere følgende udledes:

1. En generalfuldmagt, d.v.s. en sagligt ubegrænset overladelse af lovgivningsmagt, er grundlovsstridig.
2. Det samme gælder når fuldmagten er almindelig i den forstand at den omfatter enten alle anliggender der ikke særligt undtages, eller store dele af retssystemet, fx den borgerlige ret eller straffelovgivningen.”

Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 78 f, anfører bl.a.:

”Når det i grundlovens § 3, 1. pkt., siges, at den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening, ligger der ikke heri et almindeligt delegationsforbud, og bestemmelsen afskærer ikke lovgivningsmagten fra at bemyndige en minister til at udstede anordninger, der gør indgreb i borgernes frihed og ejendom...

Bestemmelserne i grundlovens § 3, 1. pkt., har dog i to henseender betydning for spørgsmålet om delegation af lovgivningskompetence. For det første følger det af bestemmelsen, at lovgivningsmagten når som helst kan tilbagekalde delegationen. For det

andet indeholder bestemmelsen en forudsætning om, at delegationen ikke må være sagligt ubegrænset.

...

For så vidt angår Færøerne og Grønland gør særlige forhold sig gældende. Det kan ikke antages, at grundlovens § 3 sætter grænser for adgangen til at overføre lovgivningskompetence til hjemmestyremyndighederne for så vidt angår færøske og grønlandske anliggender.”

Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1 Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 378 f, anfører bl.a.:

”Det forfatningsretlige system fungerer kun under visse forudsætninger. Regler om f.eks. lovproceduren har kun mening under forudsætning af, at lovformen – og ikke andre reguleringsformer – bruges til gennemførelse af den politisk centrale regulering. Ud fra sådanne principielle og ikke ganske præcise overvejelser er der mulighed for at opstille visse grænser for delegation, hvoraf nogle måske ikke har stor praktisk betydning, men dog kan være en egnet ramme for drøftelse af mere praktiske emner.

For det første må området for en delegation respektere visse grænser: Det er ikke foreneligt med grundloven, om der blev gennemført en generalfuldmagt, dvs en sagligt ubegrænset overførelse af kompetencen til at udstede forskrifter til en administrativ myndighed. Ej heller en almindelig fuldmagt, der omfatter alle anliggender, som ikke er særligt undtaget, kan forenes med funktionsfordelingen mellem Folketing og administration. Endelig kan en delegation, som er afgrænset til, men udtømmende dækker et bestemt fagområde, f.eks. landbruget eller energiforsyningen, heller ikke forenes med den forfatningsretlige struktur. Disse delegationsforbud bygger på grl § 3, jf P. Andersen 1954 s 550 f, A. Ross 1980 s 495 f, M. Sørensen 1973 s 206, P. Germer 1995 s 80. Når ”den lovgivende magt” er tillagt Folketing og regering (konge), kan den ikke som helhed flyttes til en anden (en minister f.eks.). Men resultatet ville næppe være anderledes, hvis vi ikke havde grl § 3.

De her beskrevne rammer udelukker ikke ganske vidtgående delegationsbestemmelser. Sådanne har naturligt særligt været fremtrædende under kriseforhold, jf som eksempel lov nr 164 af 7.8.1914, der bemyndigede indenrigsministeren ”til indtil videre at træffe foranstaltninger til regulering af prisen på levnedsmidler og varer, ...”, der var grundlaget for en stor del af Indenrigsministeriets regulerende virksomhed under 1. verdenskrig. UfR 1941 1076 H omhandlede en kriselov fra 2. verdenskrig, nemlig lov nr. 415 af 5.8.1940 om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde, der bemyndigede handelsministeren til ”at træffe foranstaltninger til sikring af bybefolkningens forsyning med mælk og fløde til den billigst mulige pris”, der ikke fandtes at ”være stridende mod grundloven”, jf. tilsvarende om 1914-loven: UfR 1916 1003 L. Ved bedømmelsen af love som de nævnte har man taget hensyn til de kritiske politiske forhold, hvorunder de er blevet gennemført. Men som forholdet mellem Folketing og regering har udviklet sig, kan der ikke fra et forfatningsretligt

synspunkt rejses kritik mod en delegation, der blot indeholder en afgrænsning af et snævrere sagsområde, angivelse af de formål, der skal varetages, og af de anvendelige midler, sml M. Sørensen 1973 s. 206.

Som det fremgår, antages grundlovens § 3, 1. pkt., at være til hinder for en i saglig henseende ubegrænset delegation til forvaltningen. Endvidere antages bestemmelsen at være til hinder for, at lovgivningsmagten til forvaltningen foretager en delegation, som er afgrænset til, men udtømmende dækker et bestemt sagsområde.

### **3.2. Specielle delegationsforbud i grundloven**

Grundloven indeholder en række regler, der udtrykkeligt fastslår, at bestemte anliggender skal reguleres "ved lov", "ikke uden ved lov" eller "ifølge lov".

Dette gælder bl.a. med hensyn til:

- grundlovens § 27, hvorefter regler om ansættelse, afskedigelse mv. af tjenestemænd fastsættes ved lov,
- grundlovens § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov,
- grundlovens § 44, stk. 1, hvorefter ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov,
- grundlovens § 61, hvorefter den dømmende magts udøvelse kun kan ordnes ved lov,
- grundlovens § 66, der fastsætter, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov,
- grundlovens § 73, stk. 1, hvorefter ekspropriation kun kan ske ifølge lov.

Grundlovsbestemmelser af denne karakter opstiller særlige begrænsninger med hensyn til lovgivningsmagtens mulighed for at delegere sin kompetence på de pågældende områder. Hvor langt det enkelte, særlige delegationsforbud rækker, må afhænge af en fortolkning af vedkommende bestemmelse, jf. bl.a. Peter Germer, a.st., side 80 f.

Grundlovens særlige regler om delegationsforbud er ikke antaget at være til hinder for, at de grønlandske myndigheder inden for rammerne af den gældende hjemmestyreordning kan udstede regler om bl.a. skatteopkrævning og ekspropriation.

## 4. Forfatningsretlig enhed og rigsenheden (rigsfællesskabet)

### 4.1. Grundlovens § 1 mv.

Der findes i grundloven ikke en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, i hvilket omfang det – uden en grundlovsændring – er muligt at overlade rigsmyndighedernes kompetence til selvstyremyndigheder inden for riget. I modsætning hertil er der i grundlovens § 20 en udtrykkelig bestemmelse om adgangen til at overlade beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til visse internationale organisationer.

Grundloven anvender heller ikke udtrykket rigsenheden (eller rigsfællesskabet).

I grundlovens § 1 er der imidlertid følgende bestemmelse om forfatningsretlig enhed:

”§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.”

Bestemmelsen blev indsat ved grundlovsrevisionen i 1953 som led i ændringen af Grønlands statsretlige stilling fra en koloni til en ligestillet del af riget. I Forfatningskommissionens bemærkninger til bestemmelsen er det således bl.a. anført (side 28):

”Denne paragraf, som ikke findes i den gældende grundlov, er foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som forfatningsforslaget medfører...”

Den foreslåede paragraf vil medføre, at grundloven i sin helhed får gyldighed for Grønland.”

Grundlovens § 1 indebærer således, at bestemmelserne i grundloven også finder anvendelse i Grønland. Det betyder f.eks., at grundlovens frihedsrettigheder også gælder i Grønland.

I Forfatningskommissionens betænkning, a.st., er der endvidere henvist til et responsum om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling udarbejdet af de tilforordnede professorer Poul Andersen og Alf Ross. Heri er det bl.a. anført:

”En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenelig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning.”

Forarbejderne til grundlovens § 1 indeholder i øvrigt ikke nærmere oplysninger om bestemmelsens rækkevidde, herunder i forhold til Færøerne og den færøske hjemmestyreordning, som blev etableret i 1948.

Udtrykket rigsenheden er anvendt i den grønlandske og den færøske hjemmestyrelov.

I § 1, stk. 1, i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre hedder det således:

”§ 1. Grønland udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Det grønlandske hjemmestyre varetager inden for rigsenhedens grænser grønlandske anliggender efter reglerne i denne lov.”

I § 1 i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre hedder det tilsvarende, at Færøerne inden for lovens rammer udgør et selvstyrende folkesamfund i det danske rige, og at det færøske folk i henhold hertil ved sin folkevalgte repræsentation, Lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden overtager ordningen og styrelsen af færøske særanliggender som angivet i loven.

I bemærkningerne til lovforslaget om Grønlands hjemmestyre er bl.a. anført følgende om betydningen af rigsenheden (Folketingstidende 1978-79, Tillæg A, sp. 331 ff):

”Forslaget bygger på forudsætningen om rigsenhedens opretholdelse...

At hjemmestyret sker inden for rigsenhedens rammer indebærer:

...

3) *at kun sagsområder, der alene vedrører Grønland, men ikke angår riget som helhed eller andre dele af riget, kan overgå til hjemmestyret, og*

4) *at kun en del af rigsmyndighedernes kompetence kan overføres til hjemmestyret.*

Rigsenheden medfører således, at visse sagsområder som f.eks. udenrigs-, sikkerheds- og valutapolitik efter deres art ikke vil kunne overføres til hjemmestyret, ligesom der ikke vil kunne ske en ubegrænset overførsel af sagsområder til hjemmestyret ... Rigsenheden medfører endvidere, at hjemmestyret under udøvelsen af sine beføjelser skal respektere rigets traktatmæssige forpligtelser samt de fundamentale retsprincipper, der er fælles for riget...”

Den grønlandske hjemmestyrelov bygger på betænkning nr. 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland. I betænkningens bind 1, Hjemmestyreordningen, side 23, er det bl.a. anført:

### **”1. Områder, hvor kompetencen ligger hos rigsmyndighederne og ikke kan henlægges til hjemmestyret**

Det drejer sig ... navnlig om områder som statsforfatningen (herunder bl.a. de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, retsplejen, frihedsrettighederne), forholdet til udlandet (herunder indgåelse af traktater), rigets finanser (herunder Nationalbanken og dens funktioner, finans-, penge- og valutapolitik), forsvar, strafferechtspleje og fængselsvæsen samt om de almindelige principper for person-, familie- og arveret samt formueret.

At disse områder ikke kan overtages af hjemmestyret er ikke til hinder for, at der fortsat kan gives særlige bestemmelser ("love for Grønland"), der tager fornødne hensyn til grønlandske forhold, men det må være forbeholdt rigets myndigheder at gennemføre sådanne bestemmelser, der ikke bør fjerne sig længere fra retstilstanden i den øvrige del af riget, end de lokale forhold nødvendiggør."

I betænkningens bind I, side 33, anføres endvidere bl.a.:

"Det er en klar konsekvens af rigsenheden, at grundloven har gyldighed for alle dele af riget. Dette indebærer bl.a. at bestemmelserne om frihedsrettighederne er gældende overalt i riget. Rigsenheden forudsætter endvidere visse *fundamentale retsprincipper* som fælles for riget. De fælles, fundamentale retsprincipper er imidlertid ikke alle nedfældet i grundloven, som bl.a. ikke omfatter princippet om magtfordrejning, visse familieretlige principper samt visse retsgarantier.

De fælles fundamentale retsprincipper vil også skulle respekteres af hjemmestyret under udøvelse af sine beføjelser, men kommissionen har ikke fundet det nødvendigt at medtage en bestemmelse herom i forslaget til hjemmestyrelov.

Hjemmestyrets kompetence må endvidere ses i relation til rigets internationale forpligtelser, som vil have virkning både for rigsmyndighederne og for hjemmestyret. Det foreslås, at der i hjemmestyreloven indsættes en bestemmelse om, at hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget."

I Statsministeriets (nu ophævede) cirkulære nr. 13 af 6. februar 1989 om sager vedrørende Grønland er anført følgende om betydningen af rigsenheden:

"Sagsområder, der som følge af rigsenheden ikke kan overgå til hjemmestyret.

1. Statsforfatningen, herunder de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, retsplejen og frihedsrettighederne.
2. Statsborgerbegrebet, pas, visa, statssymboler.
3. Udenrigspolitiske anliggender.
4. Forsvar.
5. Rigets finanser, Nationalbanken, seddeludstedelse, mønt, mål og vægt, valuta.
6. De almindelige lovsystemer for personret, familieret, arveret samt formueret.
7. Strafferetspleje, fængselsvæsen."

Uanset det, der er anført i betænkningen om den grønlandske hjemmestyreordning og i det nævnte cirkulære, har Justitsministeriet senere antaget, at grundloven ikke er til hinder for, at regeludstedende kompetence vedrørende retsplejen og kriminalforsorgen overføres til det grønlandske hjemmestyre. Der henvises til Justitsministeriets notat af 11. november 1997 om muligheden for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre.

#### **4.2. Den statsretlige litteratur om forfatningsretlig enhed mv.**

I den statsretlige litteratur er behandlet en række spørgsmål om, i hvilket omfang grundloven kan antages at opstille grænser for adgangen til at overføre kompetence til bl.a. det grønlandske hjemmestyre.

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1973) side 43, anfører bl.a.:

”Et spørgsmål som grundloven ikke tager udtrykkelig stilling til er, om der inden for rammen af den almindelige forfatningsretlige ligestilling kan indrømmes enkelte dele af riget en særstilling af begunstigende karakter, navnlig derved at der gives dem lokalt selvstyre i deres særlige anliggender. Netop på grund af Færøernes og Grønlands særlige faktiske situation, betinget af naturgivne faktorer, i forbindelse med beboernes etniske, kulturelle og sproglige særpræg i forhold til Danmarks befolkning, er spørgsmålet af væsentlig praktisk betydning. Svaret må være, at grundloven ikke udelukker en forfatningsretlig særstilling i form af et vidtgående lokalt selvstyre.”

Endvidere anfører Max Sørensen, a.st., side 53, bl.a.:

”Den forfatningsretlige enhed som grl. § 1 har fastslået vedrører den forfatningsretlige ramme. De organer, som grundloven har etableret, og den kompetence der er tillagt dem, må være fælles for riget som helhed, medmindre afvigelser er hjemlet udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved grundlovens eget indhold eller dermed ligestillet forfatningsretlig norm. Det samme gælder de begrænsninger af materiel eller formel art, som grundloven opstiller for organernes kompetence, navnlig i bestemmelserne om borgernes frihedsrettigheder.

Inden for disse rammer er de forfatningsretlige organers kompetence i alt væsentligt en fri kompetence. Navnlig kan lovgivningsmagten frit give lovene det indhold den ønsker, så længe den respekterer grundlovens begrænsninger. Der er derfor intet til hinder for, at den giver lovregler af forskelligt indhold for forskellige geografiske områder.”

Isi Foighel, som var formand for Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, der afgav den ovenfor under pkt. 4.1 nævnte betænkning, anfører i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen, 1979, side 89 ff, om Grønlands Hjemmestyre bl.a. (side 91):

”Det var fastsat i kommissionens kommissorium og accepteret af såvel de danske som de grønlandske medlemmer, at gennemførelsen af hjemmestyret måtte finde sted inden for ”rammerne af rigsfællesskabet”. Princippet herom kan udledes af grundlovens paragraf 1.”

I en artikel i TfR 1980, side 1 ff, anfører Jerzy Sawicki bl.a. om det, der er anført i bemærkningerne til forslaget til den grønlandske hjemmestyrelov med hensyn til begrebet rigsenheden:

”I bemærkningerne kan der ikke findes nogen nærmere forklaring af henvisningen til ”de fundamentale retsprincipper, der er fælles for riget”. Ideen om at rigsenheden kræver respekt for sådanne principper har formentlig sit udspring i hjemmestyrekommissionens overvejelser. Kommissionen gik tilsyneladende ud fra, at man kun alt for godt kendte disse ”fundamentale retsprincipper, der er fælles for riget”, til at de krævede nærmere omtale...”

Alf Ross, a.st., side 496, anfører bl.a.:

”Ved lov om Færøernes hjemmestyre nr. 137 af 23. marts 1948 har en usædvanlig vidtgående delegation af lovgivningsmagt til lokale myndigheder fundet sted. Ifølge lovens § 4 har hjemmestyret (d.v.s. lagting og landsstyre) for de områder der efter reglerne i §§ 2 og 3 henføres under færøske særansiggende ”den lovgivende og administrative myndighed.” De af lagtinget vedtagne og af landsstyrets formand stadfæstede love benævnes lagtingslove. Terminologien er usædvanlig og klart udtryk for en delegation af lovgivningsmagt. Terminologien er ideologisk begrundet i ønsket om at markere den særstilling som Færøerne i national, historisk og geografisk henseende indtager indenfor riget, jfr. lovens indledning. Retligt adskiller lagtingslovene sig ikke fra anordninger med derogatorisk kraft, og retligt må det færøske hjemmestyre karakteriseres som et kommunalt selvstyre af usædvanlig vidtgående omfang. Der er intet holdepunkt for at anse loven for grundlovsstridig. Der ville forfatningsretligt intet være til hinder for at etablere en tilsvarende ordening for Amager eller Taasinge, men politisk lader en så usædvanlig ordening sig naturligvis kun forsvare ud fra hensynet til Færøernes særstilling.”

Frederik Harhoff, Rigsfællesskabet (1993), side 491 f, anfører bl.a.:

”Rigsfællesskabet indebærer, at visse sagsområder efter deres art ikke kan overtages af Hjemmestyret. Dette gælder først og fremmest forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt i hvert fald den del af udenrigspolitikken, der angår Riget som *helhed*...

Hjemmestyrekommissionen opregnede endvidere en række sagsområder, der – *som følge af rigsenheden* – skønnedes at være uoverdragelige, og denne opregning er gentaget i bilaget til Statsministeriets cirkulære nr. 13 af 6. februar 1989 om sager vedrørende Grønland.” [se ovenfor i pkt. 4.1].

Herefter anfører Frederik Harhoff, a.st.:

”...at denne opregning næppe i alle tilfælde kan være bindende for Hjemmestyret, *såfremt* det fremførte forfatningsretlige alternativ lægges til grund. I føderale stater som USA,



Canada og Tyskland er områder som statsforfatningsretten og valg til forbundsorganerne, samt de i cirkulærets pkt. 2-5 anførte sagsområder [se ovenfor i pkt. 4.1], typisk henlagt eksklusivt under de føderale myndigheders kompetence. Men at civilretten, formueretten og strafferetten af *principielle statsretlige grunde* skulle være uoverdragelige, lader sig kun forklare ud fra den antagelse, at Hjemmestyret hviler på en (vidt udstrakt) *delegation*. Jeg kan tiltræde det *hensigtsmæssige* i denne fordeling – det ville volde betydelige praktiske vanskeligheder at operere med forskellige regler på disse områder – men jeg ser ingen tvungende statsretlige og *i rigsfællesskabet særligt begrundede* årsager til, at Hjemmestyret ikke skulle kunne vedtage en egen lov om f.eks. arv eller ægteskabets retsvirkninger. På færdselsstrafferettens område kendes allerede i dag forskellige strafferetlige retsvirkninger af samme forseelse (bl.a. spirituskørsel), og dette har ikke givet anledning til uoverstigelige problemer.”

Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 1 Institutioner og regulering, 3. udg. (2001), side 110, anfører bl.a.:

”Af grl § 1, der indførtes i 1953, fremgår, at grundloven gælder for ”alle dele af Danmarks Rige”. Formålet med denne bestemmelse var navnlig, at grundloven skulle finde anvendelse på Grønland, der hidtil havde været en koloni. På grundlag af grl § 1 er der siden opbygget en teori om ”rigets enhed”, som antages at kunne begrunde krav om visse fælles reguleringer dækkende hele riget.

At grundloven gælder for hele riget, og at der heraf kan afledes et grundlovsmæssigt krav om et vist fællesskab i den retlige struktur, er imidlertid ikke ensbetydende med, at gældende ret skal være ens overalt. Der kan ikke stilles krav om, at der er en national retsenhed.”

Videre anfører Henrik Zahle, a.st., side 117:

”Efter Grønlands inddragelse under grundloven kan der således tales om et princip om rigets enhed, for så vidt som alle dele af Danmarks rige er undergivet den samme grundlov. Eller som det anførtes af Den grønlandske Hjemmestyrekommission, ”de i grundloven fastsatte regler og principper (vil) i deres helhed fortsat være gældende også for Grønland”... Denne tanke føres imidlertid videre, således at der opstilles et princip om rigets enhed, som tildeles et indhold, der ikke kan afledes af grundloven. Princippet om rigets enhed er udtrykt i hjemmestyrelovene, hvorefter hjemmestyret varetager egne anliggender ”inden for rigsenheden[s rammer]”. Den ”rigsenhed”, der her sigtes til, er næppe begrænset til den grundlovssikrede enhed (grl § 1), men har tillige elementer, der blot er lovbaseerede. Den ”rigsenhed”, som hjemmestyrelovene forudsætter, kan derfor ved senere lov begrænses, uden at der sker en krænkelse af den grundlovsbestemte enhed, der følger af § 1”

Henrik Zahle, a.st., side 379, anfører endvidere:

”Efter grundloven udgør Danmark ét rige, jf. grl. § 1. Af denne forudsætning følger ikke, at der skal være national retsenhed i den forstand, at der ikke i forskellige lokale områder kan være forskellige lokale reguleringer. Forskellen i de lokale reguleringer kan følge af en differentiering i den nationale regulering, ligesom forskellen kan følge af, at retsfastsættelsen sker lokalt som følge af en delegation til kommunal myndighed. Mest markant er den lokale regulerings betydning for Færøerne og Grønland, hvor de lokale myndigheders dominerende betydning understreges af, at man taler om hjemmestyremyndighedernes ”lovgivende” beføjelse. Den lokale myndigheds kompetence må være begrænset til det lokale område.”

Frederik Harhoff anfører i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 29, bl.a. følgende om grundlovens § 1:

”Bestemmelsens umiddelbare formål – omend dette ikke kan udledes direkte af formuleringen – var at fastslå, at Danmark efter ophævelsen af Grønlands kolonistatus i 1952 udgør en *forfatningsretlig enhed*, der omfatter tre ligestillede dele: Danmark, Færøerne og Grønland. Hensigten hermed var ikke at påbyde retsenhed i den forstand, at den retlige regulering nødvendigvis skulle være ens i alle Rigets tre dele, men blot at grundlovsfæste de tre rigsdeles forfatningsretlige lighed; det er velkendt, at lokal regulering af ensartede forhold udviser betydelige forskelle i forskellige dele af Riget...”

I en artikel om rigsfællesskabet mellem Danmark og Færøerne i Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150 års-jubilæum den 5. juni 1999, side 491 ff, anfører Jakup Thorsteinsson og Sjalður Rasmussen bl.a. (530 ff):

”Der kan næppe være tvivl om, at det er muligt at justere og påføre [den færøske hjemmestyreløvs] liste A nye opståede sagsområder. Var det muligt med den næsten enslydende gældende grundlov på dette punkt i 1948, er det også muligt i dag. Men om det er muligt at ændre hjemmestyreløven således, at alle sagsområder, der findes, er liste A-anliggender, eller at der kræves hjemmestyrets samtykke til, at love kan træde i kraft på Færøerne, er noget mere tvivlsomt. Lægger man Harhoffs fortolkning til grund, er det muligt, men en sådan fortolkning udhuler reelt alle 1953-grundlovens bestemmelser, for så vidt angår den forfatningsmæssige styrelse af Færøerne. På den anden side kan man drage en a fortiori (desto mere)-slutning fra grundlovens § 19. Færøerne kan efter statsministerens (formelt dronningens) beslutning med Folketingets samtykke opnå fuldstændig uafhængighed af Danmark; ergo må det være muligt for lovgivningsmagten at foretage ethvert skridt for at forhindre, at rigsfællesskabet opløses – bl.a. med særdeles vidtgående selvstyreordninger inden for rigsfællesskabets rammer.

Men det vil være anstrengt at fortolke grundloven således, at det er muligt at ændre ordningen ved en særlig styrelsesordningslov for Færøerne, i de tilfælde, hvor grundloven har udtrykkelig klare bestemmelser med hensyn til Færøerne...

Konklusionen synes at være, at hvis en ny styrelsesordning for Færøerne, hvor Færøerne er en integrerende bestanddel af det danske rige, kræver grundlovsændring, må dette bero på en konkret vurdering af ordningen, der er i forslag.”

## **5. Andre grundlovsbestemmelser**

### **5.1. Indledning**

I dette afsnit omtales en række grundlovsbestemmelser, der – ud over dem, der er nævnt i de forrige afsnit – kan have betydning ved vurderingen af det rejste spørgsmål.

### **5.2. Udenrigs- og forsvarsanliggender**

Efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., har regeringen den udenrigspolitiske kompetence (”handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender”).

Om denne kompetence anfører Ole Espersen, *Indgåelse og opfyldelse af traktater* (1970), side 29, bl.a., at ”de enkelte dele [af riget] ingen selvstændig folkeretlig kompetence har. Dette følger af grundlovens § 1”.

Til en række dispositioner efter grundlovens § 19 kræves Folketingets samtykke. Uden Folketingets samtykke kan regeringen således 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, jf. § 19, stk. 1, 2. pkt. Uden Folketingets samtykke kan regeringen heller ikke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke, jf. § 19, stk. 1, 3. pkt. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget er Folketingets samtykke endvidere nødvendigt, hvis militære magtmidler skal anvendes mod nogen fremmed stat, jf. nærmere § 19, stk. 2.

I den statsretlige litteratur er det den almindelige opfattelse, at der er grænser for, hvor bredt et folketingssamtykke efter grundlovens § 19 kan være, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 284. Der kan dog ikke stilles krav om, at Folketingets samtykke efter grundlovens § 19 skal gives i forbindelse med hver enkelt konkret udenrigspolitisk disposition. I teori og praksis er det således antaget, at Folketinget efter grundlovens § 19, stk. 1, kan meddele et generelt forhåndssamtykke, der omfatter indgåelse af folkeretlige aftaler af en bestemt type, jf. bl.a. *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer* (1999), side 95.

Regeringen skal i øvrigt forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn, jf. § 19, stk. 3.

### **5.3. Højesteret**

Flere grundlovsbestemmelser anvender udtrykket ”rigets øverste domstol”, jf. bl.a. grundlovens § 59 og § 78, stk. 4.

Dette antages at forudsætte, at Højesteret er en enhed, således at der inden for rigets rammer ikke kan oprettes flere sideordnede, øverste domstole, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 151.

I Justitsministeriets notat om mulighederne for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre er bl.a. anført følgende om adgangen til at overføre retsplejemæssige anliggender til hjemmestyret:

”Grønlands hjemmestyre kan ikke inden for rammerne af den gældende grønlandske hjemmestyrelov tildeles kompetence til at regulere retsplejen i Grønland, herunder spørgsmålet om organisationen af domstolene i Grønland. Lovgivningsmagten er imidlertid næppe gennem en udvidelse af den grønlandske hjemmestyreordning afskåret fra at tillægge Grønlands hjemmestyre kompetence til at regulere retsplejen i Grønland ved regler, der er fastsat af Landstinget. En sådan kompetence skal dog udøves inden for grundlovens rammer, herunder forudsætningen om, at der eksisterer en ”rigets øverste domstol” (Højesteret).”

#### **5.4. Valg til Folketinget**

Efter grundlovens § 31, stk. 2, gives de nærmere regler om valgtrettens udøvelse ved valgloven. Reglerne er fastsat i lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget med senere ændringer.

Særlige regler om Grønlands repræsentation i Folketinget kan gives ved lov, jf. grundlovens § 31, stk. 5. Efter grundlovens § 32, stk. 5, kan der ved lov endvidere gives særlige regler om grønlandske og færøske folketingsmandaters ikrafttræden og ophør.

For valg af folketingsmedlemmer i Grønland og på Færøerne er der givet særlige regler i henholdsvis lov om folketingsvalg i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 255 af 28. april 1999, og lov nr. 458 af 30. juni 1993 om folketingsvalg på Færøerne.

#### **5.5. Udstedelse af mønter**

Efter grundlovens § 26 har kongen ret til at lade slå mønt i henhold til loven.

Bestemmelsen antages at indebære, at udmøntning er en statsforanstaltning, jf. Karsten Revsbech i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 152.

I Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union er det omtalt, at forarbejderne til grundlovens § 26 synes at vise, at bestemmelsen ikke kan antages at omfatte sedler. En tilsvarende opfattelse er anført af bl.a. Jens Hartig Danielsen, Mønter og sedler i forfatningsretlig belysning, Juristen 1998, side 1 ff.

## **6. Overvejelser og vurdering**

### **6.1. Indledning**

Spørgsmålet er, i hvilket omfang forfatningsretlige regler kan antages at sætte grænser for adgangen til i forbindelse med etablering af et udvidet, grønlandsk selvstyre at overføre yderligere af de beføjelser, der efter grundloven tilkommer Folketinget eller regeringen (kongen).

Nedenfor i pkt. 6.2. vurderes det, i hvilket omfang hensynet til rigsenheden samt en række grundlovsbestemmelser om visse, nærmere angivne anliggender kan have betydning for besvarelsen af spørgsmålet.

Herefter vurderes det i pkt. 6.3, hvilken betydning bestemmelsen i grundlovens § 3, 1. pkt., hvorefter den lovgivende magt er hos regeringen (kongen) og Folketinget i forening, kan have for det rejste spørgsmål.

### **6.2. Hensynet til rigsenheden mv.**

#### **6.2.1. Almindeligt**

Der findes i grundloven ikke en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, i hvilket omfang det – uden en grundlovsændring – er muligt at overlade rigsmyndighedernes kompetence til selvstyremyndigheder inden for riget.

Grundloven anvender heller ikke udtrykket rigsenheden (eller rigsfællesskabet). I den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978 (se pkt. 4.1 ovenfor) er det imidlertid antaget, at rigsenheden betyder, at der til Grønlands hjemmestyre alene kan overlades anliggender, der angår grønlandske forhold.

Heri ligger to forhold:

1) Til de grønlandske myndigheder kan der – af hensyn til rigsenheden – alene overføres anliggender, der er geografisk begrænset til at angå Grønland. Det betyder f.eks., at de grønlandske myndigheder ikke vil kunne få kompetence til at udstede regler, der skal gælde i riget som helhed, jf. herved også det, der er anført i pkt. 3.1 om almindelige spørgsmål om overførsel af lovgivningskompetence.

2) Selv med den geografiske begrænsning er der anliggender, der må anses for at vedrøre riget som helhed, således at de – af hensyn til rigsenheden – ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder, men må reguleres af rigsmyndighederne.

Den under 1) anførte begrænsning har ikke givet anledning til tvivl i den statsretlige litteratur.

Det er derimod omtvistet, hvilke anliggender der er af en sådan karakter, at den under 2) anførte begrænsning fører til, at de pågældende anliggender ikke kan overlades til de grønlandske myn-

digheder. Det har således bl.a. været drøftet, om samtlige de begrænsninger i adgangen til at overføre nærmere angivne anliggender til hjemmestyret, der er opstillet i den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978, kan udledes af grundloven, eller om der i stedet til dels har været tale om politiske forestillinger om begrebet rigsenheden, jf. herved bl.a. Henrik Zahle ovenfor i pkt. 4.2.

Nedenfor er der peget på en række anliggender, hvor hensynet til rigsenheden efter Justitsministeriets opfattelse kan have betydning for adgangen til at overføre kompetence til de grønlandske myndigheder. Spørgsmålet er med andre ord, om det pågældende anliggende reelt vedrører riget som helhed eller har en sådan sammenhæng med hele rigets forhold, at det ikke lader sig udskille, jf. den under (2) anførte begrænsning.

I tilknytning hertil peges der endvidere på, at adgangen til at overlade beføjelser til de grønlandske myndigheder for visse anliggenders vedkommende kan være begrænset som følge af grundlovens særlige regler om de pågældende anliggender.

### **6.2.2. Statsforfatningen**

Hensynet til rigsenheden og grundlovens bestemmelser om de øverste statsmyndigheder indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at statsforfatningsretlige anliggender ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder.

Grundloven vil således bl.a. være til hinder for at overlade til de grønlandske myndigheder at varetage spørgsmål om kongehusets forhold.

Heller ikke bl.a. sager og sagsområder, der angår Folketingets virke eller den danske regerings førelse i sager vedrørende Grønland, herunder f.eks. spørgsmål om danske ministres retlige ansvar, vil kunne overgå fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

Det samme gælder med hensyn til valg til Folketinget. Hensynet til rigsenheden og grundlovens bestemmelser om valg til Folketinget må således antages at indebære, at kompetence til at fastsætte nærmere regler om valg af de 2 grønlandske folketingsmedlemmer, herunder regler om valgret og valgbarhed, ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder.

Grundlovens §§ 45-47 omhandler statens finanser, der ifølge sagens natur er et rigsanliggende. Alle spørgsmål om statens indtægter og udgifter hører således under rigsmyndighedernes kompetence uden mulighed for at overlade dele af kompetencen til de grønlandske myndigheder.

Som et yderligere eksempel på et område, der falder inden for statsforfatningen, kan nævnes kundgørelse af love (samt anordninger og bekendtgørelser), der er udstedt af rigsmyndighederne, jf. grundlovens § 22, hvorefter kongen (regeringen) kundgør disse love. Spørgsmål om kundgørelse i Grønland af rigslove mv. kan derfor ikke overdrages til de grønlandske myndigheder. Det samme gælder spørgsmål om kundgørelse af traktater indgået af rigsmyndighederne. Heller ikke spørgsmål om, på hvilken måde offentliggørelse skal ske i forhold til meddelelser, som i medfør af lovgivning på

områder, der fortsat hører under rigsmyndighederne, skal offentliggøres, kan overdrages til de grønlandske myndigheder, jf. herved lov om Statstidende.

Hensynet til rigsheden indebærer efter Justitsministeriets opfattelse også, at spørgsmål om rigssymbolerne – der selvsagt er fælles for hele riget – hører under rigsmyndighederne uden mulighed for at overlade kompetence til de grønlandske myndigheder inden for riget. Det må derfor anses for et rigsansliggende at varetage regeludstedelse og administration med hensyn til anvendelse af rigsflaget (Dannebrog), rigsvåben mv. i Grønland.

Heller ikke spørgsmål om sproget dansk og dets anvendelse vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne overlades til de grønlandske myndigheder. Det følger også bl.a. af rigsheden, at borgerne må have mulighed for over alt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at det i § 9 i hjemmestyrelsen for Grønland er fastsat, at det grønlandske sprog er hovedsproget, og at der skal undervises grundigt i det danske sprog. Det fremgår endvidere af bestemmelsen i hjemmestyrelsens § 9, at både grønlandsk og dansk kan anvendes i offentlige forhold.

### 6.2.3. Udenrigspolitik

Som anført i pkt. 5.2 antages det at følge af grundlovens § 1, at de enkelte dele af riget ikke har en selvstændig folkeretlig kompetence, og at alle dele af riget således udgør ét folkeretssubjekt. Det ville således forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender (dvs. anliggender, der er omfattet af grundlovens § 19), herunder indgå traktater, som alene er bindende for Grønland og ikke den danske stat som sådan.

Spørgsmålet er derfor, om der forfatningsretligt set er mulighed for, at Grønland kan handle på rigets vegne i visse mellemfolkelige anliggender.

De grønlandske myndigheder 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. Eventuelle spørgsmål om folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en aftale indgået af de grønlandske myndigheder vil derfor inddrage rigsmyndighederne.

Herved adskiller situationen sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder har regeludstedende og udøvende myndighed, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler mv. med virkning i Grønland. Betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold, vil derfor aldrig kunne være (fuldt ud) opfyldt for så vidt angår mellemfolkelige anliggender.

Grundloven vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse være til hinder for en egentlig overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder til at handle i mellemfolkelige anliggender omfattet af 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 – det vil sige bl.a. udstedelse af regler om udenrigstjenestens forhold.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at det er udelukket at gennemføre en ordning, hvor landsstyret får en fuldmagt til at handle på rigets vegne i visse udenrigspolitiske anliggender. I den forbindelse kan der henvises til, at regeringen har tilkendegivet over for Grønland og Færøerne, at regeringen er indstillet på at drøfte en ordning, hvorefter det grønlandske og færøske landsstyre får adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender med henblik på forhandlinger og indgåelse af traktater, der alene angår Grønland henholdsvis Færøerne. Et lovudkast om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler er i oktober 2004 sendt til høring hos de grønlandske myndigheder.

#### **6.2.4. Forsvars- og sikkerhedspolitik**

I den statsretlige litteratur er det – på linie med den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978 – gjort gældende, at forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender ikke kan overlades til hjemmestyret, jf. Frederik Harhoff ovenfor i pkt. 4.2.

Denne opfattelse må antages at bygge på, at disse anliggender efter deres karakter nødvendigvis vedrører hele riget bl.a. på den måde, at riget bør have ét samlet forsvar, der er undergivet fælles ledelse.

Hertil kommer, at grundlovens § 19 indeholder en forudsætning om, at det er kongen (regeringen), der træffer beslutning (med Folketingets samtykke) om anvendelse af militære midler over for andre stater.

På denne baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 er til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser i forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender.

#### **6.2.5. Højesteret**

Efter Justitsministeriets opfattelse er grundloven ikke til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at regulere retsplejen i Grønland, herunder at oprette selvstændige domstole i Grønland, jf. herved pkt. 5.3.

Reguleringen af retsplejen vil imidlertid skulle udøves inden for grundlovens rammer. Det gælder f.eks. kravet om medvirken af lægdommere inden for strafferetsplejen, jf. grundlovens § 65, stk. 2, samt de krav, der efter grundloven gælder med hensyn til domstolenes uafhængighed.

Som anført i pkt. 5.3 forudsætter grundloven endvidere, at riget har én fælles, øverste domstol – Højesteret. En tilsvarende forudsætning kan siges at følge af et hensyn til rigsenheden.

Dette indebærer for det første, at den grønlandske retsplejeordning må indrettes på en sådan måde, at visse sager kan indbringes for Højesteret.



For det andet indebærer forudsætningen om én fælles, øverste domstol efter Justitsministeriets opfattelse, at det ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser, der angår Højesterets organisation mv., herunder at udforme processuelle regler for grønlandske sager, der føres i Højesteret, eller regler om, hvilke sager der kan indbringes for Højesteret.

Det vil for det tredje ikke kunne overlades til de grønlandske myndigheder at regulere en række spørgsmål med tilknytning til Højesterets judicielle virksomhed. Det vil heller ikke kunne overlades til de grønlandske myndigheder at træffe beslutning om, at der skal ske genoptagelse af en sag, hvori Højesteret har afsagt dom.

#### **6.2.6. Statsborgerskab**

Besiddelse af dansk statsborgerskab har en række retsvirkninger, der gælder overalt i riget (f.eks. valgret til Folketinget, jf. grundlovens § 29).

I øvrigt fremgår det af den særlige kompetencebestemmelse i grundlovens § 44, at meddelelse af dansk statsborgerskab til udlændinge (naturalisation) sker ved lov.

På den baggrund kan det efter Justitsministeriets opfattelse ikke overlades til de grønlandske myndigheder at varetage spørgsmål, der vedrører opnåelse eller fortabelse af dansk statsborgerskab.

#### **6.2.7. Valuta- og pengepolitik**

Valutapolitik drejer sig om valg af valuta og målsætningen for dens værdi i forhold til andre valutaer, f.eks. i form af et bånd eller anden tilknytning til andre valutaer, flydning over for andre valutaer eller andre valutapolitiske systemer. Pengepolitik angår pengeforholdene og har overordnet til opgave at fastholde pengenes købekraft, jf. herved nationalbanklovens § 1, hvorefter Nationalbanken har til opgave i overensstemmelse med denne lov og de i henhold til loven udfærdigede forskrifter at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det ikke antages, at grundlovens § 26 om kongens ret til at slå mønt i sig selv ville være til hinder for, at sagsområdet valuta- og pengepolitik kan overgå til de grønlandske myndigheder.

Spørgsmålet er herefter, om hensynet til rigsheden (rigsfællesskabet) udelukker, at valuta- og pengepolitik overgår til de grønlandske myndigheder.

Indledningsvis bemærkes i den forbindelse, at grundloven i givet fald ikke ville være til hinder for en ordning, hvorefter der i de enkelte dele af rigsfællesskabet gælder forskellige regler inden for valuta- og pengepolitik – herunder f.eks. således, at der ville gælde forskellige valutaer. Det bemærkes også, at Justitsministeriet ikke har grundlag for at antage, at en overladelse af sagsområdet valuta- og pengepolitik til de grønlandske myndigheder ville få omfattende økonomiske konsekvenser for det samlede rigsfællesskab.

Imidlertid kan dette forhold efter Justitsministeriets opfattelse ikke være afgørende for, om sagsområdet valuta- og pengepolitik kan overgå til de grønlandske myndigheder.

I vurderingen af spørgsmålet må der således lægges vægt på, at valuta- og pengepolitik omfatter forhold, der vedrører de helt grundlæggende forudsætninger for enhver økonomisk virksomhed i et samfund, herunder bl.a. spørgsmål om, hvilken værdi en valuta skal have, og hvilket udbud (mængde) der skal være af den pågældende valuta.

Det taler efter Justitsministeriets opfattelse for, at kompetencen til at fastlægge valuta- og pengepolitikken inden for et rigsfællesskab ikke kan overgå fra rigsmyndighederne til andre lokale – herunder stedlige grønlandske – myndigheder.

I overensstemmelse hermed er valuta- og pengepolitik nævnt i den grønlandske hjemmestyrebetænkning som et anliggende, der ikke kan overføres til det grønlandske hjemmestyre, jf. herved også pkt. 6 i Statsministeriets (nu ophævede) cirkulære fra 1989 (gengivet i pkt. 4.1 ovenfor), hvor ”Rigets finanser, Nationalbanken, seddeludstedelse, mønt ... og valuta” er nævnt som sagsområder, der som følge af rigsenheden ikke ville kunne overgå til det grønlandske hjemmestyre.

Frederik Harhoff giver formentlig udtryk for samme opfattelse, jf. ovenfor i pkt. 4.2. Samtidig med, at forfatteren afviser, at grundloven skulle være til hinder for at overlade samtlige de anliggender, der i den grønlandske hjemmestyrebetænkning betegnes som rigsanliggender, til et hjemmestyre, synes forfatteren således med en henvisning til pkt. 5 i Statsministeriets cirkulære fra 1989 at være enig i, at valuta- og pengepolitik må være et rigsanliggende. Frederik Harhoff tilføjer i den forbindelse, at der er tale om et område, hvor kompetencen i føderale stater typisk er henlagt eksklusivt under de føderale myndigheder.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at valuta- og pengepolitik må anses for anliggender, der som følge af rigsenheden ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder.

### **6.3. Særligt om regeludstedende kompetence**

Ovenfor er der peget på, at hensynet til rigsenheden og en række særlige bestemmelser i grundloven kan indebære, at visse, nærmere angivne anliggender efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder.

I dette afsnit behandles spørgsmålet, om bestemmelsen i grundlovens § 3, 1. pkt., hvorefter den lovgivende magt er hos regeringen (kongen) og Folketinget, herudover kan antages at sætte grænser for, i hvilket omfang det er muligt at overlade yderligere regeludstedende (lovgivende) kompetence til de grønlandske myndigheder.

Som anført i pkt. 3 er det fast antaget, at lovgivningsmagten kan overlade (delegere) sin kompetence. Bestemmelsen i grundlovens § 3, 1. pkt., antages imidlertid at være til hinder for en i saglig henseende ubegrænset delegation til forvaltningen. Endvidere indebærer bestemmelsen, at lovgivningskompe-

tencen ikke kan delegeres i et omfang, der er afgrænset til, men udtømmende dækker et bestemt sagsområde.

Samtidig er det med den gældende grønlandske (og færøske) hjemmestyreløvs antaget, at grundlovens 3, 1. pkt., ikke er til hinder for, at de grønlandske (og færøske) myndigheder bliver tillagt regeludstedende kompetence inden for nogle rummeligt angivne rammer. I overensstemmelse hermed må udtalelserne i den statsretlige litteratur om mulighederne for delegation af lovgivningskompetence anses for først og fremmest at tage sigte på tilfælde, hvor det overlades til den statslige forvaltning at udfærdige regler.

Til forskel fra sådanne tilfælde, hvor der sker delegation til den statslige forvaltning, indebærer overladelse af regeludstedende kompetence til de grønlandske myndigheder alene, at de grønlandske myndigheder får adgang til at udstede regler med virkning for en vis, afgrænset del af riget – nemlig Grønland. Dette taler for en antagelse om, at de begrænsninger, der gælder for at delegere til den statslige forvaltning, ikke umiddelbart kan overføres til de tilfælde, hvor der er tale om overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder.

Hertil kommer, at Grønland sprogligt, geografisk og kulturelt indtager en særlig stilling i riget. Også de særlige grønlandske forhold kan derfor anføres til støtte for, at der er en meget omfattende adgang til at overlade regeludstedende kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder.

Heroverfor står, at der efter grundlovens § 28 skal være to medlemmer i Folketinget, der er valgt i Grønland. Heri kan siges at ligge en forudsætning om, at der inden for riget må være en række anliggender vedrørende Grønland, der varetages af rigsmyndighederne, herunder Folketinget. Denne – i øvrigt vage og ubestemte – forudsætning kan imidlertid anses for opfyldt i kraft af de ovenfor under pkt. 6.2 nævnte forfatningsretlige begrænsninger i adgangen til at overføre beføjelser, der i dag tilkommer rigsmyndighederne, herunder Folketinget, til de grønlandske myndigheder.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at grundlovens § 3, 1. pkt., i sig selv sætter yderligere grænser for adgangen til at overlade regeludstedende kompetence til de grønlandske myndigheder.

Det vil som følge heraf efter Justitsministeriets opfattelse være muligt at overlade al lovgivende og administrativ kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder bortset fra anliggender, hvor begrænsninger i adgangen til at overlade beføjelser må antages at følge af hensynet til rigsenheden eller af særlige bestemmelser i grundloven om det enkelte anliggende.

## **7. Sammenfatning**

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at det efter grundloven er muligt at overlade al lovgivende og administrativ kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder bortset fra anliggender, hvor begrænsninger i adgangen til at overlade beføjelser antages at følge af hensynet til rigsenheden eller af særlige bestemmelser i grundloven om det enkelte anliggende.

Begrænsningerne omfatter følgende anliggender: statsforfatningen, udenrigspolitik, forsvars- og sikkerhedspolitik, Højesteret, statsborgerskab samt valuta- og pengepolitik.

### Bilag 3. Opgørelse over reale aktiver direkte tilknyttet sagsområder

Ejer	Ejendommens art	Adresse	Værdi i kr.
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation/detention	Fr. Lyngesvej 9, 3950 Aasiaat	1.025.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Ålborgvej, 3980 Ittoqqortoormiit	25.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Qupaloraarsuk 44, 3952 Ilulissat	1.230.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	3955 Kangaatsiaq	5.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Blok G, 3910 Kangerlussuaq	450.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Narsannguaq, 3912 Maniitsoq	1.420.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Roskildip Aqqutaa, 3922 Nanortalik	375.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Alluitsup Paa, 3922 Nanortalik	5.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Niels Bohrsvej Plads, 3921 Narsaq	675.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	3923 Narsarsuaq	25.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politiskole	Quassunnguaq 1, 3900 Nuuk	1.575.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politigård	P.H. Lundsteensvej 1, 3900 Nuuk	25.000.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Qaqqamut, 3940 Paamiut	50.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Anders Petersenip Aqq. 3940 Paamiut	150.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	3971 Qaanaaq	10.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Torvevej, 3920 Qaqortoq	1.050.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Nuunnguup Saqqa 9, 3951 Qasigiannguit	37.500
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Poul Hansensvej 23, 3951 Qasigiannguit	175.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation/detention	Piitarsuup Aqq. 3953 Qeqertarsuaq	37.500
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Berthelsenip Aqq. 2, 3911 Sisimiut	3.200.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Kulusuk	10.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Kuummiut	100.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Mikip Aqqulaa, 3913 Tasiilaq	700.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Niuertup Ortup Aqq. 3962 Upernavik	100.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Detention	Edvard Kruse-P. Aqq. 3961 Ummannaq	50.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Politistation	Kunuutip Aqq. 3961 Ummannaq	175.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Jens Kreutzmannip Aqq. 1, Nuuk	14.500.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Kaaleeqqap Aqqutaa 8, Sisimiut	1.400.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Narsannguaq 6, Maniitsoq	650.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Lundip Aqqutaa, Nanortalik	360.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Aasivinngivit 12, Paamiut	300.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Sanatorievej, Qaqortoq	750.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Niels Egedesvej 4, 3950 Aasiaat	800.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Aqqutaa 4, Ilulissat	1.200.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Jaappip Aqqutaa 1, Qeqertarsuaq	100.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Sisorarfinnguaq, Ummannaq	250.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Grønlands Landsret	Umiarsualiviup Aqqutaa, Upernavik	75.000
Kriminalforsorgen	Anstalt	Anstalten i Nuuk	15.000.000
Kriminalforsorgen	Anstalt	Anstalten i Aasiaat	4.000.000

Kriminalforsorgen	Anstalt	Anstalten i Qaqortoq	4.000.000
Kriminalforsorgen	Anstalt	Anstalten i Ilulissat	5.000.000
Kriminalforsorgen	Anstalt	UP i Sisimiut	3.000.000
Søfartsstyrelsen	Kontor og administration	Aqqusinersuaq 24, Nuuk	1.100.000
Farvandsvæsnet	63 fyr	Fordelt over Grønland	8.600.000
Farvandsvæsnet	23 racon (elektronisk fyr)	Fordelt over Grønland	0
DMI	Hangar	Narsarsuaq	2.000.000
DMI	Observatorium	Narsarsuaq	500.000
DMI	Istjeneste-tilbehør	Narsarsuaq	100.000
DMI	Meteorologiske anlæg	Fordelt over Grønland	4.000.000
DMI	Kommunikation sanlæg	Kangerlussuaq	100.000
Naviair	Bygninger med ATS-udstyr	Kangerlussuaq, Kulusuk, Ikerasassuaq	4.450.000

#### Bilag 4. Opgørelse over reale aktiver ikke direkte tilknyttet sagsområder

Ejer	Ejendommen s art	Adresse	Værdi i kr.
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Niels Egedesvej 35, 3950 Aasiaat	469.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Fr. Lyngesvej 9, 3950 Aasiaat	1.025.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Imersuarmut 2, 3950 Aasiaat	635.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Qupaloraarsuk 44, 3952 Ilulissat	1.230.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Blok G, 3910 Kangerlussuaq	450.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Pavia Petersensvej, 3912 Maniitsoq	480.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Roskildip Aqqutaa, 3922 Nanortalik	375.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Carl Egedesvej, 3921 Narsaq	400.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Ujuaannaap Aqqutaa, 3921 Narsaq	840.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Noorlernut 21, 3900 Nuuk	3.100.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Quassunnguaq 18, 3900 Nuuk	1.700.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Quassunnguaq 25, 3900 Nuuk	1.750.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Qaqqamut, 3940 Paamiut	50.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Peter Høeghsvej, 3920 Qaqortoq	700.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Peter Høeghsvej, 3920 Qaqortoq	900.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Nuunnguup Saqqaa 9, 3951 Qasigiannguit	37.500
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Skivevej 15 A-B, 3951 Qasigiannguit	50.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Piitarsuup Aqq. 3953 Qeqertarsuaq	37.500
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Aqqusinersuaq 28, 3911 Sisimiut	1.050.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Zionip Aqq. 1, 3911 Sisimiut	900.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Naasuliartarpimmut, 3913 Tasiilaq	200.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Aqqusinertaaq, 3962 Upernavik	75.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Edvard Krusep. Aqq. 3961 Uummanaq	50.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Kunuutip Aqq. 3961 Uummanaq	75.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Saqqarliit 20, 3900 Nuuk	1.875.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Nigerleg 26, 3900 Nuuk	1.900.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Noorlernut 26, 3900 Nuuk	1.850.000
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Tjenestebolig	Eqalugalinniguit 60 A-D, Nuussuaq	3.800.000
Kriminalforsorgen	Tjenestebolig	Inspektørbakken 34, 3900 Nuuk.	1.470.000
Rigsombudsmanden	Administrati onsbygning	Indaleeqqap Aqq. 3, 3900 Nuuk.	14.688.000
Rigsombudsmanden	Tjenestebolig	Noorlernut 9, 3900 Nuuk	1.728.000
Rigsombudsmanden	Tjenestebolig	Quassunnguaq 8, Nuuk	734.000
Rigsombudsmanden	Tjenestebolig	Fjeldvej 1, Nuuk	389.000
Søfartsstyrelsen	Tjenestebolig	Aqqusinersuaq 24, Nuuk	1.500.000
Arbejdstilsynet	Tjenestebolig	Quassunnguaq 10, Nuuk.	1.675.000
Miljøministeriet	Tjenestebolig	Limanaq 47, Nuuk	1.680.000
DMI	Tjenestebolig	Narsarsuaq	500.000
DMI	Magnetisk observatoriu m	Qeqertarsuaq	100.000
DMI	Forskningsan læg	Fordelt over Grønland	100.000

UDKAST TIL LOV OM VISSE PERSONALEMÆSSIGE  
SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED GRØNLANDS  
SELVSTYRES OVERTAGELSE AF SAGSOMRÅDER



# Udkast

til

## Lov om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder

§ 1. Loven finder anvendelse i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder efter lov om Grønlands Selvstyre.

§ 2. Grønlands Selvstyre overtager det ikketjenestemandsansatte personale, som på tidspunktet for Grønlands Selvstyres overtagelse af et sagsområde gør tjeneste inden for det pågældende sagsområde ved en dansk myndighed i Grønland.

*Stk. 2.* Grønlands Selvstyre sikrer, at de pligter og rettigheder, der følger af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven), finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med den overtagelse, der er nævnt i stk. 1.

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med Grønlands Selvstyre bestemme, at stk. 1 og 2 ikke skal gælde for ansatte i nærmere angivne stillinger.

§ 3. Loven træder i kraft den 21. juni 2009.

§ 4. I lov om statens tjenestemænd i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 574 af 5. august 1991, som ændret ved § 4 i lov nr. 365 af 2. juni 1999, lov nr. 1264 af 20. december 2000 og § 1 i lov nr. 1426 af 22. december 2004, foretages følgende ændringer:

1. I § 13 a indsættes efter stk. 5 som nyt stykke:

”*Stk. 6.* Vedkommende minister kan efter forhandling med Grønlands Selvstyre bestemme, at stk. 2-5, ikke skal gælde for ansatte i nærmere angivne stillinger.”

Stk. 6 bliver herefter stk. 7.

2. I § 41 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”*Stk. 3.* Vedkommende grønlandske myndighed kan efter finansministerens nærmere bestemmelse indgå aftaler, der vedrører ansættelsesvilkår for tjenestemænd, som i henhold til § 13 a, stk. 2, fortsætter deres tjeneste under de grønlandske myndigheder, men opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

3. I § 41, *stk. 3*, der bliver *stk. 4*, ændres ”*stk. 1 og 2*” til: ”*stk. 1-3*”.

## ***Bemærkninger til lovforslaget***

### *Almindelige bemærkninger*

#### *1. Indledning*

Lovforslaget har til formål at regulere visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder efter lov om Grønlands Selvstyre.

Administrationen af de sagsområder, der på grundlag af det samtidig fremsatte forslag til lov om Grønlands Selvstyre vil overgå til selvstyret, varetages i dag af personale ved danske myndigheder. I forbindelse med grønlandsk overtagelse af et sagsområde opstår der spørgsmål om ansættelsesforholdene for det personale, der hidtil har varetaget opgaverne på det pågældende område, herunder om det pågældende personale skal overgå til ansættelse under selvstyret.

Spørgsmålet vil f.eks. kunne opstå i de tilfælde, hvor grønlandsk overtagelse af et sagsområde indebærer oprettelse af nye grønlandske myndigheder og nedlæggelse af de danske myndigheder, der hidtil har haft ansvaret for det pågældende område. Som et eksempel på et sådant tilfælde kan nævnes en fremtidig grønlandsk overtagelse af politiet.

Den foreslåede regulering af de personalemæssige spørgsmål indebærer, at Grønlands Selvstyre overtager de overenskomstansatte og andre ikketjenestemandsansatte, som på tidspunktet for selvstyrets overtagelse af et sagsområde gør tjeneste inden for det pågældende sagsområde ved en dansk myndighed i Grønland. Selvstyret sikrer, at de pligter og rettigheder, der følger af virksomhedsoverdragelsesloven, finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med overtagelsen.

For tjenestemænd, der er ansat i henhold til lov om statens tjenestemænd i Grønland, finder den lovgivning, der blev i gennemført i 1975, anvendelse. Det indebærer, at tjenestemændene fra overgangstidspunktet tilbydes ansættelse som tjenestemand under vedkommende grønlandske myndighed med løn-, ansættelses- og pensionsvilkår, der svarer til de under ansættelse i staten gældende. Tjenestemænd, der er ansat eller udnævnt i anden stilling den 1. januar 1976 eller senere, har pligt til at overgå til ansættelse som tjenestemand under vedkommende grønlandske myndighed. Hvis en tjenestemand, der er ansat eller udnævnt før den 1. januar 1976, ikke måtte ønske at overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed, fortsætter tjenestemanden sin tjeneste under vedkommende grønlandske myndighed, således at ansættelsesforholdet til staten opretholdes.

Selvstyreloven indeholder ikke bestemmelser om opgavefordelingen mellem myndighederne i Grønland, f.eks. mellem myndigheder under Grønlands Selvstyre og de grønlandske kommuner.

Personalemæssige forhold i forbindelse med selvstyrets overtagelse af sagsområder behandles i kapitel 11 i Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions betænkning.

Der henvises tillige til bemærkningerne til forslaget til lov om Grønlands Selvstyre.

Lovforslaget har i overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 12 været forelagt de grønlandske myndigheder til udtalelse.

## *2. Overenskomstansatte m.v.*

Forholdene for overenskomstansatte og andre ikketjenestemandsansatte, som på tidspunktet for Grønlands Selvstyres overtagelse af et sagsområde gør tjeneste inden for det pågældende sagsområde ved en dansk myndighed i Grønland, foreslås reguleret på den måde, at Grønlands Selvstyre overtager dette personale.

Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 710 af 20. august 2002, gælder ikke for Grønland, jf. lovens § 8. Virksomhedsoverdragelsesloven finder heller ikke anvendelse på overførelse af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder, jf. lovens § 1, stk. 2. Dette indebærer bl.a., at loven ikke finder anvendelse for ansatte, der er beskæftiget med myndighedsopgaver.

Med henblik på at skabe et ensartet retsgrundlag for hele det ikketjenestemandsansatte personale foreslås det imidlertid, at Grønlands Selvstyre ved lovgivning sikrer, at de pligter og rettigheder, der følger af virksomhedsoverdragelsesloven, finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med overtagelsen.

En sådan lovgivning vil bl.a. indebære, at Grønlands Selvstyre indtræder i de rettigheder og forpligtelser over for de ansatte, der bestod på overdragelsestidspunktet i henhold til kollektive overenskomster og aftaler, bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, og individuel aftale om løn- og arbejdsforhold.

En grønlandsk lovgivning af denne karakter vil endvidere indebære, at afskedigelse som følge af overtagelsen ikke anses for rimeligt begrundet i myndighedens forhold, medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

Virksomhedsoverdragelsesloven indeholder herudover bl.a. bestemmelser, der har betydning for Grønlands Selvstyres tiltrædelse af de kollektive overenskomster, staten har indgået for dette personale. Grønlands Selvstyre skal inden for nærmere angivne frister underrette det pågældende fagforbund, hvis selvstyret ikke ønsker at tiltræde overenskomsten. I modsat fald anses Grønlands Selvstyre for at have tiltrådt overenskomsten.

De danske myndigheder underretter i rimelig tid inden Grønlands Selvstyres overtagelse af et sagsområde repræsentanter for de ansatte om forskellige forhold af betydning i forbindelse med overtagelsen, f.eks. om datoen for overtagelsen og om følgerne af overtagelsen for de ansatte.

## *3. Tjenestemænd*

### *3.1. Gældende regler*

#### *3.1.1. Generelt*

Forholdene for de statstjenestemænd, der er ansat i henhold til lov om statens tjenestemænd i Grønland, og som på tidspunktet for Grønlands Selvstyres overtagelse af et sagsområde gør tjeneste inden for det pågældende sagsområde ved en dansk myndighed i Grønland, reguleres af de gældende bestemmelser i lov om statens tjenestemænd i Grønland og lov om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland.

Lov om statens tjenestemænd i Grønland blev ændret ved lov nr. 636 af 19. december 1975 med henblik på at regulere tjenestemændenes forhold i forbindelse med ændringer i opgavefordelingen mellem staten og de grønlandske myndigheder. Der henvises til Folketingstidende 1975-76, tillæg A, spalte 2033.

Hvis en statsinstitution eller et forvaltningsområde overgår fra staten til Grønlands hjemmestyre eller til en kommune, tilbydes de tjenestemænd, der er ansat under institutionen eller forvaltningsområdet, fra overgangstidspunktet ansættelse som tjenestemænd under den nye styrelse med løn-, ansættelses- og pensionsvilkår, der svarer til de for de pågældende tjenestemænd under ansættelse i staten gældende, jf. § 13 a, stk. 1, i lov om statens tjenestemænd i Grønland. Denne bestemmelse vil finde anvendelse i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder efter selvstyreloven.

Ved lovændringen i 1975 blev der indført et bredere ansættelsesområde for tjenestemænd. For tjenestemænd, der ansættes eller udnævnes i anden stilling *den 1. januar 1976 eller senere*, fastsættes ansættelsesområdet "i geografisk henseende til tjenestemandstillinger i Grønland under staten, Grønlands hjemmestyre eller en kommune", jf. § 11 a i lov om statens tjenestemænd i Grønland.

Disse tjenestemænd har således pligt til at overgå til ansættelse som tjenestemand under vedkommende grønlandske myndighed i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder.

Tjenestemænd, der er ansat eller udnævnt i anden stilling *før den 1. januar 1976*, er ikke omfattet af § 11 a i lov om statens tjenestemænd i Grønland. Hvis en sådan tjenestemand ikke måtte ønske at overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed, fortsætter tjenestemanden sin tjeneste under institutionen eller forvaltningsområdet, således at ansættelsesforholdet til staten opretholdes, jf. § 13 a, stk. 2, i lov om statens tjenestemænd i Grønland. Disse tjenestemænd har ikke krav på ventepenge, rådighedsløn eller pension som følge af institutionens eller forvaltningsområdets overgang, og de har pligt til at underkaste sig de forandringer i deres tjenesteforretningers beskaffenhed, som er en følge af institutionens eller forvaltningsområdets overgang til anden styrelse, jf. lovens § 13 a, stk. 3 og 4. Tjenestemændene kan efter § 13 a, stk. 5, i indtil 5 år efter overgangstidspunktet søge ansættelse under den nye styrelse på de vilkår, der er nævnt i § 13 a, stk. 1, dvs. løn-, ansættelses- og pensionsvilkår, der svarer til de vilkår, der var gældende for dem under ansættelse i staten.

Bestemmelserne i § 11 a og § 13 a i lov om statens tjenestemænd i Grønland gælder ikke for *dommere* ved Grønlands Landsret, jf. lovens § 34, stk. 2. Det indebærer, at landsdommeren ikke har det brede ansættelsesområde, der er nævnt i § 11 a, og ikke har pligt til overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed. I forarbejderne til § 34, stk. 2 (Folketingstidende 1975-76, tillæg A, spalte 2040) anføres herom, at det på grund af den særlige karakter af tjeneste som dommer findes hensigtsmæssigt ikke at indføre det brede offentlige ansættelsesområde for sådan særlig tjeneste. Landsdommeren skal heller ikke have tilbud efter lovens § 13 a, stk. 1, om at overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed.

Lovforslaget berører ikke ansættelsesvilkårene for de statstjenestemænd, der er ansat i henhold til den danske lov om tjenestemænd og udstationeret i Grønland.

### *3.1.2. Udbetaling og refusion af løn og pension m.v.*

De danske myndigheder udbetaler løn og pension m.v. til de tjenestemænd, der opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed.

Efter bestemmelsen i § 13 a, stk. 6, i lov om statens tjenestemænd i Grønland (der efter forslaget bliver § 13 a, stk. 7) refunderer vedkommende styrelse under hjemmestyret eller kommunen fra institutionens eller forvaltningsrådets overgang staten lønninger og andre pligtige ydelser til de i lovens § 13 a, stk. 2, nævnte tjenestemænd, der fortsætter tjenesten ved institutionen eller forvaltningsrådet, men opretholder ansættelsesforholdet til staten. Endvidere indbetales pensionsbidrag efter derom gældende regler.

Til dækning af pensionsbyrden for statstjenestemænd, der i henhold til § 13 a, stk. 2, i lov om statens tjenestemænd i Grønland gør tjeneste under hjemmestyret eller en kommune, indbetaler hjemmestyret eller kommunen til statskassen et løbende pensionsbidrag, der fastsættes som en procentsats af tjenestemandens pensionsgivende lønningsindtægt, jf. § 24 b, stk. 3, i lov om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland.

### *3.2. Ændringer i lov om statens tjenestemænd i Grønland*

Det foreslås, at der foretages enkelte justeringer i lov om statens tjenestemænd i Grønland i forbindelse med den foreslåede regulering af forholdene for overenskomstansatte m.v.

Det foreslås således, at vedkommende minister efter forhandling med Grønlands Selvstyre kan bestemme, at § 13 a, stk. 2-5, i lov om statens tjenestemænd i Grønland ikke skal gælde for ansatte i nærmere angivne stillinger. Der henvises til forslaget i § 4, nr. 1, og til bemærkningerne i pkt. 4.

Det foreslås endvidere, at vedkommende grønlandske myndighed efter finansministerens nærmere bestemmelse kan indgå aftaler, der vedrører ansættelsesvilkår for tjenestemænd, som i henhold til § 13 a, stk. 2, i lov om statens tjenestemænd i Grønland fortsætter deres tjeneste under de grønlandske myndigheder, men opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed. Bestemmelsen indebærer, at finansministeren kan delegere kompetencen til at indgå aftaler om løn- og andre ansættelsesvilkår i henhold til tjenestemandsløvgivningens regler herom for disse tjenestemænd til vedkommende grønlandske myndighed. Der henvises til forslagene i § 4, nr. 2 og 3.

### *4. Ansatte i visse stillinger*

Lovforslaget indeholder bestemmelser om, at vedkommende minister efter forhandling med Grønlands Selvstyre kan bestemme, at ansatte i nærmere angivne stillinger ikke skal have pligt til at fortsætte deres tjeneste under de grønlandske myndigheder, jf. for så vidt angår ikketjenestemandsansatte den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, og for så vidt angår tjenestemænd den i § 4, nr. 1, foreslåede bestemmelse i § 13 a, stk. 6, i lov om statens tjenestemænd i Grønland. Den foreslåede bestemmelse i § 13 a, stk. 6, vil kun have betydning for tjenestemænd, der er ansat eller udnævnt før den 1. januar 1976.

Bestemmelserne tager bl.a. sigte på ansatte i visse stillinger inden for politi og retsvæsen. Bestemmelserne omfatter ansatte, som af retlige eller andre grunde ikke bør pålægges pligt til at fortsætte tjenesten under de grønlandske myndigheder. For tjenestemænd kan bestemmelsen også

anvendes i tilfælde, hvor Grønlands Selvstyre finder, at stillingen bør varetages af en person, der ikke er udlånt, men ansat under de grønlandske myndigheder.

Ikketjenestemandsansatte, der i medfør af § 2, stk. 3, undtages fra § 2, stk. 1 og 2, opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed. Der sker ikke ændringer i dette ansættelsesforhold som følge af, at de undtages fra den nævnte bestemmelse.

Det forudsættes, at de danske myndigheder og Grønlands Selvstyre aftaler de nærmere vilkår, herunder refusion af lønudgifter m.v., hvis de pågældende udlånes med henblik på at fortsætte tjenesten under Grønlands Selvstyre.

Tjenestemænd, der i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 13 a, stk. 6, i lov om statens tjenestemænd i Grønland undtages fra pligten til at fortsætte tjenesten under de grønlandske myndigheder, opretholder ligeledes deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed. Der sker ikke ændringer i dette ansættelsesforhold som følge af, at de undtages fra den nævnte pligt. Det indebærer bl.a., at de vil kunne pålægges at overtage en anden stilling eller afskediges i samme omfang som hidtil. Der vil i den forbindelse kunne opstå spørgsmål om krav på rådighedsløn eller ventepenge m.v.

Vedkommende minister kan betinge sig, at Grønlands Selvstyre løbende refunderer eventuelle merudgifter til rådighedsløn, ventepenge eller pension til tjenestemænd, der på foranledning af selvstyret undtages fra pligten til fortsat at gøre tjeneste under de grønlandske myndigheder, og som det som følge heraf måtte blive nødvendigt at afskedige.

#### *5. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser*

Lovforslaget regulerer visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder i henhold til forslaget til lov om Grønlands Selvstyre. Der henvises til bemærkningerne til dette lovforslag.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### *6. Hørte myndigheder m.v.*

[Herunder blandt andet Centralorganisationernes Fællesudvalg, Offentligt Ansattes Organisationer, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Akademikernes Centralorganisation, Den Danske Dommerforening og Dommerfuldmægtigforeningen.]

### Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Grønlands Selvstyre overtager det ikketjenestemandsansatte personale og udbetaler løn m.v. til dette personale. Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner.	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Lovforslaget har konsekvenser for statens administration af løn og pension til ansatte på områder, der overtages af Grønlands Selvstyre. Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for kommuner og regioner.	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

#### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

##### *Til § 1*

Efter forslaget finder loven anvendelse på visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder efter det samtidig fremsatte forslag til lov om Grønlands Selvstyre.

##### *Til § 2*

Det foreslås i *stk. 1*, at Grønlands Selvstyre overtager det ikketjenestemandsansatte personale, som på tidspunktet for Grønlands Selvstyres overtagelse af et sagsområde gør tjeneste inden for det pågældende sagsområde ved en dansk myndighed i Grønland.

Det foreslås i *stk. 2* endvidere, at Grønlands Selvstyre ved lovgivning sikrer, at de pligter og rettigheder, der følger af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 710 af 20. august 2002, finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med overtagelsen.

Forslaget indebærer bl.a., at de pågældende overgår til ansættelse hos Grønlands Selvstyre. Endvidere vil den omhandlede lovgivning regulere Grønlands Selvstyres tiltrædelse af de overenskomster, staten har indgået. Der henvises til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

Der er enighed mellem regeringen og landsstyret om, at den grønlandske lovgivning skal træde i kraft samtidig med loven om Grønlands Selvstyre og loven om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder.

Vedkommende minister kan efter forslaget i *stk. 3* efter forhandling med Grønlands Selvstyre, bestemme, at stk. 1 og 2 ikke skal gælde for ansatte i nærmere angivne stillinger.

Bestemmelsen tager bl.a. sigte på ansatte i visse stillinger inden for politi og retsvæsen. Bestemmelsen omfatter ansatte, som af retlige eller andre grunde ikke bør pålægges pligt til at fortsætte tjenesten under Grønlands Selvstyre.

Ansatte, der i medfør af den foreslåede bestemmelse undtages fra stk. 1 og 2, opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed. Der sker ikke ændringer i dette ansættelsesforhold som følge af, at de undtages fra de nævnte bestemmelser. Det forudsættes, at de danske myndigheder og Grønlands Selvstyre aftaler de nærmere vilkår, herunder refusion af lønudgifter m.v., hvis de pågældende udlånes med henblik på at fortsætte tjenesten under Grønlands Selvstyre.

For så vidt angår tjenestemænd henvises til den bestemmelse, der er foreslået i § 4, nr. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4 i de almindelige bemærkninger.

### *Til § 3*

Den foreslås, at loven træder i kraft den 21. juni 2009 samtidig med den foreslåede lov om Grønlands Selvstyre.

### *Til § 4*

#### *(Ændringer i lov om statens tjenestemænd i Grønland)*

Det foreslås, at der foretages enkelte justeringer i lov om statens tjenestemænd i Grønland i forbindelse med den foreslåede regulering af forholdene for overenskomstansatte m.v.

Efter den i *nr. 1* foreslåede bestemmelse i § 13 a, stk. 6, i lov om statens tjenestemænd i Grønland kan vedkommende minister efter forhandling med Grønlands Selvstyre bestemme, at § 13 a, stk. 2-5, i lov om statens tjenestemænd i Grønland ikke skal gælde for ansatte i nærmere angivne stillinger.



Den foreslåede bestemmelse vil kun have betydning for tjenestemænd, der er ansat eller udnævnt før den 1. januar 1976.

Bestemmelsen tager bl.a. sigte på ansatte i visse stillinger inden for politi og retsvæsen. Bestemmelsen omfatter ansatte, som af retlige eller andre grunde ikke bør pålægges pligt til at fortsætte tjenesten under de grønlandske myndigheder. Bestemmelsen kan også anvendes i tilfælde, hvor Grønlands Selvstyre finder, at stillingen bør varetages af en person, der ikke er udlånt, men ansat under de grønlandske myndigheder.

Tjenestemænd, der i medfør af den foreslåede bestemmelse undtages fra pligten til at fortsætte tjenesten under de grønlandske myndigheder, opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed. Der sker ikke ændringer i dette ansættelsesforhold som følge af, at de undtages fra den nævnte pligt. Det indebærer bl.a., at de vil kunne pålægges at overtage en anden stilling eller afskediges i samme omfang som hidtil. Der vil i den forbindelse kunne opstå spørgsmål om krav på rådighedsløn eller ventepenge m.v.

Vedkommende minister kan betinge sig, at Grønlands Selvstyre løbende refunderer eventuelle merudgifter til rådighedsløn, ventepenge eller pension til tjenestemænd, der på foranledning af selvstyret undtages fra pligten til fortsat at gøre tjeneste under de grønlandske myndigheder, og som det som følge heraf måtte blive nødvendigt at afskedige.

For så vidt angår ikketjenestemænd henvises til den bestemmelse, der er foreslået i § 2, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4 i de almindelige bemærkninger.

Efter den i *nr. 2* foreslåede bestemmelse i § 41, stk. 3, i lov om statens tjenestemænd i Grønland kan vedkommende grønlandske myndighed efter finansministerens nærmere bestemmelse indgå aftaler, der vedrører ansættelsesvilkår for tjenestemænd, som i henhold til § 13 a, stk. 2, i lov om statens tjenestemænd i Grønland fortsætter deres tjeneste under de grønlandske myndigheder, men opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed. Bestemmelsen indebærer, at finansministeren kan delegere kompetencen til at indgå aftaler om løn- og andre ansættelsesvilkår i henhold til tjenestemandsløvgivningens regler herom for disse tjenestemænd til vedkommende grønlandske myndighed.

Forslaget i *nr. 3* er en konsekvens af forslaget i *nr. 2* og indebærer ikke realitetsændringer.

## Bilag

### Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

#### *Gældende formulering*

§ 13 a. Såfremt en statsinstitution eller et forvaltningsområde overgår fra staten til Grønlands hjemmestyre eller til en kommune, tilbydes de under institutionen eller forvaltningsområdet ansatte tjenestemænd fra overgangstidspunktet ansættelse som tjenestemænd under den nye styrelse med løn-ansættelses- og pensionsvilkår, der svarer til de for de pågældende tjenestemænd under ansættelse i staten gældende.

*Stk. 2.* Såfremt en statstjenestemand, der ikke er omfattet af § 11 a, ved overgangen af en statsinstitution eller et forvaltningsområde ikke måtte ønske at overgå til ansættelse under hjemmestyret eller kommunen, fortsætter han sin tjeneste under institutionen eller forvaltningsområdet således, at ansættelsesforholdet til staten opretholdes.

*Stk. 3.* De i stk. 2 nævnte statstjenestemænd, der opretholder ansættelsesforholdet til staten, har ikke krav på ventepenge, rådighedsløn eller pension som følge af institutionens eller forvaltningsområdets overgang.

*Stk. 4.* De i stk. 2 nævnte statstjenestemænd er pligtige at underkaste sig de forandringer i deres tjenesteforretningers beskaffenhed, som er en følge af institutionens eller forvaltningsområdets overgang til anden styrelse.

*Stk. 5.* De i stk. 2 nævnte statstjenestemænd kan i indtil 5 år efter overgangstidspunktet

#### *Lovforslaget*

### § 4

I lov om statens tjenestemænd i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 574 af 5. august 1991, som ændret ved § 4 i lov nr. 365 af 2. juni 1999, lov nr. 1264 af 20. december 2000 og § 1 i lov nr. 1426 af 22. december 2004, foretages følgende ændringer:

1. I § 13 a indsættes efter stk. 5 som nyt stykke:

”Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med Grønlands Selvstyre bestemme, at stk. 2-5, ikke skal gælde for ansatte i nærmere angivne stillinger.”

Stk. 6 bliver herefter stk. 7.

søge ansættelse under den nye styrelse på vilkår som anført i stk. 1.

*Stk. 6.* Vedkommende styrelse under hjemmestyret eller kommunen refunderer fra institutionens eller forvaltningsrådets overgang staten lønninger og andre pligtige ydelser til de i stk. 2 nævnte tjenestemænd, der fortsætter ved institutionen eller forvaltningsrådet. Endvidere indbetales pensionsbidrag efter derom gældende regler.

**§ 41.** Løn- og andre ansættelsesvilkår fastsættes ved aftale mellem finansministeren og de i § 45 nævnte centralorganisationer.

*Stk. 2.* Aftale, der alene angår ansættelsesvilkår for tjenestemænd under et enkelt ministerium kan dog efter nærmere bestemmelse af finansministeren indgås af vedkommende minister.

*Stk. 3.* Aftaler efter stk. 1 og 2 kan dog ikke indgås om forhold, der bestemmes ved lov eller i henhold til lov eller angår forvaltningens opgaver, organisation eller personalebehov.

**2.** I § 41 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

*”Stk. 3.* Vedkommende grønlandske myndighed kan efter finansministerens nærmere bestemmelse indgå aftaler, der vedrører ansættelsesvilkår for tjenestemænd, som i henhold til § 13 a, stk. 2, fortsætter deres tjeneste under de grønlandske myndigheder, men opretholder deres ansættelsesforhold til vedkommende danske myndighed.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

**3.** I § 41, *stk. 3*, der bliver *stk. 4*, ændres ”*stk. 1 og 2*” til: ”*stk. 1-3*”.

# XV

UDKAST TIL LOV OM FORSKELLIGE FORHOLD I  
FORBINDELSE MED GRØNLANDS SELVSTYRE

# Udkast

til

## Lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre

§ 1. Ministeren for videnskab, teknologi og udvikling kan ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet pålægge universiteter, der hidtil har udført opgaver på området efter universitetslovens § 2, stk. 4, at fortsætte hermed mod betaling.

§ 2. Arealtildeling i Grønland til områder og til tekniske installationer, som tjener forsvarsmæssige formål, foretages af vedkommende rigsmyndighed efter forhandling med Grønlands Selvstyre.

*Stk. 2.* Regler fastsat af Grønlands Selvstyre om bygningsmyndigheden og om opførelse, konstruktion og indretning af bygningsværker og andre anlæg finder ikke anvendelse for bygningsmæssige foranstaltninger, der tjener forsvarsmæssige formål, medmindre foranstaltningerne omfatter tilslutning til veje, forsynings- eller afløbsledninger eller lignende anlæg.

§ 3. Grønlands Selvstyre kan med tilladelse fra ministeren for sundhed og forebyggelse købe lægemidler og andre varer hos sygehusapoteker og sygehusapoteksfilialer i Danmark.

§ 4. Staten hæfter fortsat for de forpligtelser, der ved ikrafttræden af lov om sundhedsvæsenet i Grønland tilkom eller påhvilede sundhedsmyndighederne i Grønland, og som blev påtaget før den 1. januar 1992. Staten har regres mod Grønlands Selvstyre for udgifter, som afholdes som følge af denne hæftelse.

§ 5. Grønlands Selvstyre skal ved fastsættelsen af regler om telekommunikation i, til og fra Grønland sikre, at rigsmyndighederne har adgang til etablering og drift af egne interne telekommunikationsanlæg i Grønland og mellem Grønland og omverdenen, i det omfang rigsmyndighederne har særlige telekommunikationsbehov, der ikke kan opfyldes af den almene, offentligt tilgængelige teleinfrastruktur. Adgangen til at etablere egen teleinfrastruktur omfatter alene infrastruktur, der udelukkende anvendes til varetagelse af de pågældende myndighedsopgaver.

*Stk. 2.* Regler fastsat af Grønlands Selvstyre om telekommunikation i, til og fra Grønland kan efter aftale med regeringen sættes i kraft for de dansk-amerikanske forsvarsområder, der er oprettet i henhold til traktat af 27. april 1951 om forsvaret af Grønland.

§ 6. Loven træder i kraft den 21. juni 2009.

§ 7. Ved lovens ikrafttræden ophæves følgende love:

- 1) Lov nr. 579 af 29. november 1978 om folkeskolen i Grønland.
- 2) Lov nr. 580 af 29. november 1978 for Grønland om arbejds- og socialvæsenet.
- 3) Lov nr. 582 af 29. november 1978 for Grønland om erhvervsmæssige uddannelser.
- 4) Lov nr. 584 af 29. november 1978 for Grønland om fritidsvirksomhed.
- 5) Lov nr. 589 af 29. november 1978 om biblioteksvæsenet i Grønland.
- 6) Lov nr. 609 af 23. december 1980 om folkehøjskoler i Grønland.
- 7) Lov nr. 610 af 23. december 1980 om museumsvæsenet i Grønland.
- 8) Lov nr. 612 af 23. december 1980 for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse.
- 9) Lov nr. 134 af 28. marts 1984 om støtte til erhverv i Grønland.
- 10) Lov nr. 135 af 28. marts 1984 for Grønland om produktion og salg af grønlandske produkter.
- 11) Lov nr. 469 af 6. november 1985 for Grønland om forsyning, trafik, postbesørgelse m.v.
- 12) Lov nr. 943 af 23. december 1986 for Grønland om el, vand og varme, brandvæsen, havne, veje, telekommunikation m.v.
- 13) Lov nr. 944 af 23. december 1986 for Grønland om boligforsyning, boligstøtte, leje af boliger m.v.
- 14) Lov nr. 847 af 21. december 1988 om Grønlands Fiskeriundersøgelsers overførsel til Grønlands hjemmestyre.
- 15) Lov nr. 848 af 21. december 1988 om Grønlands centrale Lønanvisnings overførsel til Grønlands hjemmestyre.
- 16) Lov nr. 850 af 21. december 1988 for Grønland om miljøforhold m.v.
- 17) Lov nr. 815 af 19. december 1989 om radio- og fjernsynsvirksomhed i Grønland.
- 18) Lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland.
- 19) Lov nr. 264 af 6. maj 1993 om kirken i Grønland.
- 20) Lov nr. 1089 af 29. december 1997 for Grønland om telekommunikation.

*Stk. 2.* Forskrifter udstedt med hjemmel i de love, der er nævnt i stk. 1, forbliver i kraft, indtil de ophæves af rette myndighed.

**§ 8.** Den, der ved lovens ikrafttræden, er ansat som biskop over Grønlands stift, tilbydes fra dette tidspunkt ansættelse som tjenestemand under vedkommende grønlandske myndighed med løn-, ansættelses- og pensionsvilkår, der svarer til de for den pågældende under ansættelsen i staten gældende.

*Stk. 2.* Hvis biskoppen ikke ønsker at overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed, opretholdes ansættelsesforholdet til staten, men den pågældende varetager sin tjeneste under pågældende grønlandske myndighed. Biskoppen har ikke krav på rådighedsløn eller pension som følge af bestemmelsen i 1. pkt. Bestemmelserne i § 37 a, stk. 5, i lov om statens tjenestemænd i Grønland og § 24 b, stk. 3, jf. stk. 1 og 2, i lov om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland finder tilsvarende anvendelse.

**§ 9.** I lov om mineralske råstoffer i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998, foretages følgende ændringer:

**1.** § 7, stk. 3, affattes således:

”En tilladelse til udnyttelse af mineralske råstoffer kan kun meddeles til aktieselskaber, som alene udfører virksomhed i medfør af tilladelser i henhold til denne lov, og som ikke sambeskattes med andre selskaber, medmindre der er tale om tvungen sambeskatning. Selskabet skal endvidere som hovedregel have hjemsted i Grønland. Selskabet må endvidere ikke være tyndere kapitaliseret end den koncern, selskabet indgår i, dog må selskabets fremmedkapital altid overstige egenkapitalen indtil forholdet 2:1. Selskabet skal endvidere generelt handle til armslængdepriser og på armslængdevilkår. Rettighedshaveren skal endelig råde over fornøden sagkundskab og økonomisk baggrund for den pågældende udnyttelsesvirksomhed.”

**2.** § 8, stk. 3, affattes således:

”I sammenhæng med fastsættelse af en rettighedshavers ydelser til myndighederne efter stk. 1 og 2 kan der meddeles rettighedshaveren fritagelse for beskatning af den virksomhed, der er omfattet af tilladelsen, hvis virksomheden dermed er pålagt afgifter, der er mindst lige så byrdefulde, som beskatningen ville have været, og afgifterne fuldt ud er omfattet af indtægtsdefinitionen i § 7 i lov om Grønlands Selvstyre.”

## ***Bemærkninger til lovforslaget***

### *Almindelige bemærkninger*

#### *1. Indhold*

Som konsekvens af det samtidigt fremsatte forslag til lov om Grønlands Selvstyre har lovforslaget for det første til formål at sikre, at regeringen kan leve op til sin forpligtelse efter § 9 i forslaget til selvstyreloven.

Efter § 9 i forslag til lov om Grønlands Selvstyre sikrer regeringen ved selvstyrets overtagelse af råstofområdet, at selvstyret mod betaling fortsat har adgang til rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for varetagelsen af området. Dette skal ske i form af en 5-årig aftale mellem landsstyret og regeringen med virkning fra Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet, som landsstyret efterfølgende kan bestemme at forny i form af flerårige aftaler. På nuværende tidspunkt er det bl.a. Aarhus Universitet, der udfører de omhandlede opgaver på råstofområdet efter opdrag fra miljøministeren. Med henblik på at sikre, at regeringen kan leve op til sin forpligtelse efter § 9 i forslaget til lov om Grønlands Selvstyre, foreslås det, at ministeren kan pålægge universiteter fortsat at udføre opgaverne mod betaling.

Som konsekvens af forslaget til lov om Grønlands Selvstyre har lovforslaget for det andet til formål at ophæve de bemyndigelseslove, der er gennemført i henhold til § 5 i lov om Grønlands hjemmestyre.

Det fremgår af den nugældende § 5 i lov om Grønlands hjemmestyre, at rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret ved lov kan bemyndige hjemmestyret til at overtage den regelfastsættende myndighed for samt administrationen af et sagsområde, som ikke er overgået til hjemmestyret efter lovens § 4.

Statens tilskud til sagsområder overtaget efter § 5 i lov om Grønlands hjemmestyre fastsættes ved lov, og bevillingskompetencen på de pågældende områder er således fortsat hos Folketinget.

Bemyndigelseslove benævnes også rammelove, idet lovene udover at afgrænse lovenes gyldighedsområde typisk indeholder få overordnede principper, som hjemmestyret er forpligtet til at overholde ved sin nærmere regelfastsættelse.

Efter § 23, stk. 4, i forslag til lov om Grønlands Selvstyre vil Grønlands Selvstyre ikke længere blot have den regeludstedende og administrative myndighed inden for sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs § 5, men derimod den lovgivende og udøvende magt på samme måde som i forhold til sagsområder overtaget efter den nuværende hjemmestyreløvs § 4 samt



sagsområder, der måtte blive overtaget på grundlag af forslag til lov om Grønlands Selvstyre. Bemyndigelseslovene vil herefter være uden virkning, og på den baggrund foreslås bemyndigelseslovene ophævet.

Der henvises nærmere til pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Grønlands Selvstyre.

De fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten er reguleret i kapitel 3 i forslag til lov om Grønlands Selvstyre. Det fremgår således bl.a. af § 5 i forslaget til selvstyrelov, at staten yder Grønlands Selvstyre et årligt tilskud på 3.202,1 mio. kr. i 2007-pris- og lønniveau. I det omfang sagsområder er overtaget med tilskud fra staten efter den nuværende hjemmestirelovs § 5, opretholdes tilskuddet i den forstand, at det samlede tilskud til Grønlands Selvstyre med § 5 i forslaget til selvstireloven fastfryses på det reale niveau for 2007. Ophævelsen af rammelovene i det foreliggende lovforslag har ingen betydning i forhold til de økonomiske relationer mellem selvstyre og staten.

Det skal bemærkes, at ophævelsen af bemyndigelseslovene ikke har betydning i forhold til, hvilke områder der anses for overtaget efter den nuværende hjemmestirelovs § 5. Det følger således eksempelvis af lov for Grønland om telekommunikation, at kompetencen for Grønlands hjemmestire ikke omfatter en kompetence til at udfærdige regler om radiokommunikation og allokering af radiofrekvenser og maritime nød- og sikkerhedstjenester. Ved ophævelse af den pågældende bemyndigelseslov vil disse områder fortsat ikke være overtaget af selvstyret og således stadig være undergivet dansk kompetence, indtil sagsområderne måtte blive overtaget af selvstyret i medfør af § 2, jf. bilaget liste II, nr. 12 og 13, i udkastet til selvstireloven.

Visse af bemyndigelseslovene indeholder bestemmelser, som foreslås videreført, idet de understøtter rigsmyndighedernes muligheder for at løse opgaver i og omkring Grønland.

Der foreslås således en videreførelse af § 3 i lov nr. 612 af 23. december 1980 for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse, således at det bl.a. sikres, at arealtildeling i Grønland til områder og til tekniske installationer, som tjener forsvarsmæssige formål, fortsat skal foretages af vedkommende rigsmyndighed efter forhandling med Grønlands Selvstyre.

Der foreslås endvidere en videreførelse af enkelte bestemmelser i lov nr. 1089 af 29. december 1997 for Grønland om telekommunikation, således at de gældende regler om adgang for rigsmyndighederne til etablering og drift af egne interne telekommunikationsanlæg opretholdes. På samme vis videreføres den eksisterende regulering om de dansk-amerikanske forsvarsområder oprettet i henhold til traktat af 27. april 1951 om forsvaret af Grønland.

Der foreslås endvidere en videreførelse af § 2, stk. 3, i lov nr. 469 af 6. november 1985 for Grønland om forsyning, trafik og postbesørgelse m.v., således at det sikres, at Grønlands Selvstyre fortsat med tilladelse fra ministeren for sundhed og forebyggelse kan købe lægemidler og andre varer hos sygehusapoteker og sygehusapoteksfilialer. Endelig foreslås en videreførelse af § 4, stk. 3, i lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland, som vedrører statens fortsatte hæftelse og regres mod Grønlands Selvstyre for forpligtelser, der ved ikrafttræden af lov om sundhedsvæsenet i Grønland tilkom eller påhvilede sundhedsmyndighederne i Grønland.

For så vidt angår de ansættelsesmæssige forhold for den, der ved lovens ikrafttræden, er ansat som biskop over Grønlands stift, henvises nærmere til bemærkningerne til § 8 nedenfor.

Der foreslås endvidere en ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland. Der henvises nærmere til bemærkningerne til § 9 nedenfor.

## 2. *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Lovforslaget ophæver en række love som følge af forslaget til lov om Grønlands Selvstyre. Lovforslaget om Grønlands Selvstyre indeholder en beskrivelse af de økonomiske relationer mellem Grønland og Danmark. Der henvises til bemærkningerne til dette lovforslag.

Forslaget i § 8 om de fremtidige ansættelsesvilkår for biskoppen over Grønlands stift har konsekvenser for betaling af løn og pension m.v. til biskoppen, idet staten dog kompenseres herfor af hjemmestyret. I dag afholder staten udgifterne til løn og pension m.v. til biskoppen. Såfremt biskoppen overgår til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed, afholdes løn m.v. til biskoppen af denne myndighed. Såfremt biskoppen opretholder sit ansættelsesforhold til staten, kompenserer vedkommende grønlandske myndighed fortsat staten løn m.v. til biskoppen. I begge tilfælde indbetaler vedkommende grønlandske myndighed et løbende pensionsbidrag til statskassen til dækning af statens pensionsbyrde for biskoppen.

Lovforslaget skønnes herudover ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og regioner.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske konsekvenser for borgerne.

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### 3. *Sammenfattende skema*

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgere	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

### 4. *Hørte myndigheder mv.*

[...]

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Den foreslåede bestemmelse er en konsekvens af forslaget til lov om Grønlands Selvstyre. Hidtil har Aarhus Universitet udført opgaver på råstofområdet efter opdrag fra miljøministeren. Hvis råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, skabes der med bestemmelsen sikkerhed for, at Aarhus Universitet fortsat kan forpligtes til at udføre opgaverne mod betaling.

### *Til § 2*

Ved stk. 1 og 2 foreslås en videreførelse af § 3 i lov for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse, idet arealtildeling fortsat skal kunne foretages af vedkommende rigsmyndighed efter forhandling med Grønlands Selvstyre. Der er ikke tilsigtet ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde.

### *Til § 3*

Den foreslåede bestemmelse er en videreførelse af § 2, stk. 3, i lov for Grønland om forsyning, trafik og postbesørgelse m.v. Bestemmelsen sikrer hjemmel til, at Grønlands Selvstyre fortsat kan købe lægemidler og andre varer på danske sygehusapoteker og sygehusapoteksfilialer. Der er ikke tilsigtet ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde.

### *Til § 4*

Den foreslåede bestemmelse er en videreførelse af § 4, stk. 3, i lov om sundhedsvæsenet i Grønland. Der er ikke tilsigtet ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde.

### *Til § 5*

Den foreslåede bestemmelse i stk. 1 er en videreførelse af § 1, stk. 3, i lov for Grønland om telekommunikation. Den foreslåede bestemmelse i stk. 2 er en videreførelse af § 3 i lov for Grønland om telekommunikation. Der er ikke tilsigtet ændringer i disse bestemmelser anvendelsesområde.

### *Til § 6*

Bestemmelsen regulerer lovens ikrafttræden. Det er heri fastsat, at loven træder i kraft den 21. juni 2009 samtidig med lov om Grønlands Selvstyre.

### *Til § 7*

Ved bestemmelsen i stk. 1 ophæves de bemyndigelseslove, der er gennemført i henhold til § 5 i den nugældende lov om Grønlands hjemmestyre.

Bestemmelsen i stk. 2 indebærer, at landstingsforordninger udstedt med hjemmel i de bemyndigelseslove, der er nævnt i stk. 1, forbliver i kraft, indtil de ophæves af rette myndighed. Heri ligger også, at landstingsforordninger kan ændres af rette myndighed og forblive i kraft. Det sikrer, at der ikke opstår retstomme rum på de områder, hvor bemyndigelseslovene foreslås ophævet.

### *Til § 8*

I forbindelse med ophævelse af lov om kirken i Grønland, jf. § 7, nr. 19, opstår der spørgsmål om de fremtidige ansættelsesvilkår for den, der ved den foreliggende lovs ikrafttræden er ansat som biskop over Grønlands stift.

Efter de gældende regler ansættes og afskediges biskoppen over Grønlands stift ved kongelig resolution, jf. § 3, stk. 1, i lov om kirken i Grønland. Biskoppens ansættelsesvilkår reguleres af lovgivningen om statens tjenestemænd i Grønland. Biskoppen er ikke omfattet af det brede offentlige ansættelsesområde i § 11 a i lov om statens tjenestemænd i Grønland, jf. lovens § 37, stk. 1, og har ikke pligt til at overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed.

Det foreslås i *stk. 1*, at den, der ved lovens ikrafttræden er ansat som biskop over Grønlands stift, fra dette tidspunkt tilbydes ansættelse som tjenestemand under vedkommende grønlandske myndighed med løn-, ansættelses- og pensionsvilkår, der svarer til de for den pågældende under ansættelsen i staten gældende.

Hvis biskoppen ikke ønsker at overgå til ansættelse under vedkommende grønlandske myndighed, opretholdes ansættelsesforholdet til staten, men den pågældende varetager sin tjeneste under vedkommende grønlandske myndighed, jf. bestemmelsen i *stk. 2*.

Det indebærer bl.a., at biskoppen fortsat vil være omfattet af lovgivningen om statens tjenestemænd i Grønland, herunder at afsked af tjenestemænd med kongelig udnævnelse sker ved kongelig resolution.

Det findes hensigtsmæssigt at optage en bestemmelse i loven om, at biskoppen ikke har krav på rådighedsløn eller pension som følge af bestemmelsen i *stk. 2*, 1. pkt.

Det foreslås, at bestemmelserne i § 37 a, *stk. 5*, i lov om statens tjenestemænd i Grønland og § 24 b, *stk. 3*, jf. *stk. 1* og *2*, i lov om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland finder tilsvarende anvendelse, hvis biskoppen opretholder sit ansættelsesforhold til staten.

Det indebærer, at vedkommende grønlandske myndighed kompenserer staten lønninger og andre pligtige ydelser til biskoppen og indbetaler et løbende pensionsbidrag til statskassen til dækning af statens pensionsbyrde for biskoppen.

Den foreslåede regulering af biskoppens forhold svarer med de nødvendige tilpasninger til reguleringen af forholdene for tjenestemænd i kirken i forbindelse med kirkens overgang til Grønlands hjemmestyre, jf. § 37 a, *stk. 1-3*, i lov om statens tjenestemænd i Grønland.

#### *Til § 9*

##### *(lov om mineralske råstoffer i Grønland)*

Til nr. 1 (§ 7, *stk. 3*)

Med ændringen af § 7, *stk. 3*, gives der mulighed for, at selskaber omfattet af tvungen sambeskatning kan opnå udnyttelsestilladelse. Opgørelsen af indtægter, der er omfattet af indtægtsdefinitionen i § 7 i det samtidigt fremsatte forslag til lov om Grønlands Selvstyre, forudsættes korrigeret for virkningen af sambeskatningen, således at alene indtægter m.v. vedrørende udnyttelsesvirksomheden medregnes.

Endvidere skal selskabet forpligte sig til ikke at være tyndere kapitaliseret end den koncern, selskabet indgår i. Det indebærer, at forholdet mellem gæld og egenkapital i selskabet ikke må være større end forholdet mellem gæld og egenkapital i koncernen som helhed, uanset om långiver er koncernforbundet eller ej, og uanset om denne er indenlandsk eller udenlandsk. Selskabets fremmedkapital må dog altid overstige egenkapitalen indtil forholdet 2:1 svarende til grænsen i de gældende grønlandske skatteregler om tynd kapitalisering af udenlandsk ejede selskaber. Virkningen er således alene, at indenlandske koncerner omfattes af samme kapitaliseringskrav som udenlandske koncerner. Det medvirker til, at indkomster ikke vilkårligt flyttes til et andet udenlandsk eller et andet grønlandsk selskab, hvilket ville kunne udhule både selskabsskatteprovenuet og grundlaget for indtægtsdefinitionen eller kun sidstnævnte. Herudover finder skattelovgivningens regler om tynd kapitalisering uændret anvendelse på selskabet.

De pågældende selskaber skal forpligte sig til generelt, dvs. ikke kun ved handel med interesseforbundne parter, at handle til armslængdepriser og på armslængdevilkår, dvs. til samme priser og på samme vilkår som ved transaktioner mellem uafhængige parter i overensstemmelse med OECD's retningslinier for principper og fremgangsmåder i transfer pricing-sager.

Dette bidrager til, at der ikke sker vilkårlig overflytning af rettighedshavers indtægter til selskaber, hvis indtægter ikke er omfattet af indtægtsdefinitionen i § 7 i forslag til lov om Grønlands Selvstyre.

Til nr. 2 (§ 8, stk. 3)

Efter § 7 i forslag til lov om Grønlands Selvstyre er indtægter ved enhver beskatning af råstofvirksomhed omfattet af indtægtsdefinitionen i § 7. Adgangen til at give skattefrihed forudsætter derfor, at skatten erstattes af mindst lige så byrdefulde afgifter, der fuldt ud er omfattet af indtægtsdefinitionen i selvstyrelovens § 7.

# XVII

UDKAST TIL OVERENSKOMST MELLEM  
NAALAKKERSUISUT OG DEN DANSKE REGERING



## Udkast til overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering

Den grønlandske selvstyrekommission, som blev nedsat af landsstyret, fremlagde med sin betænkning i marts 2003 et væsentligt bidrag til en stillingtagen til det fremtidige forhold mellem Grønland og Danmark.

På dette grundlag og efter 25 år med hjemmestyre fandt Naalakkersuisut og regeringen, at tiden var inde til at forny og modernisere rigsfællesskabet mellem Grønland og Danmark.

Med Landstingets og Folketingets tilslutning til, at der igangsattes et fælles parlamentarisk kommissionsarbejde, underskrev landsstyreformanden og statsministeren den 21. juni 2004 kommissoriet for en grønlandsk-dansk kommission om øget grønlandsk selvstyre inden for grundlovens og folkerettens rammer. Grønlandsk-dansk selvstyrekommission afgav den [dato] sin betænkning til Naalakkersuisut og regeringen og har hermed fuldført sin opgave.

Naalakkersuisut og regeringen konstaterer med tilfredshed, at Selvstyrekommissionens forslag til en selvstyreordning for Grønland hviler på principper, som Naalakkersuisut og regeringen fuldt ud kan tilslutte sig.

Naalakkersuisut og regeringen er med udgangspunkt i Selvstyrekommissionens betænkning enige om at søge gennemført en afløsning af hjemmestyreordningen gennem etableringen af en selvstyreordning baseret på Selvstyrekommissionens udkast til en ny lovgivning, som i erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, indeholder følgende hovedelementer:

- Grønlands Selvstyre får mulighed for at beslutte at udvide det politiske ansvar gennem overtagelse af yderligere sagsområder, herunder råstofområdet.
- Med overtagelsen af ansvaret for nye sagsområder overtages også ansvaret for finansiering af disse områder.
- Statens økonomiske tilskud til Grønlands Selvstyre, som indeholdt i tilskuddet for 2007, opretholdes. Indtægter fra råstofudnyttelse i Grønland tilfalder selvstyret, dog således at sådanne indtægter medfører en reduktion af statens tilskud.
- Samarbejdet mellem Grønlands Selvstyre og regeringen i varetagelsen af udenrigspolitiske spørgsmål og andre sagsområder med relevans for Grønland, der forbliver hos rigsmyndighederne, udbygges, og der fastlægges samlede rammer for Grønlands deltagelse heri.
- Beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk. Gennemførelse af beslutningen sker ved aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen og med samtykke fra Inatsisartut og Folketinget.

Som led i gennemførelsen af selvstyreordningen for Grønland og på grundlag af Selvstyrekommissionens udkast hertil er landsstyreformanden og statsministeren endvidere enige om at søge følgende forslag gennemført:

- Forslag til såvel en lov som en landstingslov om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder.
- Forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre.

Naalakkersuisut har tilkendegivet, at Naalakkersuisut ønsker at afholde en folkeafstemning i Grønland om den nye selvstyreordning.

Naalakkersuisut og den danske regering ser denne overenskomst som udtryk for ligestilling og gensidig respekt mellem Grønland og Danmark.

[Sted, dato]

Landsstyreformanden

Statsministeren

## Bilagsoversigt

1. Kommissorium for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.
2. Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.
3. Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsens notat af 2. marts 2005 om bemærkninger til Justitsministeriets notat af 3. november 2004.
4. Udenrigsministeriets notat af 10. november 2006 om udenrigsbestemmelserne i en selvstyrelov. Bemærkninger til hjemmestyrets notat af 13. august 2006.
5. Professor Jens Hartig Danielsens notat af 22. december 2006 om grundlovsfortolkning og den forfatningsretlige retssædvane.
6. Professor Ole Spiermanns bemærkninger til materiale angående en selvstyrelovs kapitel om udenrigsanliggender i notat af 8. januar 2007.
7. Udenrigsministeriets notat af 8. november 2004 om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende.
8. Udenrigsministeriets notat af 15. august 2005 om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.
9. Udenrigsministeriets notat af 24. februar 2005 om hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark, der under alle omstændigheder ville gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed.
10. Justitsministeriets notat af 22. november 2005 om mulighederne for inddragelse af grønlandsk ekspertise i forbindelse med behandling af grønlandske retssager i domstolssystemet i Danmark.
11. Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer, den 8. september 2005.
12. Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling, april 2007.
13. Justitsministeriets notat af 26. maj 2005 om de nordiske sprogs stilling under den nordiske sprogkonvention.
14. Professor Henrik Zahles notat af 22. august 2005 om overladelse af ”sprog” som emne for selvstyre i Grønland.
15. Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, 7. juni 2007.
16. Udenrigsdirektoratets notat af 13. august 2006 om hjemmestyrets ønsker til udenrigskompetence m.v. i en kommende selvstyrelov, der ikke er imødekommet i det foreliggende udkast til udenrigskapitel.



### **Kommissorium for en grønlandsk/dansk kommission om øget grønlandsk selvstyre**

Idet Den danske Regering og Grønlands Landsstyre ønsker at sikre størst mulig grad af ligeværdighed mellem Grønland og Danmark samt at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang, inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab, er Den danske Regering og Grønlands Landsstyre enige om at nedsætte en paritetisk sammensat kommission. Selvstyrekommissionens afsluttende betænkning udgør et væsentligt bidrag til kommissionens arbejde.

Kommissionen skal, med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt. Kommissionen skal udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning, som tillige tager hensyn til sagsområder, der allerede er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyreloven for Grønland.

Kommissionen beskæftiger sig herudover ikke med sagsområder, som er overført fra stat til hjemmestyre.

Kommissionen skal basere sit arbejde på princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Kommissionen skal overveje og stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Kommissionen tilrettelægger selv sit arbejde, herunder muligheden for nedsættelse af arbejdsgrupper. Kommissionen kan indhente oplysninger fra såvel den danske som den grønlandske centraladministration til brug for sit arbejde.

Der er mellem Den danske Regering og Grønlands Landsstyre enighed om, at det tilkommer det grønlandske folk at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed, og at nyordningen intet ændrer herved. I givet fald vil selvstændigheden skulle gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i grundlovens § 19. Kommissionens forslag til en nyordning skal indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed i overensstemmelse hermed.

Kommissionen udarbejder forslag til en aftale mellem Grønlands Landsstyre og Den danske Regering om iværksættelsen af nyordningen.

Den danske Regering udnævner 7 medlemmer af kommissionen efter indstilling fra Folketinget, mens Grønlands Landsstyre ligeledes udnævner 7 andre medlemmer efter indstilling fra de i Grønlands Landsting repræsenterede partier eller grupperinger.

Herudover udnævner Den danske Regering og Grønlands Landsstyre i fællesskab formanden og næstformanden for kommissionen.

Grønlands Landsstyre og Den danske Regering udnævner hver to tilforordnede.

Det forudsættes, at kommissionen afslutter sit arbejde og fremlægger betænkning inden for en tidshorizont på to år fra sin nedsættelse. Kommissionen kan afgive delbetænkninger.

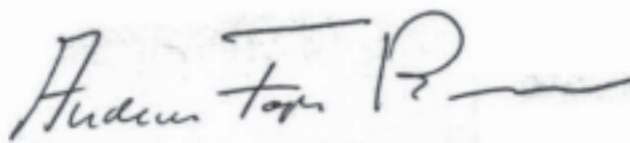
Grønlands Landsstyre og Den danske Regering er enige om at drøfte kommissionens forslag, når kommissionens samlede betænkning foreligger.

- 0 -

Etableringen af kommissionens sekretariat, samt finansieringen af kommissionens arbejde, herunder sekretariatsbistand og rejser, aftales nærmere mellem Grønlands Landsstyre og Den danske Regering.

Nuuk, den 21. juni 2004

  
Landsstyreformand Hans Enoksen

  
Statsminister Anders Fogh Rasmussen



# Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 3. november 2004  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2004-750-0228  
Dok.: JMF20599

## NOTAT

om

### adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder

#### 1. Indledning

Ved brev af 6. oktober 2004 har Grønlandsk-dansk selvstyrekommission anmodet Justitsministeriet om en redegørelse for de forfatningsretlige rammer for overførelse af yderligere kompetence til de grønlandske myndigheder.

Spørgsmålet er således, i hvilket omfang forfatningsretlige regler kan antages at sætte grænser for adgangen til i forbindelse med etablering af et udvidet, grønlandsk selvstyre at overføre yderligere af de beføjelser, der efter grundloven tilkommer Folketinget eller regeringen (kongen).

Pkt. 2 omtaler den gældende hjemmestyreordning fra 1978. Herefter behandles i pkt. 3 visse almindelige spørgsmål om overladelse af lovgivningskompetence efter grundloven. Pkt. 4 behandler begreberne forfatningsretlig enhed og rigsheden (rigsfællesskabet), mens pkt. 5 omtaler en række andre grundlovsbestemmelser, der kan have betydning for det rejste spørgsmål.

Justitsministeriets overvejelser og vurdering er gengivet i pkt. 6.

Pkt. 7 indeholder en sammenfatning.

#### 2. Den gældende hjemmestyreordning

Ved lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre blev der skabt grundlag for, at en række sagsområder kan overgå til hjemmestyret.

Lovens § 1, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

”§ 1. Grønland udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Det grønlandske hjemmestyre varetager inden for rigsenhedens rammer grønlandske anliggender efter reglerne i denne lov.”

Hjemmestyret kan efter § 4, stk. 1, i den grønlandske hjemmestyrelov bestemme, at sagsområder eller en del af et sagsområde, der er nævnt i bilaget til loven, skal overgå til hjemmestyret. Hjemmestyret har den lovgivende og administrative myndighed for områder, der er overgået efter denne bestemmelse, og hjemmestyret overtager de udgifter, der er forbundet hermed, jf. hjemmestyrelovens § 4, stk. 2.

Efter hjemmestyrelovens § 5, stk. 1, kan rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret ved lov bemyndige hjemmestyret til at overtage den regelfastsættende myndighed for samt administrationen af et sagsområde eller en del af et sagsområde, som er nævnt i bilaget til loven, og som ikke er overgået til hjemmestyret efter hjemmestyrelovens § 4. Tilskud til således overtagne sagsområder fastsættes ved lov.

I hjemmestyrelovens § 7, stk. 1, er det fastsat, at rigsmyndighederne efter forhandling med og tilslutning fra hjemmestyret ved lov kan bestemme, at sagsområder, der ikke er nævnt i hjemmestyrelovens bilag, overgår til hjemmestyret. Afgørelsen af, hvilken sagsområder der skal overgå til hjemmestyret, træffes ud fra hensynet til rigsenheden og til, at hjemmestyret får en udstrakt indflydelse på områder, der særligt berører grønlandske forhold, jf. hjemmestyrelovens § 7, stk. 2.

Bilaget til den grønlandske hjemmestyrelov har følgende indhold:

### ”BILAG

1. Grønlands styrelsesordning.
2. Styrelsesordning for kommunerne.
3. Skatter og afgifter.
4. Folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund.

5. Fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl.
6. Fredning.
7. Landsplanlægning.
8. Nærings- og konkurrencelovgivning, herunder også lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhed, regler om alkoholholdige drikke samt regler om lukketid.
9. Sociale forhold.
10. Arbejdsmarkedsforhold.
11. Undervisning og kultur, herunder erhvervsuddannelse.
12. Erhvervsforhold i øvrigt, herunder statens fiskeri- og produktionsvirksomhed, erhvervsstøtte og erhvervsudvikling.
13. Sundhedsvæsen.
14. Lejelovgivning, boligstøtte og boligforvaltning.
15. Vareforsyning.
16. Intern passager- og godsbefordring.
17. Miljøbeskyttelse.”

### **3. Almindeligt om overførsel af lovgivningskompetence.**

#### **3.1. Grundlovens § 3, 1. pkt.**

Efter grundlovens 3, 1. pkt., er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening.

Det er drøftet i den statsretlige litteratur, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan delegere sin kompetence.

Om spørgsmålet anfører Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 551, bl.a.:

”Ifølge Grl. § 3 er den lovgivende Magt hos Kongen og Folketinget i Forening. Dette kan ændres under Iagttagelse af Grl. § 88; men kan den almindelige Lovgivningsmagt selv overlade Fastsættelsen af Retsregler til Kongen, en Minister eller andre Forvaltningsmyndigheder? Det almindelige Princip, hvorefter Delegation af offentligretlige



Beføjelser er udelukket; potestas delegata non delegatur, kunde synes at føre til et benægtende Svar.

Saa enkel er Sagen dog ikke. Det er hos os en gammel Praksis, at Lovgivningsmagten giver Kongen og navnlig Ministrene Bemyndigelse til at udstede Gennemførelsesanordninger, og der er som tidligere nævnt en jævn Overgang mellem saadanne Bemyndigelser og de Fuldmagtslove, der har fundet udstrakt Anvendelse i dette Aarhundrede. Denne Praksis kan ikke anses for grundlovstridig blot i Kraft af det nævnte Princip, som ikke har nogen positiv Hjemmel i Grundloven. Grundloven er jo ogsaa i dette Aarhundrede blevet ændret tre Gange, uden at der er taget Afstand fra Brugen af Fuldmagtslove.

Spørgsmaalet bliver da kun, om der gælder nogen almindelig retlig Begrænsning for Adgangen til at give Fuldmagtslove, og om en saadan Begrænsning kan hævdes for Domstolene.

I førstnævnte Henseende er der Enighed om, at en Fuldmagtslov, som sagligt og i Tid giver ubegrænset Anordningsmyndighed, er grundlovstridig. Der maa imidlertid gælde en snævrere, omend meget ubestemt Begrænsning. Et enkelt Kriterium kan ikke blive afgørende. At Fuldmagtsloven er uden Tidsbegrænsning..., gør den ikke grundlovsstridig, hvis den i saglig Henseende er begrænset. En saglig ubegrænset Fuldmagtslov maa anses for grundlovstridig. Arten af det Retsomraade, Fuldmagtsloven omfatter, kan blive afgørende. En fuldmagtslov, der gav fri Adgang til Udstedelse af Anordninger indenfor hele Strafferettens eller hele den borgerlige Rets Omraade, vilde utvivlsomt være grundlovsstridig. I Krisetider maa der være en videre Adgang til at give Fuldmagtslove end under normale Forhold. Om bemyndigelsen meddeles til Kongen eller en Minister, kan ikke blive af Betydning. Derimod kan Bemyndigelse til at udstede landsomfattende Anordninger formentlig ikke gives til en i Forhold til hidtidig Praksis og Retsopfattelse helt usædvanlig Myndighed, t.Eks. en Amtmand eller en Kommunalbestyrelse.

Det er saaledes forskellige Egenskaber ved en Fuldmagtslov, som bliver afgørende for, om den kan anses for grundlovstridig, tilmed saaledes, at flere Egenskaber oftest i hvert enkelt Tilfælde maa tages med i Afvejelsen for og imod."

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1973), side 205 f, anfører bl.a.:

"I henseende til delegationens saglige indhold kan det imidlertid ikke være ligegyldigt, hvilket omfang den har. En i saglig henseende ubegrænset delegation ville gribe ind i grundlovens fundamentale kompetencefordeling og ændre det reelle indhold af § 3, hvorefter den lovgivende myndighed er hos kongen og folkettingen i forening. Hvis delegationens sagsområde er klart bestemt, er den derimod forenelig med grundlovens system, og dette gælder selv om loven overlader administrationen frihed med hensyn til hvilke foranstaltninger der bør træffes i henhold til delegationen. I dansk praksis er der navnlig forekommet vidtgående delegationer på det erhvervspolitiske område, specielt valutaforhold, vareforsyning, støtteordninger til landbruget m.m., og grundlovsmæssigheden heraf er almindeligt anerkendt. Ved HD 1941.1076 opretholdtes en lov der be-

myndigede handelsministeren til at ”træffe foranstaltninger til bybefolkningens forsyning med mælk og fløde til den billigst mulige pris”.

Dernæst kan man spørge, om lovgivningsmagten har frihed til at delegere til hvem som helst. I praksis er dette ikke noget vigtigt problem. Delegation sker normalt til vedkommende minister, og dette er klart foreneligt med grundloven, når delegationen ikke af andre grunde er grundlovsstridig. Ministerens udøvelse af den delegerede beføjelse vil ske under sædvanligt politisk og retligt ansvar, og legaliteten kan efterprøves af domstolene. Hvis imidlertid delegation skete til en myndighed, der ikke på lignende måde virkede inden for rammerne af det forfatningsretlige system, ville den næppe være forenelig med grundlovens ordning. Dette er ialtfald baggrunden for at der er givet særlig hjemmel i grl. § 20 for overførelse af kompetence til en international myndighed. Uden en tilsvarende grundlovsrættelig hjemmel, som ikke findes, må det være udelukket at delegere lovgivningskompetence til en privatperson eller til en privat organisation. Hvis det imidlertid overlades en privat organisation at fastsætte regler som er bindende alene for dens medlemmer eller for den kreds af erhvervsudøvere el.lign. hvis interesser den varetager, vil det muligvis være foreneligt med grundloven. Til lokale forvaltningsorganer kan det overdrages at give regler, der skal være gældende inden for det lokale område, men ikke i landet som helhed.”

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 495 f, anfører bl.a.:

”Grundlovens system bygger videre på den forudsætning, at der i to retninger kan udgå bemyndigelser fra det lovgivende organ. Dels til det centrale, udøvende organ, d.v.s. kongen, grdl. § 3; dels til lokale (kommunale) organer, jfr. grdl. § 82 der forudsætter et kommunalt selvstyre af et vist omfang.

Bemyndigelser i strid med disse grundlæggende forudsætninger er forfatningsstridige medmindre de er hjemlede ved en forfatningssædvane. Heraf kan nærmere følgende udledes:

1. En generalfuldmagt, d.v.s. en sagligt ubegrænset overladelser af lovgivningsmagt, er grundlovsstridig.
2. Det samme gælder når fuldmagten er almindelig i den forstand at den omfatter enten alle anliggender der ikke særligt undtages, eller store dele af retssystemet, fx den borgerlige ret eller straffelovgivningen.”

Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 78 f, anfører bl.a.:

”Når det i grundlovens § 3, 1. pkt., siges, at den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening, ligger der ikke heri et almindeligt delegationsforbud, og bestemmelsen afskræker ikke lovgivningsmagten fra at bemyndige en minister til at udstede anordninger, der gør indgreb i borgernes frihed og ejendom...”

Bestemmelserne i grundlovens § 3, 1. pkt., har dog i to henseender betydning for spørgsmålet om delegation af lovgivningskompetence. For det første følger det af be-

stemmelsen, at lovgivningsmagten når som helst kan tilbagekalde delegationen. For det andet indeholder bestemmelsen en forudsætning om, at delegationen ikke må være sagligt ubegrænset.

...

For så vidt angår Færøerne og Grønland gør særlige forhold sig gældende. Det kan ikke antages, at grundlovens § 3 sætter grænser for adgangen til at overføre lovgivningskompetence til hjemmestyremyndighederne for så vidt angår færøske og grønlandske anliggender.”

Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1 Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 378 f, anfører bl.a.:

”Det forfatningsretlige system fungerer kun under visse forudsætninger. Regler om f.eks. lovproceduren har kun mening under forudsætning af, at lovformen – og ikke andre reguleringsformer – bruges til gennemførelse af den politisk centrale regulering. Ud fra sådanne principielle og ikke ganske præcise overvejelser er der mulighed for at opstille visse grænser for delegation, hvoraf nogle måske ikke har stor praktisk betydning, men dog kan være en egnet ramme for drøftelse af mere praktiske emner.

For det første må området for en delegation respektere visse grænser: Det er ikke foreneligt med grundloven, om der blev gennemført en generalfuldmagt, dvs en sagligt ubegrænset overførelse af kompetencen til at udstede forskrifter til en administrativ myndighed. Ej heller en almindelig fuldmagt, der omfatter alle anliggender, som ikke er særligt undtaget, kan forenes med funktionsfordelingen mellem Folketing og administration. Endelig kan en delegation, som er afgrænset til, men udtømmende dækker et bestemt fagområde, f.eks. landbruget eller energiforsyningen, heller ikke forenes med den forfatningsretlige struktur. Disse delegationsforbud bygger på grl § 3, jf P. Andersen 1954 s 550 f, A. Ross 1980 s 495 f, M. Sørensen 1973 s 206, P. Germer 1995 s 80. Når ”den lovgivende magt” er tillagt Folketing og regering (konge), kan den ikke som helhed flyttes til en anden (en minister f.eks.). Men resultatet ville næppe være anderledes, hvis vi ikke havde grl § 3.

De her beskrevne rammer udelukker ikke ganske vidtgående delegationsbestemmelser. Sådanne har naturligt været fremtrædende under kriseforhold, jf som eksempel lov nr 164 af 7.8.1914, der bemyndigede indenrigsministeren ”til indtil videre at træffe foranstaltninger til regulering af prisen på levnedsmidler og varer, ...”, der var grundlaget for en stor del af Indenrigsministeriets regulerende virksomhed under 1. verdenskrig. UfR 1941 1076 H omhandlede en kriselov fra 2. verdenskrig, nemlig lov nr. 415 af 5.8.1940 om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde, der bemyndigede handelsministeren til ”at træffe foranstaltninger til sikring af bybefolkningens forsyning med mælk og fløde til den billigst mulige pris”, der ikke fandtes at ”være stridende mod grundloven”, jf. tilsvarende om 1914-loven: UfR 1916 1003 L. Ved bedømmelsen af love som de nævnte har man taget hensyn til de kritiske politiske forhold, hvorunder de er blevet gennemført. Men som forholdet mellem Folketing og regering har udviklet sig, kan der ikke fra et forfatningsretligt synspunkt rejses kritik mod en delegation, der

blot indeholder en afgrænsning af et snævrere sagsområde, angivelse af de formål, der skal varetages, og af de anvendelige midler, sml M. Sørensen 1973 s. 206.

Som det fremgår, antages grundlovens § 3, 1. pkt., at være til hinder for en i saglig henseende ubegrænset delegation til forvaltningen. Endvidere antages bestemmelsen at være til hinder for, at lovgivningsmagten til forvaltningen foretager en delegation, som er afgrænset til, men udtømmende dækker et bestemt sagsområde.

### **3.2. Specielle delegationsforbud i grundloven**

Grundloven indeholder en række regler, der udtrykkeligt fastslår, at bestemte anliggender skal reguleres "ved lov", "ikke uden ved lov" eller "ifølge lov".

Dette gælder bl.a. med hensyn til:

- grundlovens § 27, hvorefter regler om ansættelse, afskedigelse mv. af tjenestemænd fastsættes ved lov,
- grundlovens § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov,
- grundlovens § 44, stk. 1, hvorefter ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov,
- grundlovens § 61, hvorefter den dømmende magts udøvelse kun kan ordnes ved lov,
- grundlovens § 66, der fastsætter, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov,
- grundlovens § 73, stk. 1, hvorefter ekspropriation kun kan ske ifølge lov.

Grundlovsbestemmelser af denne karakter opstiller særlige begrænsninger med hensyn til lovgivningsmagtens mulighed for at delegere sin kompetence på de pågældende områder. Hvor langt det enkelte, særlige delegationsforbud rækker, må afhænge af en fortolkning af vedkommende bestemmelse, jf. bl.a. Peter Germer, a.st., side 80 f.

Grundlovens særlige regler om delegationsforbud er ikke antaget at være til hinder for, at de grønlandske myndigheder inden for rammerne af den gældende hjemmestyreordning kan udstede regler om bl.a. skatteoprævning og ekspropriation.

### **4. Forfatningsretlig enhed og rigsenheden (rigsfællesskabet)**

### 4.1. Grundlovens § 1 mv.

Der findes i grundloven ikke en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, i hvilket omfang det – uden en grundlovsændring – er muligt at overlade rigsmyndighedernes kompetence til selvstyremyndigheder inden for riget. I modsætning hertil er der i grundlovens § 20 en udtrykkelig bestemmelse om adgangen til at overlade beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til visse internationale organisationer.

Grundloven anvender heller ikke udtrykket rigsenheden (eller rigsfællesskabet).

I grundlovens § 1 er der imidlertid følgende bestemmelse om forfatningsretlig enhed:

”§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.”

Bestemmelsen blev indsat ved grundlovsrevisionen i 1953 som led i ændringen af Grønlands statsretlige stilling fra en koloni til en ligestillet del af riget. I Forfatningskommissionens bemærkninger til bestemmelsen er det således bl.a. anført (side 28):

”Denne paragraf, som ikke findes i den gældende grundlov, er foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som forfatningsforslaget medfører...

Den foreslåede paragraf vil medføre, at grundloven i sin helhed får gyldighed for Grønland.”

Grundlovens § 1 indebærer således, at bestemmelserne i grundloven også finder anvendelse i Grønland. Det betyder f.eks., at grundlovens frihedsrettigheder også gælder i Grønland.

I Forfatningskommissionens betænkning, a.st., er der endvidere henvist til et responsum om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling udarbejdet af de tilforordnede professorer Poul Andersen og Alf Ross. Heri er det bl.a. anført:

”En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenelig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning.”

Forarbejderne til grundlovens § 1 indeholder i øvrigt ikke nærmere oplysninger om bestemmelsens rækkevidde, herunder i forhold til Færøerne og den færøske hjemmestyreordning, som blev etableret i 1948.

Udtrykket rigsenheden er anvendt i den grønlandske og den færøske hjemmestyrelov.

I § 1, stk. 1, i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre hedder det således:

”§ 1. Grønland udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Det grønlandske hjemmestyre varetager inden for rigsenhedens grænser grønlandske anliggender efter reglerne i denne lov.”

I § 1 i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre hedder det tilsvarende, at Færøerne inden for lovens rammer udgør et selvstyrende folkesamfund i det danske rige, og at det færøske folk i henhold hertil ved sin folkevalgte repræsentation, Lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden overtager ordningen og styrelsen af færøske sær-anliggender som angivet i loven.

I bemærkningerne til lovforslaget om Grønlands hjemmestyre er bl.a. anført følgende om betydningen af rigsenheden (Folketingstidende 1978-79, Tillæg A, sp. 331 ff):

”Forslaget bygger på forudsætningen om rigsenhedens opretholdelse...

At hjemmestyret sker inden for rigsenhedens rammer indebærer:

...

- 3) at kun sagsområder, der alene vedrører Grønland, men ikke angår riget som helhed eller andre dele af riget, kan overgå til hjemmestyret, og
- 4) at kun en del af rigsmyndighedernes kompetence kan overføres til hjemmestyret.

Rigsenheden medfører således, at visse sagsområder som f.eks. udenrigs-, sikkerheds- og valutapolitik efter deres art ikke vil kunne overføres til hjemmestyret, ligesom der ikke vil kunne ske en ubegrænset overførsel af sagsområder til hjemmestyret ... Rigsenheden medfører endvidere, at hjemmestyret under udøvelsen af sine beføjelser skal respektere rigets traktatmæssige forpligtelser samt de fundamentale retsprincipper, der er fælles for riget...”

Den grønlandske hjemmestyrelov bygger på betænkning nr. 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland. I betænkningens bind 1, Hjemmestyreordningen, side 23, er det bl.a. anført:

**”1. Områder, hvor kompetencen ligger hos rigsmyndighederne og ikke kan henlægges til hjemmestyret**

Det drejer sig ... navnlig om områder som statsforfatningen (herunder bl.a. de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, retsplejen, frihedsrettighederne), forholdet til udlandet (herunder indgåelse af traktater), rigets finanser (herunder Nationalbanken og dens funktioner, finans-, penge- og valutapolitik), forsvar, straffe-

retspleje og fængselsvæsen samt om de almindelige principper for person-, familie- og arveret samt formueret.

At disse områder ikke kan overtages af hjemmestyret er ikke til hinder for, at der fortsat kan gives særlige bestemmelser ("love for Grønland"), der tager fornødne hensyn til grønlandske forhold, men det må være forbeholdt rigets myndigheder at gennemføre sådanne bestemmelser, der ikke bør fjerne sig længere fra retstilstanden i den øvrige del af riget, end de lokale forhold nødvendiggør."

I betænkningens bind I, side 33, anføres endvidere bl.a.:

"Det er en klar konsekvens af rigsenheden, at grundloven har gyldighed for alle dele af riget. Dette indebærer bl.a. at bestemmelserne om frihedsrettighederne er gældende overalt i riget.

Rigsenheden forudsætter endvidere visse *fundamentale retsprincipper* som fælles for riget. De fælles, fundamentale retsprincipper er imidlertid ikke alle nedfældet i grundloven, som bl.a. ikke omfatter princippet om magtfordrejning, visse familieretlige principper samt visse retsgarantier.

De fælles fundamentale retsprincipper vil også skulle respekteres af hjemmestyret under udøvelse af sine beføjelser, men kommissionen har ikke fundet det nødvendigt at medtage en bestemmelse herom i forslaget til hjemmestyrelov.

Hjemmestyrets kompetence må endvidere ses i relation til rigets internationale forpligtelser, som vil have virkning både for rigsmyndighederne og for hjemmestyret. Det foreslås, at der i hjemmestyreloven indsættes en bestemmelse om, at hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget."

I Statsministeriets (nu ophævede) cirkulære nr. 13 af 6. februar 1989 om sager vedrørende Grønland er anført følgende om betydningen af rigsenheden:

"Sagsområder, der som følge af rigsenheden ikke kan overgå til hjemmestyret.

1. Statsforfatningen, herunder de øverste statsmyndigheder, valgret og valgbarhed til folketinget, retsplejen og frihedsrettighederne.
2. Statsborgerbegrebet, pas, visa, statssymboler.
3. Udenrigspolitiske anliggender.
4. Forsvar.
5. Rigets finanser, Nationalbanken, seddeludstedelse, mønt, mål og vægt, valuta.

6. De almindelige lovsystemer for personret, familieret, arveret samt formueret.
7. Strafferetspleje, fængselsvæsen.”

Uanset det, der er anført i betænkningen om den grønlandske hjemmestyreordning og i det nævnte cirkulære, har Justitsministeriet senere antaget, at grundloven ikke er til hinder for, at regeludstedende kompetence vedrørende retsplejen og kriminalforsorgen overføres til det grønlandske hjemmestyre. Der henvises til Justitsministeriets notat af 11. november 1997 om muligheden for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre.

#### **4.2. Den statsretlige litteratur om forfatningsretlig enhed mv.**

I den statsretlige litteratur er behandlet en række spørgsmål om, i hvilket omfang grundloven kan antages at opstille grænser for adgangen til at overføre kompetence til bl.a. det grønlandske hjemmestyre.

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1973) side 43, anfører bl.a.:

”Et spørgsmål som grundloven ikke tager udtrykkelig stilling til er, om der inden for rammen af den almindelige forfatningsretlige ligestilling kan indrømmes enkelte dele af riget en særstilling af begunstigende karakter, navnlig derved at der gives dem lokalt selvstyre i deres særlige anliggender. Netop på grund af Færøernes og Grønlands særlige faktiske situation, betinget af naturgivne faktorer, i forbindelse med beboernes etniske, kulturelle og sproglige særpræg i forhold til Danmarks befolkning, er spørgsmålet af væsentlig praktisk betydning. Svaret må være, at grundloven ikke udelukker en forfatningsretlig særstilling i form af et vidtgående lokalt selvstyre.”

Endvidere anfører Max Sørensen, a.st., side 53, bl.a.:

”Den forfatningsretlige enhed som grl. § 1 har fastslået vedrører den forfatningsretlige ramme. De organer, som grundloven har etableret, og den kompetence der er tillagt dem, må være fælles for riget som helhed, medmindre afvigelser er hjemlet udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved grundlovens eget indhold eller dermed ligestillet forfatningsretlig norm. Det samme gælder de begrænsninger af materiel eller formel art, som grundloven opstiller for organernes kompetence, navnlig i bestemmelserne om borgernes frihedsrettigheder.

Inden for disse rammer er de forfatningsretlige organers kompetence i alt væsentligt en fri kompetence. Navnlig kan lovgivningsmagten frit give lovene det indhold den ønsker, så længe den respekterer grundlovens begrænsninger. Der er derfor intet til hinder for, at den giver lovregler af forskelligt indhold for forskellige geografiske områder.”



## Bilag 2

12/25

Isi Foighel, som var formand for Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, der afgav den ovenfor under pkt. 4.1 nævnte betænkning, anfører i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen, 1979, side 89 ff, om Grønlands Hjemmestyre bl.a. (side 91):

”Det var fastsat i kommissionens kommissorium og accepteret af såvel de danske som de grønlandske medlemmer, at gennemførelsen af hjemmestyret måtte finde sted inden for ”rammerne af rigsfællesskabet”. Princippet herom kan udledes af grundlovens paragraf 1.”

I en artikel i TFR 1980, side 1 ff, anfører Jerzy Sawicki bl.a. om det, der er anført i bemærkningerne til forslaget til den grønlandske hjemmestyrelov med hensyn til begrebet rigsenheden:

”I bemærkningerne kan der ikke findes nogen nærmere forklaring af henvisningen til ”de fundamentale retsprincipper, der er fælles for riget”. Ideen om at rigsenheden kræver respekt for sådanne principper har formentlig sit udspring i hjemmestyrekommissionens overvejelser. Kommissionen gik tilsyneladende ud fra, at man kun alt for godt kendte disse ”fundamentale retsprincipper, der er fælles for riget”, til at de krævede nærmere omtale...”

Alf Ross, a.st., side 496, anfører bl.a.:

”Ved lov om Færøernes hjemmestyre nr. 137 af 23. marts 1948 har en usædvanlig vidtgående delegation af lovgivningsmagt til lokale myndigheder fundet sted. Ifølge lovens § 4 har hjemmestyret (d.v.s. lagting og landsstyre) for de områder der efter reglerne i §§ 2 og 3 henføres under færøske særanliggender ”den lovgivende og administrative myndighed.” De af lagtinget vedtagne og af landsstyrets formand stadfæstede love benævnes lagtingslove. Terminologien er usædvanlig og klart udtryk for en delegation af lovgivningsmagt. Terminologien er ideologisk begrundet i ønsket om at markere den særstilling som Færøerne i national, historisk og geografisk henseende indtager indenfor riget, jfr. lovens indledning. Retligt adskiller lagtingslovene sig ikke fra anordninger med derogatorisk kraft, og retligt må det færøske hjemmestyre karakteriseres som et kommunalt selvstyre af usædvanlig vidtgående omfang. Der er intet holdepunkt for at anse loven for grundlovsstridig. Der ville forfatningsretligt intet være til hinder for at etablere en tilsvarende ordning for Amager eller Taasinge, men politisk lader en så usædvanlig ordning sig naturligvis kun forsvare ud fra hensynet til Færøernes særstilling.”

Frederik Harhoff, Rigsfællesskabet (1993), side 491 f, anfører bl.a.:

”Rigsfællesskabet indebærer, at visse sagsområder efter deres art ikke kan overtages af Hjemmestyret. Dette gælder først og fremmest forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt i hvert fald den del af udenrigspolitikken, der angår Riget som *helhed*...”

Hjemmestyrekommissionen opregnede endvidere en række sagsområder, der – *som følge af rigsenheden* – skønnedes at være uoverdragelige, og denne opregning er gentaget

i bilaget til Statsministeriets cirkulære nr. 13 af 6. februar 1989 om sager vedrørende Grønland.” [se ovenfor i pkt. 4.1].

Herefter anfører Frederik Harhoff, a.st.:

”...at denne opregning næppe i alle tilfælde kan være bindende for Hjemmestyret, *såfremt* det fremførte forfatningsretlige alternativ lægges til grund. I føderale stater som USA, Canada og Tyskland er områder som statsforfatningsretten og valg til forbundsorganerne, samt de i cirkulærets pkt. 2-5 anførte sagsområder [se ovenfor i pkt. 4.1], typisk henlagt eksklusivt under de føderale myndigheders kompetence. Men at civilretten, formueretten og strafferetten af *principielle statsretlige grunde* skulle være uoverdragelige, lader sig kun forklare ud fra den antagelse, at Hjemmestyret hviler på en (vidt udstrakt) *delegation*. Jeg kan tiltræde det *hensigtsmæssige* i denne fordeling – det ville volde betydelige praktiske vanskeligheder at operere med forskellige regler på disse områder – men jeg ser ingen tvingende statsretlige og *i rigsfællesskabet særligt begrundede* årsager til, at Hjemmestyret ikke skulle kunne vedtage en egen lov om f.eks. arv eller ægteskabets retsvirkninger. På færdselsstrafferettens område kendes allerede i dag forskellige strafferetlige retsvirkninger af samme forseelse (bl.a. spirituskørsel), og dette har ikke givet anledning til uoverstigelige problemer.”

Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 1 Institutioner og regulering, 3. udg. (2001), side 110, anfører bl.a.:

”Af grl § 1, der indførtes i 1953, fremgår, at grundloven gælder for ”alle dele af Danmarks Rige”. Formålet med denne bestemmelse var navnlig, at grundloven skulle finde anvendelse på Grønland, der hidtil havde været en koloni. På grundlag af grl § 1 er der siden opbygget en teori om ”rigets enhed”, som antages at kunne begrunde krav om visse fælles reguleringer dækkende hele riget.

At grundloven gælder for hele riget, og at der heraf kan afledes et grundlovsmæssigt krav om et vist fællesskab i den retlige struktur, er imidlertid ikke ensbetydende med, at gældende ret skal være ens overalt. Der kan ikke stilles krav om, at der er en national retsenhed.”

Videre anfører Henrik Zahle, a.st., side 117:

”Efter Grønlands inddragelse under grundloven kan der således tales om et princip om rigets enhed, for så vidt som alle dele af Danmarks rige er undergivet den samme grundlov. Eller som det anførtes af Den grønlandske Hjemmestyrekommission, ”de i grundloven fastsatte regler og principper (vil) i deres helhed fortsat være gældende også for Grønland”... Denne tanke føres imidlertid videre, således at der opstilles et princip om rigets enhed, som tildeles et indhold, der ikke kan afledes af grundloven. Princippet om rigets enhed er udtrykt i hjemmestyrelovene, hvorefter hjemmestyret varetager egne anliggender ”inden for rigsenheden[s rammer]”. Den ”rigsenhed”, der her sigtes til, er næppe begrænset til den grundlovssikrede enhed (grl § 1), men har tillige elementer, der blot er lovbaserede. Den ”rigsenhed”, som hjemmestyrelovene forudsætter, kan der-

for ved senere lov begrænses, uden at der sker en krænkelse af den grundlovsbestemte enhed, der følger af § 1”

Henrik Zahle, a.st., side 379, anfører endvidere:

”Efter grundloven udgør Danmark ét rige, jf. grl. § 1. Af denne forudsætning følger ikke, at der skal være national retsenhed i den forstand, at der ikke i forskellige lokale områder kan være forskellige lokale reguleringer. Forskellen i de lokale reguleringer kan følge af en differentiering i den nationale regulering, ligesom forskellen kan følge af, at retsfastsættelsen sker lokalt som følge af en delegation til kommunal myndighed. Mest markant er den lokale regulerings betydning for Færøerne og Grønland, hvor de lokale myndigheders dominerende betydning understreges af, at man taler om hjemmestyremyndighedernes ”lovgivende” beføjelse. Den lokale myndigheds kompetence må være begrænset til det lokale område.”

Frederik Harhoff anfører i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 29, bl.a. følgende om grundlovens § 1:

”Bestemmelsens umiddelbare formål – omend dette ikke kan udledes direkte af formuleringen – var at fastslå, at Danmark efter ophævelsen af Grønlands kolonistatus i 1952 udgør en *forfatningsretlig enhed*, der omfatter tre ligestillede dele: Danmark, Færøerne og Grønland. Hensigten hermed var ikke at påbyde retsenhed i den forstand, at den retlige regulering nødvendigvis skulle være ens i alle Rigets tre dele, men blot at grundlovsfæste de tre rigsdeles forfatningsretlige lighed; det er velkendt, at lokal regulering af ensartede forhold udviser betydelige forskelle i forskellige dele af Riget...”

I en artikel om rigsfællesskabet mellem Danmark og Færøerne i Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150 års-jubilæum den 5. juni 1999, side 491 ff, anfører Jakup Thorsteinsson og Sjalður Rasmussen bl.a. (530 ff):

”Der kan næppe være tvivl om, at det er muligt at justere og påføre [den færøske hjemmestyreløvs] liste A nye opståede sagsområder. Var det muligt med den næsten enslydende gældende grundlov på dette punkt i 1948, er det også muligt i dag. Men om det er muligt at ændre hjemmestyreløven således, at alle sagsområder, der findes, er liste A-anliggender, eller at der kræves hjemmestyrets samtykke til, at love kan træde i kraft på Færøerne, er noget mere tvivlsomt. Lægger man Harhoffs fortolkning til grund, er det muligt, men en sådan fortolkning udhuler reelt alle 1953-grundlovens bestemmelser, for så vidt angår den forfatningsmæssige styrelse af Færøerne. På den anden side kan man drage en a fortiori (desto mere)-slutning fra grundlovens § 19. Færøerne kan efter statsministerens (formelt dronningens) beslutning med Folketingets samtykke opnå fuldstændig uafhængighed af Danmark; ergo må det være muligt for lovgivningsmagten at foretage ethvert skridt for at forhindre, at rigsfællesskabet opløses – bl.a. med særdeles vidtgående selvstyreordninger inden for rigsfællesskabets rammer.

Men det vil være anstrengt at fortolke grundloven således, at det er muligt at ændre ordningen ved en særlig styrelsesordningslov for Færøerne, i de tilfælde, hvor grundloven har udtrykkelig klare bestemmelser med hensyn til Færøerne...

Konklusionen synes at være, at hvis en ny styrelsesordning for Færøerne, hvor Færøerne er en integrerende bestanddel af det danske rige, kræver grundlovsændring, må dette bero på en konkret vurdering af ordningen, der er i forslag.”

## 5. Andre grundlovsbestemmelser

### 5.1. Indledning

I dette afsnit omtales en række grundlovsbestemmelser, der – ud over dem, der er nævnt i de forrige afsnit – kan have betydning ved vurderingen af det rejste spørgsmål.

### 5.2. Udenrigs- og forsvarsanliggender

Efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., har regeringen den udenrigspolitiske kompetence (”handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender”).

Om denne kompetence anfører Ole Espersen, Indgåelse og opfyldelse af traktater (1970), side 29, bl.a., at ”de enkelte dele [af riget] ingen selvstændig folkeretlig kompetence har. Dette følger af grundlovens § 1”.

Til en række dispositioner efter grundlovens § 19 kræves Folketingets samtykke. Uden Folketingets samtykke kan regeringen således 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, jf. § 19, stk. 1, 2. pkt. Uden Folketingets samtykke kan regeringen heller ikke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke, jf. § 19, stk. 1, 3. pkt. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget er Folketingets samtykke endvidere nødvendigt, hvis militære magtmidler skal anvendes mod nogen fremmed stat, jf. nærmere § 19, stk. 2.

I den statsretlige litteratur er det den almindelige opfattelse, at der er grænser for, hvor bredt et folketingsamtykke efter grundlovens § 19 kan være, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 284. Der kan dog ikke stilles krav om, at Folketingets samtykke efter grundlovens § 19 skal gives i forbindelse med hver enkelt konkret udenrigspolitisk disposition. I teori og praksis er det således antaget, at Folketinget efter grundlovens § 19, stk. 1, kan meddele et generelt forhåndssamtykke, der omfatter indgåelse af folkeretlige aftaler af en bestemt type, jf. bl.a. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 95.

Regeringen skal i øvrigt forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn, jf. § 19, stk. 3.

### 5.3. Højesteret

Flere grundlovsbestemmelser anvender udtrykket ”rigets øverste domstol”, jf. bl.a. grundlovens § 59 og § 78, stk. 4.

Dette antages at forudsætte, at Højesteret er en enhed, således at der inden for rigets rammer ikke kan oprettes flere sideordnede, øverste domstole, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 151.

I Justitsministeriets notat om mulighederne for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen i Grønland til det grønlandske hjemmestyre er bl.a. anført følgende om adgangen til at overføre retsplejemæssige anliggender til hjemmestyret:

”Grønlands hjemmestyre kan ikke inden for rammerne af den gældende grønlandske hjemmestyrelov tildeles kompetence til at regulere retsplejen i Grønland, herunder spørgsmålet om organisationen af domstolene i Grønland. Lovgivningsmagten er imidlertid næppe gennem en udvidelse af den grønlandske hjemmestyreordning afskåret fra at tillægge Grønlands hjemmestyre kompetence til at regulere retsplejen i Grønland ved regler, der er fastsat af Landstinget. En sådan kompetence skal dog udøves inden for grundlovens rammer, herunder forudsætningen om, at der eksisterer en ”rigets øverste domstol” (Højesteret).”

### 5.4. Valg til Folketinget

Efter grundlovens § 31, stk. 2, gives de nærmere regler om valgrettens udøvelse ved valgloven. Reglerne er fastsat i lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget med senere ændringer.

Særlige regler om Grønlands repræsentation i Folketinget kan gives ved lov, jf. grundlovens § 31, stk. 5. Efter grundlovens § 32, stk. 5, kan der ved lov endvidere gives særlige regler om grønlandske og færøske folketingsmandaters ikrafttræden og ophør.

For valg af folketingsmedlemmer i Grønland og på Færøerne er der givet særlige regler i henholdsvis lov om folketingsvalg i Grønland, jf. lovbekendtgørelse nr. 255 af 28. april 1999, og lov nr. 458 af 30. juni 1993 om folketingsvalg på Færøerne.

### 5.5. Udstedelse af mønter

Efter grundlovens § 26 har kongen ret til at lade slå mønt i henhold til loven.

Bestemmelsen antages at indebære, at udmøntning er en statsforanstaltning, jf. Karsten Revsbech i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 152.

I Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union er det omtalt, at forarbejderne til grundlovens § 26 synes at vise, at bestemmelsen ikke kan antages at omfatte sedler. En tilsvarende opfattelse er anført af bl.a. Jens Hartig Danielsen, Mønter og sedler i forfatningsretlig belysning, Juristen 1998, side 1 ff.

## **6. Overvejelser og vurdering**

### **6.1. Indledning**

Spørgsmålet er, i hvilket omfang forfatningsretlige regler kan antages at sætte grænser for adgangen til i forbindelse med etablering af et udvidet, grønlandsk selvstyre at overføre yderligere af de beføjelser, der efter grundloven tilkommer Folketinget eller regeringen (kongen).

Nedenfor i pkt. 6.2. vurderes det, i hvilket omfang hensynet til rigsenheden samt en række grundlovsbestemmelser om visse, nærmere angivne anliggender kan have betydning for besvarelsen af spørgsmålet.

Herefter vurderes det i pkt. 6.3, hvilken betydning bestemmelsen i grundlovens § 3, 1. pkt., hvorefter den lovgivende magt er hos regeringen (kongen) og Folketinget i forening, kan have for det rejste spørgsmål.

### **6.2. Hensynet til rigsenheden mv.**

#### **6.2.1. Almindeligt**

Der findes i grundloven ikke en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, i hvilket omfang det – uden en grundlovsændring – er muligt at overlade rigsmyndighedernes kompetence til selvstyremyndigheder inden for riget.

Grundloven anvender heller ikke udtrykket rigsenheden (eller rigsfællesskabet). I den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978 (se pkt. 4.1 ovenfor) er det imidlertid antaget, at rigsenheden betyder, at der til Grønlands hjemmestyre alene kan overlades anliggender, der angår grønlandske forhold.

Heri ligger to forhold:

1) Til de grønlandske myndigheder kan der – af hensyn til rigsenheden – alene overføres anliggender, der er geografisk begrænset til at angå Grønland. Det betyder f.eks., at de grønlandske myndigheder ikke vil kunne få kompetence til at udstede regler, der skal gælde i riget som helhed, jf. herved også det, der er anført i pkt. 3.1 om almindelige spørgsmål om overførsel af lovgivningskompetence.

2) Selv med den geografiske begrænsning er der anliggender, der må anses for at vedrøre riget som helhed, således at de – af hensyn til rigsenheden – ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder, men må reguleres af rigsmyndighederne.

Den under 1) anførte begrænsning har ikke givet anledning til tvivl i den statsretlige litteratur.

Det er derimod omtvistet, hvilke anliggender der er af en sådan karakter, at den under 2) anførte begrænsning fører til, at de pågældende anliggender ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder. Det har således bl.a. været drøftet, om samtlige de begrænsninger i adgangen til at overføre nærmere angivne anliggender til hjemmestyret, der er opstillet i den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978, kan udledes af grundloven, eller om der i stedet til dels har været tale om politiske forestillinger om begrebet rigsenheden, jf. herved bl.a. Henrik Zahle ovenfor i pkt. 4.2.

Nedenfor er der peget på en række anliggender, hvor hensynet til rigsenheden efter Justitsministeriets opfattelse kan have betydning for adgangen til at overføre kompetence til de grønlandske myndigheder. Spørgsmålet er med andre ord, om det pågældende anliggende reelt vedrører riget som helhed eller har en sådan sammenhæng med hele rigets forhold, at det ikke lader sig udskille, jf. den under (2) anførte begrænsning.

I tilknytning hertil peges der endvidere på, at adgangen til at overlade beføjelser til de grønlandske myndigheder for visse anliggenders vedkommende kan være begrænset som følge af grundlovens særlige regler om de pågældende anliggender.

### **6.2.2. Statsforfatningen**

Hensynet til rigsenheden og grundlovens bestemmelser om de øverste statsmyndigheder indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at statsforfatningsretlige anliggender ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder.

Grundloven vil således bl.a. være til hinder for at overlade til de grønlandske myndigheder at varetage spørgsmål om kongehusets forhold.

Heller ikke bl.a. sager og sagsområder, der angår Folketingets virke eller den danske regerings førelse i sager vedrørende Grønland, herunder f.eks. spørgsmål om danske ministres retlige ansvar, vil kunne overgå fra de danske myndigheder til de grønlandske myndigheder.

Det samme gælder med hensyn til valg til Folketinget. Hensynet til rigsenheden og grundlovens bestemmelser om valg til Folketinget må således antages at indebære, at kompetence til at fastsætte nærmere regler om valg af de 2 grønlandske folketingsmedlemmer, herunder regler om valgret og valgbarhed, ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder.

Grundlovens §§ 45-47 omhandler statens finanser, der ifølge sagens natur er et rigsansliggende. Alle spørgsmål om statens indtægter og udgifter hører således under rigsmyndighedernes kompetence uden mulighed for at overlade dele af kompetencen til de grønlandske myndigheder.

Som et yderligere eksempel på et område, der falder inden for statsforfatningen, kan nævnes kundgørelse af love (samt anordninger og bekendtgørelser), der er udstedt af rigsmyndighederne, jf. grundlovens § 22, hvorefter kongen (regeringen) kundgør disse love. Spørgsmål om kundgørelse i Grønland af rigslove mv. kan derfor ikke overdrages til de grønlandske myndigheder. Det samme gælder spørgsmål om kundgørelse af traktater indgået af rigsmyndighederne. Heller ikke spørgsmål om, på hvilken måde offentliggørelse skal ske i forhold til meddelelser, som i medfør af lovgivning på områder, der fortsat hører under rigsmyndighederne, skal offentliggøres, kan overdrages til de grønlandske myndigheder, jf. herved lov om Statstidende.

Hensynet til rigsenheden indebærer efter Justitsministeriets opfattelse også, at spørgsmål om rigssymbolerne – der selvsagt er fælles for hele riget – hører under rigsmyndighederne uden mulighed for at overlade kompetence til de grønlandske myndigheder inden for riget. Det må derfor anses for et rigsansliggende at varetage regeludstedelse og administration med hensyn til anvendelse af rigsflaget (Dannebrog), rigsvåben mv. i Grønland.

Heller ikke spørgsmål om sproget dansk og dets anvendelse vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne overlades til de grønlandske myndigheder. Det følger også bl.a. af rigsenheden, at borgerne må have mulighed for over alt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at det i § 9 i hjemmestyreloven for Grønland er fastsat, at det grønlandske sprog er hovedsproget, og at der skal undervises grundigt i det danske sprog. Det fremgår endvidere af bestemmelsen i hjemmestyrelovens § 9, at både grønlandsk og dansk kan anvendes i offentlige forhold.



### 6.2.3. Udenrigspolitik

Som anført i pkt. 5.2 antages det at følge af grundlovens § 1, at de enkelte dele af riget ikke har en selvstændig folkeretlig kompetence, og at alle dele af riget således udgør ét folkeretssubjekt. Det ville således forudsætte en grundlovsændring, hvis Grønland statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender (dvs. anliggender, der er omfattet af grundlovens § 19), herunder indgå traktater, som alene er bindende for Grønland og ikke den danske stat som sådan.

Spørgsmålet er derfor, om der forfatningsretligt set er mulighed for, at Grønland kan handle på rigets vegne i visse mellemfolkelige anliggender.

De grønlandske myndigheder 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. Eventuelle spørgsmål om folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en aftale indgået af de grønlandske myndigheder vil derfor inddrage rigsmyndighederne.

Herved adskiller situationen sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder har regeludstedende og udøvende myndighed, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler mv. med virkning i Grønland. Betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold, vil derfor aldrig kunne være (fuldt ud) opfyldt for så vidt angår mellemfolkelige anliggender.

Grundloven vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse være til hinder for en egentlig overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder til at handle i mellemfolkelige anliggender omfattet af 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 – det vil sige bl.a. udstedelse af regler om udenrigstjenestens forhold.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at det er udelukket at gennemføre en ordning, hvor landsstyret får en fuldmagt til at handle på rigets vegne i visse udenrigspolitiske anliggender. I den forbindelse kan der henvises til, at regeringen har tilkendegivet over for Grønland og Færøerne, at regeringen er indstillet på at drøfte en ordning, hvorefter det grønlandske og færøske landsstyre får adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender med henblik på forhandlinger og indgåelse af traktater, der alene angår Grønland henholdsvis Færøerne. Et lovudkast om Grønlands landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler er i oktober 2004 sendt til høring hos de grønlandske myndigheder.

#### 6.2.4. Forsvars- og sikkerhedspolitik

I den statsretlige litteratur er det – på linie med den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978 – gjort gældende, at forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender ikke kan overlades til hjemmestyret, jf. Frederik Harhoff ovenfor i pkt. 4.2.

Denne opfattelse må antages at bygge på, at disse anliggender efter deres karakter nødvendigvis vedrører hele riget bl.a. på den måde, at riget bør have ét samlet forsvar, der er undergivet fælles ledelse.

Hertil kommer, at grundlovens § 19 indeholder en forudsætning om, at det er kongen (regeringen), der træffer beslutning (med Folketingets samtykke) om anvendelse af militære midler over for andre stater.

På denne baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 er til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser i forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender.

#### 6.2.5. Højesteret

Efter Justitsministeriets opfattelse er grundloven ikke til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at regulere retsplejen i Grønland, herunder at oprette selvstændige domstole i Grønland, jf. herved pkt. 5.3.

Reguleringen af retsplejen vil imidlertid skulle udøves inden for grundlovens rammer. Det gælder f.eks. kravet om medvirken af lægdommere inden for strafferetsplejen, jf. grundlovens § 65, stk. 2, samt de krav, der efter grundloven gælder med hensyn til domstolenes uafhængighed.

Som anført i pkt. 5.3 forudsætter grundloven endvidere, at riget har én fælles, øverste domstol – Højesteret. En tilsvarende forudsætning kan siges at følge af et hensyn til rigsenheden.

Dette indebærer for det første, at den grønlandske retsplejeordning må indrettes på en sådan måde, at visse sager kan indbringes for Højesteret.

For det andet indebærer forudsætningen om én fælles, øverste domstol efter Justitsministeriets opfattelse, at det ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser, der angår Højesterets organisation mv., herunder at udforme processuelle regler for grønlandske sager, der føres i Højesteret, eller regler om, hvilke sager der kan indbringes for Højesteret.

Det vil for det tredje ikke kunne overlades til de grønlandske myndigheder at regulere en række spørgsmål med tilknytning til Højesterets judicielle virksomhed. Det vil heller ikke kunne overlades til de grønlandske myndigheder at træffe beslutning om, at der skal ske genoptagelse af en sag, hvori Højesteret har afsagt dom.

### 6.2.6. Statsborgerskab

Besiddelse af dansk statsborgerskab har en række retsvirkninger, der gælder overalt i riget (f.eks. valgret til Folketinget, jf. grundlovens § 29).

I øvrigt fremgår det af den særlige kompetencebestemmelse i grundlovens § 44, at meddelelse af dansk statsborgerskab til udlændinge (naturalisation) sker ved lov.

På den baggrund kan det efter Justitsministeriets opfattelse ikke overlades til de grønlandske myndigheder at varetage spørgsmål, der vedrører opnåelse eller fortabelse af dansk statsborgerskab.

### 6.2.7. Valuta- og pengepolitik

Valutapolitik drejer sig om valg af valuta og målsætningen for dens værdi i forhold til andre valutaer, f.eks. i form af et bånd eller anden tilknytning til andre valutaer, flydning over for andre valutaer eller andre valutapolitiske systemer. Pengepolitik angår pengeforholdene og har overordnet til opgave at fastholde pengenes købekraft, jf. herved nationalbanklovens § 1, hvorefter Nationalbanken har til opgave i overensstemmelse med denne lov og de i henhold til loven udfærdigede forskrifter at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det ikke antages, at grundlovens § 26 om kongens ret til at slå mønt i sig selv ville være til hinder for, at sagsområdet valuta- og pengepolitik kan overgå til de grønlandske myndigheder.

Spørgsmålet er herefter, om hensynet til rigsenheden (rigsfællesskabet) udelukker, at valuta- og pengepolitik overgår til de grønlandske myndigheder.

Indledningsvis bemærkes i den forbindelse, at grundloven i givet fald ikke ville være til hinder for en ordning, hvorefter der i de enkelte dele af rigsfællesskabet gælder forskellige regler inden for valuta- og pengepolitik – herunder f.eks. således, at der ville gælde forskellige valutaer. Det bemærkes også, at Justitsministeriet ikke har grundlag for at antage, at en overladelse af sagsom-

rådet valuta- og pengepolitik til de grønlandske myndigheder ville få omfattende økonomiske konsekvenser for det samlede rigsfællesskab.

Imidlertid kan dette forhold efter Justitsministeriets opfattelse ikke være afgørende for, om sagsområdet valuta- og pengepolitik kan overgå til de grønlandske myndigheder.

I vurderingen af spørgsmålet må der således lægges vægt på, at valuta- og pengepolitik omfatter forhold, der vedrører de helt grundlæggende forudsætninger for enhver økonomisk virksomhed i et samfund, herunder bl.a. spørgsmål om, hvilken værdi en valuta skal have, og hvilket udbud (mængde) der skal være af den pågældende valuta.

Det taler efter Justitsministeriets opfattelse for, at kompetencen til at fastlægge valuta- og pengepolitikken inden for et rigsfællesskab ikke kan overgå fra rigsmyndighederne til andre lokale – herunder stedlige grønlandske – myndigheder.

I overensstemmelse hermed er valuta- og pengepolitik nævnt i den grønlandske hjemmestyrebetænkning som et anliggende, der ikke kan overføres til det grønlandske hjemmestyre, jf. herved også pkt. 6 i Statsministeriets (nu ophævede) cirkulære fra 1989 (gengivet i pkt. 4.1 ovenfor), hvor ”Rigets finanser, Nationalbanken, seddeludstedelse, mønt ... og valuta” er nævnt som sagsområder, der som følge af rigsenheden ikke ville kunne overgå til det grønlandske hjemmestyre.

Frederik Harhoff giver formentlig udtryk for samme opfattelse, jf. ovenfor i pkt. 4.2. Samtidig med, at forfatteren afviser, at grundloven skulle være til hinder for at overlade samtlige de anliggender, der i den grønlandske hjemmestyrebetænkning betegnes som rigsanliggender, til et hjemmestyre, synes forfatteren således med en henvisning til pkt. 5 i Statsministeriets cirkulære fra 1989 at være enig i, at valuta- og pengepolitik må være et rigsanliggende. Frederik Harhoff tilføjer i den forbindelse, at der er tale om et område, hvor kompetencen i føderale stater typisk er henlagt eksklusivt under de føderale myndigheder.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at valuta- og pengepolitik må anses for anliggender, der som følge af rigsenheden ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder.

### **6.3. Særligt om regeludstedende kompetence**

Ovenfor er der peget på, at hensynet til rigsenheden og en række særlige bestemmelser i grundloven kan indebære, at visse, nærmere angivne anliggender efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder.

I dette afsnit behandles spørgsmålet, om bestemmelsen i grundlovens § 3, 1. pkt., hvorefter den lovgivende magt er hos regeringen (kongen) og Folketinget, herudover kan antages at sætte grænser for, i hvilket omfang det er muligt at overlade yderligere regeludstedende (lovgivende) kompetence til de grønlandske myndigheder.

Som anført i pkt. 3 er det fast antaget, at lovgivningsmagten kan overlade (delegere) sin kompetence. Bestemmelsen i grundlovens § 3, 1. pkt., antages imidlertid at være til hinder for en i saglig henseende ubegrænset delegation til forvaltningen. Endvidere indebærer bestemmelsen, at lovgivningskompetencen ikke kan delegeres i et omfang, der er afgrænset til, men udtømmende dækker et bestemt sagsområde.

Samtidig er det med den gældende grønlandske (og færøske) hjemmestyrelov antaget, at grundlovens 3, 1. pkt., ikke er til hinder for, at de grønlandske (og færøske) myndigheder bliver tillagt regeludstedende kompetence inden for nogle rummeligt angivne rammer. I overensstemmelse hermed må udtalelserne i den statsretlige litteratur om mulighederne for delegation af lovgivningskompetence anses for først og fremmest at tage sigte på tilfælde, hvor det overlades til den statslige forvaltning at udfærdige regler.

Til forskel fra sådanne tilfælde, hvor der sker delegation til den statslige forvaltning, indebærer overladelse af regeludstedende kompetence til de grønlandske myndigheder alene, at de grønlandske myndigheder får adgang til at udstede regler med virkning for en vis, afgrænset del af riget – nemlig Grønland. Dette taler for en antagelse om, at de begrænsninger, der gælder for at delegeres til den statslige forvaltning, ikke umiddelbart kan overføres til de tilfælde, hvor der er tale om overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder.

Hertil kommer, at Grønland sprogligt, geografisk og kulturelt indtager en særlig stilling i riget. Også de særlige grønlandske forhold kan derfor anføres til støtte for, at der er en meget omfattende adgang til at overlade regeludstedende kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder.

Heroverfor står, at der efter grundlovens § 28 skal være to medlemmer i Folketinget, der er valgt i Grønland. Heri kan siges at ligge en forudsætning om, at der inden for riget må være en række anliggender vedrørende Grønland, der varetages af rigsmyndighederne, herunder Folketinget. Denne – i øvrigt vage og ubestemte – forudsætning kan imidlertid anses for opfyldt i kraft af de ovenfor under pkt. 6.2 nævnte forfatningsretlige begrænsninger i adgangen til at overføre beføjelser, der i dag tilkommer rigsmyndighederne, herunder Folketinget, til de grønlandske myndigheder.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at grundlovens § 3, 1. pkt., i sig selv sætter yderligere grænser for adgangen til at overlade regeludstedende kompetence til de grønlandske myndigheder.

Det vil som følge heraf efter Justitsministeriets opfattelse være muligt at overlade al lovgivende og administrativ kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder bortset fra anliggender, hvor begrænsninger i adgangen til at overlade beføjelser må antages at følge af hensynet til rigsenheden eller af særlige bestemmelser i grundloven om det enkelte anliggende.

## **7. Sammenfatning**

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at det efter grundloven er muligt at overlade al lovgivende og administrativ kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder bortset fra i anliggender, hvor begrænsninger i adgangen til at overlade beføjelser antages at følge af hensynet til rigsenheden eller af særlige bestemmelser i grundloven om det enkelte anliggende.

Begrænsningerne omfatter følgende anliggender: statsforfatningen, udenrigspolitik, forsvars- og sikkerhedspolitik, Højesteret, statsborgerskab samt valuta- og pengepolitik.

**Namminersornermut, Inatsisinik atortitsinermut Aatsitassanullu Naalakkersuisoqarfik**

Namminersornermut Inatsisinullu atortitsinermut pisortaqaarfik

**Landsstyreområdet for Selvstyre, Råstoffer og Justitsvæsen**

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen



## **Notat vedr. Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.**

2. marts 2005

Postboks 469  
3900 Nuuk  
Oq/tel +299 34 50 00  
Fax +299 31 13 70  
namminersorneq@gh.gl  
www.nanoq.gl

Justitsministeriet har på anmodning fra Den grønlandsk-danske Fælleskommission udarbejdet en redegørelse for de forfatningsretlige rammer for overførelse af yderligere kompetence til de grønlandske myndigheder.

I det følgende knyttes enkelte bemærkninger til Justitsministeriets notat.

### **1. Notatets pkt. 3: Almindeligt om overførelse af lovgivningskompetence.**

Under notatets pkt. 3.1 redegør Justitsministeriet for, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan delegeres sin kompetence. Under pkt. 3.2. redegøres for specielle delegationsforbud i grundloven.

Den under pkt. 3 indeholdte redegørelse indgår ikke i det notat, Justitsministeriet udarbejdede, i forbindelse med forhandlingerne vedr. Fælleskommissionens nedsættelse og kommissorium.

Redegørelsen kunne efterlade det indtryk, at overladelse af kompetence til Grønlands Hjemmestyre, hviler på delegation, hvilket indebærer, at kompetencen kan tilbagekaldes. Det fremgår ikke af Justitsministeriets redegørelse, at nyere forfatningsretlig litteratur sår tvivl om dette formelle udgangspunkt.

Illustrerende er i den henseende Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red: Henrik Zahle, 1999, s. 31 ff:

*"Også for Det grønlandske Hjemmestyre er situationen den, at der i god overensstemmelse med forudsætningen om det færøske hjemmestyrers grundlovsmæssighed i 1952 formelt set alene er tale om delegation i henhold til lov af beføjelser fra rigsmyndighederne til Hjemmestyret.*

Kompetenceoverladelsen til Hjemmestyret kan imidlertid ikke på den ene side hævdes at hvile på delegation og samtidig på den anden side antages at være af en sådan karakter, at den ikke kan ændres eller tilbagekaldes énsidigt af rigsmyndighederne, for "delegation" er netop defineret ved at være genkaldelig. Hjemmestyreordningerne har desuden i de seneste årtier – med rigsmyndighedernes indforståelse – udviklet sig på en måde, der gør det vanskeligt at fastholde forestillingen om Rigets forfatningsmæssige enhed; Hjemmestyret kan fx opkræve skat og anvise ekspropriation direkte i henhold til grønlandske og færøske landstings-/lagtingslove, Frederik Harhoff 1993 s. 241 f. Hertil kommer, at ingen af de to oversøiske rigsdele er medlem af Den Europæiske Union. Færøerne blev aldrig medlem af De Europæiske Fællesskaber (EF), idet Det færøske Landsstyre allerede inden Danmarks tiltrædelse i 1973 frabad sig medlemskab af EF. Grønland, der oprindeligt blev indmeldt i EF sammen med Danmark, udtrådte som fuldt medlem af EF med virkning fra 1. februar 1985 og fik i stedet status som associeret oversøisk område (OLT-status) på linie med visse franske og engelske oversøiske besiddelser.

Tager man Grønlands og Færøernes kulturelle særtræk i betragtning og tillige vurderer hjemmestyreordningernes samlede og legitimerende kraft for deres befolkninger, bliver det vanskeligt at opretholde den traditionelle forestilling om forfatningens ubrudte énhed. **I nyere teori er det derfor om karakteren af forholdet mellem Rigets dele antaget, at hjemmestyret inden for sit saglige og geografisk afgrænsede myndighedsområde aktuelt besidder den lovgivende og udførelse kompetence, samt at denne kompetence er grundlovsimidlet og derfor ikke kan ophæves eller ændres énsidigt af rigsmyndighederne.** Frederik Harhoff 1993 s. 242. Synspunktet er senest tiltrådt af Henrik Zahle, der anfører, at Danmark ikke énsidigt kan anfægte selvstyreprincipperne i de tilvejebragte ordninger uden tilslutning fra eller i det mindste efter forhandling med det pågældende hjemmestyre, men tilføjer, at det nærmere indhold af hjemmestyreordningernes forfatningsretlige særstilling næppe er afklaret, Henrik Zahle 1996 bd. 2 s. 94 f. og 1998 s. 57 f. Max Sørensen havde tidligere gjort omtrent tilsvarende synspunkt gældende, nemlig at den færøske hjemmestyreløvs ord og hensigt ikke kunne forenes med, at hjemmestyreløvens bestemmelser blot er en delegation af lovgivningsmagt, samt at lovgiver havde påtaget sig en forfatningsretlig forpligtelse til ikke at ændre eller fravige hjemmestyreløven mod det færøske hjemmestyres ønske, Max Sørensen 1973 s. 52 f. Helt tilbage til tidspunktet omkring hjemmestyreløvens tilblivelse havde Poul Meyer omvendt fremhævet, at hjemmestyreløven måtte være grundlovsstridig i det omfang den konsoliderede en egentlig "lovgivende" myndighed for Lagtinget, Poul Meyer Jur. 1974 s. 289. Fra færøsk side havde Edward Mittens indvendt herimod, at Færøerne nok ikke var en stat, men dog et land med en vis statskvalitet, og Folketingets kompetence måtte efter hans opfattelse anses at være geografisk og sagligt begrænset af Lagtingets kompetence, der inden for de overtagne særområder var af lovgivende karakter, Edward Mittens UfR 1951 'B s. 1 f. **Rigsmyndighedernes officielle udlægning af hjemmestyreordningen hviler fortsat på delegationskonstruktionen – ud fra den formelle betragtning, at alt andet vil være i strid med grundloven.** I Statsministeriets skrivelse af 23. december 1975 til Den grønlandske Hjemmestyrekommission hedder det således, at "hjemmestyre for Grønland ikke kan gennemføres ved en folkeretlig overenskomst eller traktat, men kun statsretligt ved en dansk lov, hvorved folkettinget delegerer en vis, nærmere afgrænset del af sin kompetence til hjemmestyret. Hjemmestyreløven kan således énsidigt ændres af folkettinget ved en ny lov, hvilket dog ikke hindrer, at hjemmestyreløven politisk og moralsk betragtes som en overenskomst, der ikke bør ændres af folkettinget uden samtykke fra hjemmestyrets organer, jfr. I øvrigt den særlige indledning til den færøske hjemmestyreløvs", Hjemmestyrekommissionens Betænkning nr. 837/1978 bd. 2 s. 7.

**Om end denne uklarhed om de oversøiske rigsdeles forfatningsretlige stilling aldrig helt blev overvundet, må situationen dog i dag kunne beskrives derhen, at Riget næppe længere udgør nogen forfatningsretlig énhed, men består af tre autonome retssamfund med hver**



**deres retssystem, der er knyttet sammen i et rigsfællesskab under én fælles forfatning."**  
(Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, Red: Henrik Zahle, 1999, s. 31 ff.)(Direktoratet for Selvstyres fremhævelser)

Det af Justitsministeriet under pkt. 3 anførte skal sammenholdes med det på s. 24 anførte, som muligvis kan ses som en opblødning af Rigsmyndighedernes hidtidige synspunkt:

*"Til forskel fra sådanne tilfælde, hvor der sker delegation til den statslige forvaltning, indebærer overladelse af regeludstedende kompetence til de grønlandske myndigheder alene, at de grønlandske myndigheder får adgang til at udstede regler med virkning for en vis, afgrænset del af riget – nemlig Grønland. Dette taler for en antagelse om, at de begrænsninger, der gælder for at delegerer til den statslige forvaltning, ikke umiddelbart kan overføres til de tilfælde, hvor der er tale om overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder.*

*Hertil kommer, at Grønland sprogligt, geografisk og kulturelt indtager en særlig stilling i riget. Også de særlige grønlandske forhold kan derfor anføres til støtte for, at der er en meget omfattende adgang til at overlade regeludstedende kompetence i Grønland til de grønlandske myndigheder."*

Ikke desto mindre forekommer det væsentligt at sikre, at Den grønlandsk-danske Fælleskommission er opmærksom på, at det i nyere forfatningsretlig litteratur antages at være forfatningsretligt muligt at overlade kompetence til Grønlands Hjemmestyre på andet grundlag end (tilbagekaldelig) delegation. Lægges nyere forfatningsretlig teori til grund, vil de grønlandske myndigheder således kunne overlades en kompetence, som er grundlovsumiddelbar, og som derfor ikke kan ophæves eller ændres énsidigt af rigsmyndighederne.

Justitsministeriets notat kunne med fordel suppleres på dette punkt.

## **2. Notatets pkt. 6.2: Hensynet til rigsenheden mv.**

Udtrykket "rigsenheden" er ikke anvendt i Grundloven. I den grønlandske hjemmestyrebetænkning antages det imidlertid, at rigsenheden indebærer, at Grønlands Hjemmestyre alene kan overlades anliggender, der angår grønlandske forhold. Justitsministeriet angiver, at der heri ligger to forhold:

- 1) Til de grønlandske myndigheder kan der – af hensyn til rigsenheden – alene overføres anliggender, der er geografisk begrænset til at angå Grønland. Det betyder f.eks., at de grønlandske myndigheder ikke vil kunne få kompetence til at udstede regler, der skal gælde i riget som helhed, jf. herved også det, der er anført i pkt. 3.1. om almindelige spørgsmål om overførsel af lovgivningskompetence.
- 2) Selv med den geografiske begrænsning er der anliggender, der må anses for at vedrøre riget som helhed, således at de – af hensyn til rigsenheden – ikke kan overføres til de grønlandske myndigheder, men må reguleres af rigsmyndighederne.

Justitsministeriet oplyser, at den under 1) anførte begrænsning ikke har givet anledning til tvivl i den statsretlige litteratur. Det er der imod omtvistet, hvilke anliggender der er af en sådan karakter, at den under 2) anførte begrænsning fører til, at de pågældende anliggender ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder. Det har således bl.a. været drøftet, om samtlige de begrænsninger i adgangen til at overføre nærmere angivne anliggender til hjemmestyret, der er

opstillet i den grønlandske hjemmestyrebetænkning fra 1978, kan udledes af grundloven, eller om der i stedet til dels har været tale om politiske forestillinger om begrebet rigsenheden, jf. herved bl.a. Henrik Zahle.

Illustrerende herfor er, at Justitsministeriet i dag ikke finder, at der er noget til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at regulere retsplejen i Grønland (dog således at Højesteret opretholdes som rigets øverste domstol, med hensyn til hvilken det ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser). Hjemmestyrekommissionen anså det i 1978 ikke for muligt at overføre kompetence til grønlandske myndigheder på justitsområdet.

Justitsministeriet peger under afsnit 6.2. på en række anliggender, hvor hensynet til rigsenheden efter Justitsministeriets opfattelse kan have betydning for adgangen til at overføre kompetence til de grønlandske myndigheder.

Principielt forekommer det væsentligt at fastholde, at Justitsministeriets vurdering på dette punkt hviler på et mindre solidt forfatningsteoretisk grundlag (uden at Direktoratet for Selvstyre i øvrigt i nærværende sammenhæng skal forholde sig til, hvorvidt Grønlands Hjemmestyre kan have interesse i at overtage kompetence f.s.v.a. omhandlede anliggender).

## 2. A. Anvendelsen af det danske sprog.

Særligt forekommer den juridiske argumentation vedr. anvendelsen af det danske sprog internt i Grønland ikke overbevisende. Justitsministeriet anfører på side 19 i notatet, at det bl.a. følger af rigsenheden, at borgerne må have mulighed for over alt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold.

Man kunne formentlig med omtrent samme ret hævde, at det følger af rigsfællesskabet, at borgerne må have mulighed for over alt i riget at anvende det grønlandske og det færøske sprog i offentlige forhold.

Det må imidlertid konstateres, at det forfatningsretlige grundlag for sådanne betragtninger er yderst spinkelt, idet grundloven ikke indeholder bestemmelser vedr. sprog, og idet hverken begrebet "rigsenheden" eller "rigsfællesskabet" er anvendt i grundloven.

Justitsministeriet argumenterer ikke nærmere for sin opfattelse, men henviser alene til § 9 i hjemmestyreloven for Grønland. Hjemmestyrelovens § 9 fastslår, at det grønlandske sprog er hovedsproget, og at der skal undervises grundigt i det danske sprog. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at både grønlandsk og dansk kan anvendes i offentlige forhold.

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres følgende:

*"I erkendelse af, at sproget er af afgørende betydning for bevarelsen og styrkelsen af den grønlandske befolknings identitet, foreslås det i stk. 1, at det grønlandske sprog anerkendes som hovedsprog i grønland. Da dansk som rigssprog er bindeled mellem de forskellige befolkningsgrupper i riget og, som forholdene er, et middel for Grønland til forbindelse med omverdenen, foreslås det endvidere, at der skal undervises grundigt i det danske sprog.*

*I overensstemmelse med den hidtil fulgte praksis foreslås det i stk. 2, at både grønlandsk og dansk kan anvendes i offentlige forhold."*

I Hjemmestyrekommissionens betænkning, som ligger til grund for loven, er følgende anført vedr. sprog:

*"Hjemmestyrekommissionen har fundet, at der i forbindelse med indførelse af hjemmestyret bør ske en formel anerkendelse af det grønlandske sprog som hovedsprog i Grønland. Det grønlandske sprog indgår, som også fremhævet af det grønlandske hjemmestyreudvalg [...] på helt afgørende måde i den grønlandske befolknings oplevelse af egen identitet og er således af afgørende betydning for bevarelsen og styrkelsen af identiteten, for opretholdelsen af den grønlandske befolknings oplevelse af sig selv som et folk.*

*Dansk er som rigssprog for det første bindeled mellem folkene i hele riget, men er desuden også for Grønland et middel til forbindelse med omverdenen i det hele taget, fordi denne forbindelse, som forholdene er, sker gennem danske myndigheder og danske institutioner. Navnlig må størstedelen af den højere uddannelse ske ved undervisningsanstalter i Danmark.*

*Derfor har kommissionen foreslået en bestemmelse, hvorefter det grønlandske sprog er hovedsproget, og har endvidere foreslået, at der skal undervises grundigt i det danske sprog.*

*I offentlige forhold har kommissionen foreslået ligestilling af de to sprog. Det indebærer navnlig, at begge sprog skal kunne anvendes i forholdet mellem grønlandske og danske myndigheder, og at enhver borger i Grønland ved henvendelse eller andre former for kontakt med offentlige myndigheder har krav på, at kontakten foregår på det af de to sprog, den pågældende ønsker at anvende."*

Det bemærkes, at der i lovbemærkningerne f.s.v.a. adgangen til at anvende såvel grønlandsk og dansk i offentlige forhold ikke henvises til rigsenheden, men alene til en hidtil fulgt praksis.

F.s.v.a. undervisning i dansk argumenteres der i lovbemærkningerne med, at dansk "som rigssprog" er bindeled mellem rigets befolkningsgrupper, og *som forholdene er*, er et middel til forbindelse med omverdenen.

Det fremgår ikke klart af forarbejderne, hvad der nærmere ligger i begrebet "rigssprog", og hvad der kan udledes heraf. Alt i alt efterlader forarbejderne dog det indtryk, at bestemmelserne i hjemmestyrelovens § 9 hviler på praktiske hensyn, snarere end på en oplevelse af forfatningsretlig forpligtelse, udledt af rigsenheden.

Også selv om dette ikke havde været tilfældet, ville det næppe have været afgørende for en nutidig forfatningsretlig vurdering af, i hvilket omfang rigsenheden måtte indebære begrænsninger i, hvilke beføjelser, der kan overdrages til de grønlandske myndigheder. Hjemmestyrekommissionens antagelser herom er som allerede tidligere nævnt blevet anfægtet i nyere forfatningsretlig litteratur, ligesom Justitsministeriet selv har anfægtet Hjemmestyrekommissionens konklusioner f.s.v.a. justitsområdet.

Den opfattelse, at rigsenheden *per se* skulle afskære en overdragelse til de grønlandske myndigheder af (enhver) kompetence til at regulere anvendelsen af det danske sprog i Grønland, forekommer således ikke Direktoratet for Selvstyre at være tilstrækkeligt underbygget.

## **2. B. Valuta- og pengepolitik.**

Heller ikke f.s.v.a. valuta- og pengepolitik forekommer den juridiske argumentation overbevisende.

Justitsministeriet anfører indledningsvis, at grundloven i sig selv ikke er til hinder for en ordning, hvorefter der i de enkelte dele af rigsfællesskabet gælder forskellige regler inden for valuta- og pengepolitik, for eksempel således at der anvendes forskellige valutaer. Endvidere bemærker Justitsministeriet, at ministeriet ikke har grundlag for at antage, at en overladelse af sagsområdet valuta- og pengepolitik til

de grønlandske myndigheder ville få omfattende økonomiske konsekvenser for det samlede rigsfællesskab.

Alligevel finder Justitsministeriet ikke, at kompetencen til at fastlægge valuta- og pengepolitik kan overgå fra rigsmyndighederne til de grønlandske myndigheder. Justitsministeriets opfattelse bygger på, *"at valuta- og pengepolitik omfatter forhold, der vedrører de helt grundlæggende forudsætninger for enhver økonomisk virksomhed i et samfund, herunder bl.a. spørgsmål om, hvilken værdi en valuta skal have, og hvilket udbud (mængde) der skal være af den pågældende valuta."*

Argumentationen forekommer ikke overbevisende. Med etablering af en særlig grønlandsk valuta, som står i frit forhold til den danske, vil grønlandske myndigheds udøvelse af beføjelser på området ikke kunne påvirke dansk valuta- og pengepolitik eller de grundlæggende forudsætninger for økonomisk virksomhed i de øvrige dele af rigsfællesskabet. En overladelse af beføjelser vedr. en særskilt grønlandsk valuta vil således alene omfatte "de grundlæggende forudsætninger for enhver økonomisk virksomhed" i det grønlandske samfund, og vil i den henseende ikke adskille sig fra de beføjelser, som er overdraget Grønlands Hjemmestyre med hensyn til beskatning og erhvervs politik.

Hensvisningen til Statsministeriets (nu ophævede) cirkulære fra 1989 ændrer ikke herved. Det er korrekt, at valuta- og pengepolitik er nævnt i cirkulæret som et anliggende, der ikke kan overføres til det grønlandske hjemmestyre. Hvilke forfatningsretlige overvejelser der måtte ligge til grund for den opfattelse, som det nu ophævede cirkulære er udtryk for, fremgår ikke af Justitsministeriets notat. At cirkulæret eller dets tilgrundliggende overvejelser ikke kan være afgørende for en nutidig forfatningsretlig vurdering illustreres imidlertid af, at cirkulæret udelukker overdragelse af strafferetsplejen og fængselsvæsenet – anliggender som også Justitsministeriet i dag anser for overdragelige. Der henvises herved til Justitsministeriets notat af 11. november 1997.

Det forekommer ikke ganske klart, i hvilket omfang Frederik Harhoff kan tages til indtægt for justitsministeriets opfattelse. Harhoffs bemærkninger ("Rigsfællesskabet" s. 492), hvortil Justitsministeriet henviser, kan meget vel sigte alene på overdragelse af beføjelser i forhold til en fælles valuta.

Nationalbankdirektør Bodil Nyboe Andersen har i et konferenceindlæg (Christiansborg, 25. maj 2004) konkluderet, at der kun kan være én pengepolitisk myndighed på hvert valutaområde. Man kan derfor ikke forestille sig, at dele af kompetencen over Danmarks penge- og valutapolitik delegeres til Færøernes (eller tilsvarende Grønlands) landsstyre. En anden situation foreligger, hvor Færøerne eller Grønland får egen valuta – altså går ud af valutafællesskabet.

Den opfattelse, at rigsenheden *per se* skulle afskære en overdragelse til de grønlandske myndigheder af (enhver) kompetence til at fastlægge valuta- og pengepolitik i Grønland, forekommer således ikke Direktoratet for Selvstyre at være tilstrækkeligt underbygget. Dette gælder i særdeleshed i forhold til en selvstændig grønlandsk valuta.

Det kan tilføjes, at overvejelser vedr. en særskilt grønlandsk valuta vil kunne aktualiseres, i tilfælde af at Danmark tilslutter sig EURO-samarbejdet.

## **2. C. Forsvars- og Sikkerhedspolitik.**

Justitsministeriet giver udtryk for den opfattelse, at hensynet til rigsenheden og grundlovens § 19 er til hinder for, at det overlades til de grønlandske myndigheder at udøve beføjelser i forsvars- og sikkerhedspolitiske anliggender.

Justitsministeriet oplyser, at denne opfattelse har støtte i den statsretlige litteratur.

Det er Direktoratet for Selvstyres opfattelse, at muligheden for at overføre visse af de opgaver, som forsvaret i dag varetager (herunder f.eks. fiskeriinspektion) med fordel kunne præciseres.

### 3. Udenrigspolitik.

#### 3. A. Folkeretssubjektivitet.

Afsnit 6.2.3. indledes med følgende passus:

*"Som anført i pkt. 5.2. antages det at følge af grundlovens § 1, at de enkelte dele af riget ikke har en selvstændig folkeretlig kompetence, og at alle dele af riget således udgør ét folkeretssubjekt."*

Det er Direktoratet for Selvstyres opfattelse, at den anvendte formulering med fordel kunne præciseres.

Grønland har ganske vist ikke *fuld* folkeretssubjektivitet, hvilket ville forudsætte, at Grønland var en selvstændig stat. Ligesom også individer (se til illustration Den Internationale Domstols dom i La Grand-sagen) må Grønland/det grønlandske folk imidlertid kunne besidde en *afgrænset* folkeretssubjektivitet. Det gælder f.eks. i forhold til ILO konvention nr. 169 (Se forudsætningsvis Højesterets dom af 28. november 2003 i Thule-sagen).

Tilsvarende har professor dr. jur. Gudmundur Alfredsson (bl.a. i German Yearbook of International Law vol. 25, 1982) vurderet, at FN generalforsamlingens resolution 849 (IX) af 22. november 1954<sup>1</sup> (hvorved Grønland blev fjernet fra listen over ikke-selvstændige territorier, idet FN's generalforsamling anerkendte, at det grønlandske folk gennem Landsrådets accept af Grønlands indlemmelse i det danske rige ved grundlovsændringen i 1953 frit har udøvet sin selvbestemmelsesret) vil kunne søges omstødt som følge af en række uregelmæssigheder, som fandt sted under behandlingen af sagen. Såvel i forhold til en sådan omstødelse som i forhold til en efterfølgende udøvelse af retten til selvbestemmelse må Grønland / det grønlandske folk ligeledes antages at besidde en afgrænset folkeretssubjektivitet.

Såfremt det imidlertid måtte være Justitsministeriets opfattelse, at Grundlovens § 1 udelukker Grønlands besiddelse af (ikke blot *fuld* folkeretssuverænitet også ethvert mål af) *afgrænset* folkeretssubjektivitet, bør der argumenteres særskilt for denne opfattelse og dens grundlag i den juridiske litteratur.

#### 3. B. Betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold.

Under pkt. 6.2.3. i Justitsministeriets notat behandles bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der forfatningsretligt set er mulighed for, at Grønland kan handle på rigets

---

<sup>1</sup> Resolutionen har følgende ordlyd: *"Takes note that when deciding on their new constitutional status, through their duly elected representatives, the people of Greenland have freely exercised their right to self-determination; Expresses the opinion that, from the documentation and the explanations provided, Greenland freely decided on its integration within the Kingdom of Denmark on an equal constitutional and administrative basis with the other parts of Denmark."*

vegne i visse mellemfolkelige anliggender. Om dette spørgsmål anfører Justitsministeriet følgende:

*"De grønlandske myndigheder vil ved at handle på rigets vegne binde hele riget, således at dispositioner på det udenrigspolitiske områder som udgangspunkt vil berøre rigets generelle udenrigspolitiske forhold. Eventuelle spørgsmål om folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en aftale indgået af de grønlandske myndigheder vil derfor inddrage rigsmyndighederne.*

*Herved adskiller situationen sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder har regeludstedende og udøvende myndighed, idet disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler m.v. med virkning i Grønland. Betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold, vil derfor aldrig kunne være (fuldt ud) opfyldt for så vidt angår mellemfolkelige anliggender."*

Justitsministeriet konkluderer på grundlag heraf, at Grundloven vil være til hinder for en egentlig overladelse af beføjelser til de grønlandske myndigheder til at handle i mellemfolkelige anliggender omfattet af grundlovens § 19, stk. 1 (idet Justitsministeriet dog i forlængelse heraf afviser, at det skulle være udelukket at gennemføre en ordning, hvor landsstyret får en fuldmagt til at handle på riget vegne i visse udenrigspolitiske anliggender).

Justitsministeriets argumentation forekommer på dette punkt mindre overbevisende. Det er for så vidt korrekt, at en international aftale indgået af grønlandske myndigheder på rigets vegne vil binde hele riget, idet manglende overholdelse af aftalen vil påføre riget som sådant et folkeretligt ansvar.

Det er imidlertid Direktoratet for Selvstyres vurdering, at denne situation *ikke* adskiller sig afgørende fra tilfælde, hvor de grønlandske myndigheder er overladt regeludstedende og udøvende kompetence, til trods for at disse beføjelser kun giver adgang til at fastsætte regler m.v. *med virkning i Grønland*. Dette skyldes, at de grønlandske myndigheders kompetenceudøvelse på stort set alle områder vil være omfattet af konventionsforpligtelser, som binder riget. Myndighedsudøvelse i strid med sådanne konventionsforpligtelser vil påføre riget som sådant et folkeretligt ansvar.

Hvis betingelsen om, at der til de grønlandske myndigheder kun kan overlades anliggender, der alene vedrører grønlandske forhold, i enhver henseende skulle være (fuldt ud) opfyldt, ville det derfor være umuligt at overdrage de grønlandske myndigheder kompetence på noget område, som er omfattet af internationale konventioner, der forpligter det danske rige – hvilket i praksis vil sige ethvert område.

Henset til Direktoratet for Selvstyres betragtninger vedr. det argument, som ligger til grund for Justitsministeriets konklusion, er det direktoratets opfattelse, at der kan være grund til at genoverveje også konklusionen.

### **3. C. Den eksisterende praksis og forslag til lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.**

Justitsministeriet konkluderer i afsnit 6.2.3. at det er forfatningsretligt muligt at gennemføre en ordning, hvor Landsstyret gives fuldmagt til at handle på rigets vegne i visse udenrigspolitiske anliggender. Justitsministeriet nævner i den forbindelse, at regeringen har tilkendegivet over for Grønland og Færøerne, at regeringen er indstillet på at drøfte en ordning, hvorefter det grønlandske og færøske landsstyre får adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender med henblik på forhandlinger og indgåelse af traktater, der alene

angår Grønland hhv. Færøerne. Det oplyses endvidere, at et lovudkast om en sådan ordning i oktober 2004 er sendt til høring hos de grønlandske myndigheder.

Efter høring af hjemmestyremyndighederne er et lovforslag fremsat for Folketinget 18. november 2004.

Det havde været nærliggende i tilknytning hertil at oplyse, at den danske regering har erklæret sig indforstået med, at lovforslaget fremsættes uden præjudice for den grønlandsk/danske selvstyrekommissions overvejelser.

Det havde endvidere været nærliggende, at beskrive den aktuelle (delvist ulovfæstede) ordning med hensyn til inddragelse af og medindflydelse for Grønlands landsstyre i forvaltningen af udenrigspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland.

Denne ordning er nærmere beskrevet i et notat fra Justitsministeriet af 19. marts 2004:

*"Udenrigsministeriet har oplyst følgende om den nuværende ordning med hensyn til inddragelse af og medindflydelse for Grønlands landsstyre i forvaltningen af udenrigspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland:*

*Grønlands landsstyre inddrages gennem de almindelige høringsprocedurer, ved at Grønland gives adgang til at gøre særlige grønlandske interesser gældende i forbindelse med deltagelse i internationale forhandlinger, og ved at landsstyret gives adgang til under udenrigstjenestens medvirken at føre forhandlinger i specielle grønlandske sager, hvor dette ikke strider mod rigets interesser.*

*Når spørgsmål af særlig interesse for Grønland er genstand for internationale forhandlinger er det naturlige udgangspunkt i dag, at landsstyret deltager i sådanne forhandlinger sammen med regeringen for at gøre grønlandske synspunkter og interesser gældende. Hvor dette er foreneligt med folkeretlig praksis, kan landsstyret desuden være medunderskriver sammen med regeringen, når sådanne internationale forhandlinger fører til indgåelse af folkeretligt bindende aftaler på rigets vegne, jf. den fælles principklæring mellem regeringen og landstyret af 14. maj 2003 i Itilleq.*

*Hvor sådanne spørgsmål behandles i internationale organisationer finder samme principper anvendelse, hvor dette er foreneligt med den pågældende internationale organisations statutter og retningslinier.*

*Endvidere har Udenrigsministeriet godkendt at de grønlandske myndigheder uden udenrigstjenestens direkte medvirken i visse tilfælde kan forhandle og indgå forvaltningsaftaler, der alene angår hjemmestyreanliggender, idet en forudsætning herfor er, at Udenrigsministeriet holdes orienteret om forhandlingsinitiativer med henblik på at kunne varetage rigets samlede interesser.*

*Særligt i internationale forvaltningsorganisationer på fiskeriområdet, såsom NAFO (Det nordvestatlantiske fiskerisamarbejde), NEAFC (Det nordøstatlantiske fiskerisamarbejde) og NASCO (laksekonventionen) kan landsstyrene lede én delegation repræsenterende Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland og Færøerne. I sådanne tilfælde deltager Grønlands- og/eller Færøekonsulenten i Udenrigsministeriet normalt også i delegationen.*

*Herudover kan grønlandske landsstyremedlemmer repræsentere riget i konkrete udenrigsanliggender, der i væsentlig grad vedrører grønlandske interesser. I sådanne tilfælde foreligger der som grundlag for den grønlandske repræsentation af riget en konkret fuldmagt. Dette har f.eks. været tilfældet i Arktisk Råd."*

Endelig forekommer der relevant at citere eller nærmere at redegøre for Den Danske Regerings og Grønlands Landsstyes fælles principerklæring om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken; den såkaldte Ittieleq-erklæring af 14. maj 2003:

*"Regeringen og Grønlands Landsstyre er enige om, at de med udgangspunkt i den tætte inddragelse af grønland i bl.a. spørgsmålet om missilforsvar, herunder senest vedrørende USA's anmodning om opgradering af Thule-radaren og med forbehold af rigsmyndighedernes beføjelser og ansvar efter grundloven vil lægge følgende bredere politiske principper til grund for Grønlands medinddragelse i forhandlingerne om modernisering af forsvarsaftalen af 1951 samt aftale om teknisk og økonomisk samarbejde med USA og andre udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål:*

- *I forvaltningen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland er det naturligt, at Grønland medinddrages og har medindflydelse.*
- *Der er tale om en ægte medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligestilling mellem de to rigsdele i alle spørgsmål, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget.*
- *Når sådanne spørgsmål af særlig interesse for Grønland måtte kræve internationale forhandlinger er det naturlige udgangspunkt, at Landsstyret deltager i sådanne forhandlinger sammen med regeringen for at gøre grønlandske synspunkter og interesser gældende.*
- *Det er naturligt, at Landsstyret, hvor dette er foreneligt med folkeretlig praksis, kan være medunderskriver sammen med regeringen, når sådanne internationale forhandlinger fører til indgåelse af folkeretligt bindende aftaler på rigets vegne.*
- *At denne fælleserklæring er uden præjudice for det forhandlingsforløb omkring Grønlands udenrigspolitiske forhold, som skal finde sted i forbindelse med selvstyrekommissionens betænkning. Fælleserklæringen forbliver i kraft, indtil dette forhandlingsforløb er afsluttet."*



**NOTAT**

---

Udenrigsministeriet  
Juridisk Tjeneste

Til: Selvstyrekommissionen J.nr.: 8.S.27  
CC: Bilag:  
Fra: Udenrigsministeriet Dato: 10. november 2006  
Emne: Udenrigsbestemmelser i en selvstyrelov. Bemærkninger til hjemmestyrets notat af 13. august 2006.

---

Udenrigsministeriet er blevet anmodet om sammen med Justitsministeriet at give bemærkninger til et notat af 13. august 2006, hvori Udenrigsdirektoratet på Hjemmestyrets vegne fremlægger i alt 23 ønsker om ændringer i den skitse til udenrigsbestemmelser, som Udenrigsministeriet og Udenrigsdirektoratet i fællesskab fremlagde til selvstyrekommissionens møde i juni 2006.

Nærværende notat indeholder i punkt I Justitsministeriets statsretlige bemærkninger, som danner grundlag for Udenrigsministeriets konkrete bemærkninger i punkt II. I punkt III gives en sammenfatning af Udenrigsministeriets bemærkninger til Hjemmestyrets ønsker.

Indledningsvis bemærkes, at Udenrigsministeriet og Udenrigsdirektoratet til Kommissionens møde i feb. 2006 i fællesskab fremlagde et notat om udviklingen i udenrigsrelationerne. Notatets konklusioner er sålydende:

***" 5. KONKLUSIONER***

*Den stedfundne udvikling på udenrigsområdet er så omfattende, at en stadfæstelse heraf på en måde, som ikke unødigt binder den fremtidige udvikling, med fordel synes at kunne udmøntes i et selvstændigt afsnit om udenrigsanliggender i en ny selvstyrelov.*

*Uden at foregribe redaktionen af en ny selvstyrelov synes udenrigsbestemmelserne at kunne udformes efter følgende skema:*

***Principperne***

*Her angives indholdet af den nuværende hjemmestyreløvs § 10 og 11, hvorefter udenrigsanliggender er rigsanliggender.*

*Her hører også Itilleq-erklæringen hjemme, formentlig som en central del af lovbemærkningerne, og om muligt afspejlet i selve lovtæksten.*

***Aftaler der indgås af landsstyret***

*Her indføjes fuldmagtslovens § 1 og 2 om de aftaler selvstyret selv kan indgå på rigets vegne med lovbemærkninger svarende til fuldmagtslovens.*

***Aftaler der indgås af riget***

*Her angives i lovsform den gældende praksis vedrørende rigets indgåelse af aftaler, der omfatter Grønland i lovsform, som udbygger og træder i stedet for hjemmestyrelovens § 13, stk. 3 om høring af hjemmestyret inden traktater indgås og § 16, stk. 2 og 3 om hjemmestyrets deltagelse i forhandlingerne til varetagelse af særlige grønlandske interesser af betydning for det grønlandske erhvervsliv og specielle grønlandske sager.*

***Internationale organisationer***

*Her indføjes fuldmagtslovens § 4 om internationale organisationer med tilhørende lovbemærkninger fra fuldmagtsloven.*

***Landsstyrets repræsentanter på rigets udenrigsrepræsentationer og Udenrigsministeriets Rådgiver i grønlandske sager.***

*Her kan hjemmestyrelovens § 16, stk. 1 og fuldmagtslovens § 3 om adgangen til at udstationere personel på danske repræsentationer sammenskrives. En ny bestemmelse om Udenrigsministeriets Rådgiver i Grønlandske anliggender svarende til den færøske hjemmestyreløvs § 8, 2. afsnit kan – hvis det ønskes – indsættes. ”*

Den Fælles lovskitse, som Udenrigsministeriet og Udenrigsdirektoratet efter Selvstyrekommissionens anmodning udarbejdede til Selvstyrekommissionens møde i juni 2006 på baggrund af dette oplæg, svarer nøje til den citerede konklusion.

Udenrigsministeriet må med beklagelse konstatere, at Hjemmestyrets notat af 13. august til selvstyrekommissionen indebærer, at der ikke længere er enighed mellem Udenrigsministeriet og Udenrigsdirektoratet om den fælles kompromisskitse. Det siger sig selv, at Udenrigsministeriet derfor heller ikke kan være bundet af skitsen.

## **I. JUSTITSMINISTERIETS STATSRETTLIGE BEMÆRKNINGER**

### **1. Indgåelse af folkeretlige aftaler i eget navn**

Grundlovens § 19 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.

## Bilag 4

3/28

*Stk. 2.* Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

*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 grundlovens § 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.

Der er derimod ikke noget til hinder for, at Grønland handler i eget navn, når det ikke vedrører mellemfolkelige anliggender, f.eks. ikke-statslige internationale organisationer på idrætsområdet.

Der blev ved lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (fuldmagtsloven) gennemført en generel ordning, der betyder, at Grønlands landsstyre kan forhandle og indgå visse folkeretlige aftaler på rigets vegne.

Hovedsigtet med fuldmagtsloven er at give Grønlands landsstyre en udtrykkelig og generelt formuleret adgang til – på rigets vegne og uden Udenrigstjenestens medvirken – selv at føre og afslutte internationale forhandlinger med fremmede stater og internationale organisationer, når det drejer sig om fuldt ud overtagne sagsområder, der alene angår Grønland og ikke tillige angår andre dele af riget, jf. de nærmere regler i lovens §§ 1 og 2. Det følger af grundlovens § 19, at det er regeringen, der bl.a. i forhold til Folketinget er ansvarlig for at varetage rigets udenrigspolitiske interesser. Det er derfor en forudsætning for, at ordningen er forenelig med grundloven, at landsstyret holder Udenrigsministeriet underrettet med henblik på, at ministeriet på regeringens vegne kan sikre varetagelsen af rigets udenrigspolitiske interesser.

Det er et centralt element i fuldmagtsloven, at fuldmagten ikke finder anvendelse i relation til folkeretlige aftaler, der skal gælde for Danmark. Dette beror på, at det i grundloven er forudsat, at Kongeriget Danmark er én stat, og at riget derfor ikke i internationale relationer kan optræde som flere forskellige stater i form af f.eks. "Kongeriget Danmark", "Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland" og "Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne". Denne grundlovmæssige forudsætning om, at Kongeriget er ét folkeretssubjekt (en stat) er også kommet til udtryk i bestemmelsen i fuldmagtslovens § 1, stk. 2, jf. § 2, stk. 1, hvorefter Færøerne og Grønland skal handle i fællesskab under betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland", hvis de begge ønsker at anvende fuldmagtsloven i relation til samme internationale aftale.

Fuldmagtsloven begrænser ikke regeringens beføjelser efter grundlovens § 19. Regeringen vil efter grundlovens § 19 fortsat have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der er omfattet af en bemyndigelse til det grønlandske landsstyre. Som det nærmere er anført under

punkt 3 er dette en konsekvens af, at grundlovens § 19 er et regeringsprærogativ. Med fuldmagtsloven er der derfor ikke tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender.

Der kan i øvrigt henvises til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overlade yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder, der er sendt til Selvstyrekommissionen den [...] samt til pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 168 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

## **2. Medlemskab af internationale organisationer**

De fleste internationale organisationer omfatter alene stater. Statsretligt set følger det af det under pkt. 1 anførte, at det vil være Kongeriget Danmark, der er medlem af sådanne organisationer, og det vil – jf. pkt. 3 nedenfor – være regeringen, der udpeger medlemmerne af Danmarks delegation til møder i organisationen og giver delegationen instrukser. Intet i grundloven hindrer, at regeringen udpeger grønlandske repræsentanter til at indgå i en sådan delegation – og herunder efter omstændighederne at lede delegationen.

Hvor Danmark undtagelsesvist ikke er medlem af en international organisation – f.eks. EFTA – åbner fuldmagtslovens §§ 1 og 2 adgang for Grønland til at søge om medlemskab under betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland", forudsat at lovens andre betingelser er opfyldt.

I fuldmagtslovens § 4 er fastsat, at 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 fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsretlige status.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 4, at bestemmelsen i alt væsentligt tager sigte på associeret medlemskab, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat. Associeret medlemskab giver typisk ret til deltagelse i møder og forhandlinger i organisationen med taleret, men ikke stemmeret eller andre centrale funktioner i organisationen.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at fuldt grønlandsk medlemskab i eget navn af en international organisation som f.eks. WTO ville forudsætte, at Grønland kan handle i mellemfolkelige anliggender på egne vegne, og vil dermed kræve grundlovsændring, jf. pkt. 1 ovenfor.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 168 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

### 3. Betydningen af grundlovens § 19 som regeringsprærogativ

Det er i grundlovens § 19 fastsat, at kongen (regeringen) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Da regeringen således efter bestemmelsen i grundlovens § 19 har en grundlovsumiddelbar hjemmel til at handle i mellemfolkelige anliggender, antages det, at bestemmelsen i § 19 har karakter af et regeringsprærogativ, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 1 (3. udg. v/ Ole Espersen 1980), side 377 f, Peter Germer, Statsforfatningsret, 2001, 3. udg., side 200 f, og Peter Taksøe-Jensen, Grundloven med kommentarer, 2. udg., 2006, side 178f.

Regeringen er politisk ansvarlig over for Folketinget også i udenrigspolitiske anliggender. Grundlovens § 19 betyder imidlertid, at regeringen i almindelighed ikke på sædvanlig måde kan forpligtes af lovgivning, når det drejer sig om anliggender, som er omfattet af bestemmelsen i § 19.

Det følger således for det første af grundlovens § 19, at den personelle kompetence til at handle i udenrigspolitiske spørgsmål tilkommer regeringen eller eventuelt andre i medfør af bemyndigelse fra regeringen. Riget repræsenteres således ikke af Folketinget i udenrigspolitiske spørgsmål, og Folketinget kan ikke på egen hånd overlade det til andre at repræsentere riget i sådanne spørgsmål.

Regeringen ville efter Justitsministeriets opfattelse derfor ikke kunne forpligtes til at lade Grønland være repræsenteret i rigets delegationer ved udenrigspolitiske forhandlinger mv.

Fuldmagtsloven er i overensstemmelse hermed, idet den udtrykkeligt ikke begrænser regeringens udenrigspolitiske beføjelser.

I regeringsprærogativet ligger efter Justitsministeriets opfattelse endvidere en materiel kompetence for regeringen til at handle i udenrigspolitiske spørgsmål, som betyder, at regeringens udenrigspolitiske beføjelser ikke kan begrænses af lovgivningsmagten. Folketinget kan derfor ikke ved lov eller beslutning pålægge regeringen at foretage en bestemt udenrigspolitisk disposition eller forbyde regeringen at foretage en bestemt handling. Regeringens prærogativ er dog underlagt den begrænsning, at Folketingets samtykke skal indhentes forud for visse udenrigspolitiske handlinger, jf. de nærmere regler herom i grundlovens § 19, stk. 1 og 2.

Det anførte om regeringens materielle kompetence indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at regeringen ikke vil være retligt forpligtet til at følge en eventuel bestemmelse i en kommende selvstyrelov for Grønland, der – som f.eks. en lovbestemmelse om, at Grønland har vetoret i visse udenrigspolitiske spørgsmål – efter sit indhold tilsigter at indskrænke regeringens handlefrihed i udenrigspolitiske spørgsmål.

Det kan oplyses, at visse af de organisatoriske rammer for udenrigstjenestens virksomhed er reguleret ved lov, jf. således lov nr. 150 af 13. april 1983 om udenrigstjenesten med senere ændringer.

Der kan også henvises til § 16, stk. 1, i den gældende hjemmestyrelov for Grønland, hvorefter hjemmestyret kan kræve, at der ved de danske repræsentationer i lande, hvor Grønland har særlige erhvervsinteresser, ansættes medarbejdere, der særligt skal varetage disse interesser. Denne adgang gælder således alene inden for en del af de overtagne sagsområder, men er ved fuldmagtsloven udvidet til at gælde for alle overtagne sagsområder.

På det processuelle plan indeholder hjemmestyreloven i § 13 endvidere visse høringsforpligtelser for regeringen med hensyn til indgåelse af internationale aftaler af særlig betydning for Grønland. Disse høringsforpligtelser udelukker ikke, at regeringen i hastetilfælde kan foretage de nødvendige udenrigspolitiske handlinger og rejser derfor ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 19.

## **II. UDENRIGSMINISTERIETS KONKRETE BEMÆRKNINGER TIL HJEMMESTYRETS ØNSKER**

### **1. Hjemmestyrets ønske ad Itilleq-erklæringen**

*"De dele af Itilleq-erklæringen, der ikke allerede er indarbejdet i loven, indskrives i teksten som en præambel til udenrigskapitlet, f.eks. således (i stedet for § A, 3. punktum): "Landsstyret medinddrages og har medindflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland. Der er tale om en ægte medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligeværdighed mellem de to rigsdele i alle spørgsmål, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

I Udenrigsministeriets og udenrigsdirektoratets fælles notat af 23. januar 2006 om samarbejdet mellem regeringen og landsstyret på udenrigs- og sikkerhedsområdet anføres det i konklusionen, at

*"uden at foregribe redaktionen af en ny selvstyrelov synes udenrigsbestemmelserne at kunne udformes efter følgende skema:*

#### Principperne

*Her angives indholdet af den nuværende hjemmestyrelovs § 10 og 11, hvorefter udenrigsanliggender er rigsansliggender.*

*Her hører også Itilleq-erklæringen hjemme, formentlig som en central del af lovbemærkningerne, og om muligt afspejlet i selve lovtæksten."*

Det er på dette grundlag, lovskiten om udenrigsbestemmelser er udarbejdet. Grundlaget er baseret på, at Itilleq-erklæringen både formelt og reelt er en politisk erklæring, som ikke direkte lader sig overføre til en retlig tekst.

Itilleq-erklæringen fastslår visse politiske principper, men fastslår samtidig, at disse skal anvendes med forbehold af regeringens ansvar og beføjelser efter grundloven. I Hjemmestyrets forslag til præambeltekst er dette forbehold for grundlovens regler ikke medtaget.

Man kunne naturligvis rette op på denne mangel ved at indføre det manglende forbehold for regeringens ansvar og beføjelser efter grundloven i præambelteksten, men dette ville imidlertid rejse et andet problem. Teksten ville dermed ikke skabe det minimum af retlig klarhed, som udenrigsbestemmelserne netop sigter på at skabe. Hjemmestyrets nye tekst foreslås indsat som en præambeltekst til udenrigskapitlet. Dette ville imidlertid ikke formindske, men snarere øge den retlige uklarhed om tekstens retlige betydning og rækkevidde. Hertil kommer, at præambler til særskilte dele af en lov ikke kendes i dansk ret.

Den fælles skitse til udenrigsbestemmelser indeholder et kompromis, hvor Udenrigsministeriet har accepteret, at visse centrale dele af Itilleq-erklæringen flettes ind i selve lovbestemmelserne. Hvis dette kompromis ikke længere er acceptabelt for Hjemmestyret, er det Udenrigsministeriets opfattelse, at Itilleq-erklæringen bør fastholdes fuldt ud som en politisk erklæring. Dette kan f. eks. gøres ved, at erklæringen forlænges i forbindelse med vedtagelsen af en ny selvstyrelov. Samtidig bør de elementer af Itilleq-erklæringen, som direkte er indføjet i lovskitsen, udgå. I § A bør tredje sætning om medinddragelse af landsstyret udgå, og det samme gælder for § C, stk. 4, om adgangen for landsstyret til at medunderskrive visse internationale aftaler.

I forbindelse med overvejelserne om hjemmestyrets forslag er Udenrigsministeriet blevet opmærksom på, at § A, tredje punktum, alene taler om medinddragelse af landsstyret efter retningslinierne i de følgende paragraffer. Skal § A, tredje punktum derfor opretholdes, bør den omformuleres, så den bliver sålydende: " I øvrigt medinddrager rigsmyndighederne og landsstyret hinanden i overensstemmelse med bestemmelserne i dette kapitel."

## **2. Hjemmestyrets ønske ad § B (bestemmelsens anvendelse på ikke bindende aftaler)**

*"Fuldmagtsloven (§ B) omfatter retligt bindende aftaler. I bemærkningerne bør det præciseres, at Hjemmestyret i forvejen har kompetence til at indgå aftaler, der ikke er retligt bindende. Det bør så også anføres, at der kan være tvivl om hvorvidt en aftale er retligt bindende eller ej".*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

For det første bemærkes, at den ønskede tilføjelse til lovbemærkningerne ville indebære, at alle udenrigspolitiske aftaler, som ikke utvetydigt var folkeretligt bindende, skulle kunne indgås af hjemmestyret. En imødekommelse af det grønlandske ønske ville således indebære, at de to deklarerationer om hhv. økonomisk samarbejde og om miljø, som er en del af aftalekomplekset om modernisering af forsvarsaftalen af 1952 med USA, ville kunne have været forhandlet og indgået af landsstyret helt på egen hånd uden nogen medvirken fra rigsmyndighederne.

Det forhold, at en given udenrigspolitisk handling ikke falder ind under fuldmagtsbestemmelserne, indebærer således ikke – som antaget i forslaget fra Hjemmestyret - at grønlandske myndigheder er fuldt kompetente til at handle på egen hånd. Handlinger på det internationale plan på rigets vegne er regeringens prærogativ efter grundlovens § 19. Det lader sig af denne grund ikke gøre at fastslå, at Grønland uden begrænsninger selv kan agere på det internationale plan – herunder i konkurrence med regeringen – f. eks. i det internationale erklæringsdiplomati og mht. indgåelse af politiske aftaler. Der henvises til Justitsministeriets statsretlige redegørelse under punkt I.

For det andet bemærkes, at lovbemærkningerne til lovskitsens § A - efter ønske fra Udenrigsdirektoratet - indeholder følgende:

*"Bestemmelserne i § B og § C angår alene forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler og andre bindende internationale forpligtelser. Hermed sigtes til aftaler og forpligtelser, der er retligt bindende efter de folkeretlige regler om indgåelse af traktater eller andre folkeretlige regler. De bærende principper om gensidig orientering og medinddragelse hvad angår forholdet til udlandet er dog helt generelle principper, som også må komme til udtryk i forbindelse med andre internationale kontakter og forhandlinger end dem, der sigter på indgåelse af folkeretligt bindende forpligtelser."*

Denne lovbemærkning tilkendegiver, at både regeringen og selvstyret vil tage udgangspunkt i lovens regelsæt, også når det drejer sig om ikke bindende internationale aftaler m.v. Hjemmestyrets ønske er uforeneligt med dette udgangspunkt, der derfor i givet fald måtte udgå. Også rigsmyndighederne ville hermed principielt stå helt frit mht. internationale forhandlinger og kontakter, der vedrørte Grønland, men ikke vedrørte indgåelse af folkeretlige aftaler. Allerede landsstyrets faste deltagelse i den danske delegation til FN's generalforsamling, der alene kan vedtage politisk bindende resolutioner, viser, at Danmark også på sådanne områder, medinddrager landsstyret.

Endelig bemærkes for god ordens skyld, at aftaler, som f. eks. indgås mellem Grønland og Nunavut i Canada eller inden for rammerne af ICC, helt falder uden for lovens område, fordi der ikke er tale om mellemstatslige aktiviteter i grundlovens § 19s forstand.

### **3. Hjemmestyrets ønske ad § B (kritisk gennemgang af lovbemærkningerne)**

*"For så vidt angår bemærkningerne til lovtæksten har Udenrigsministeriet henvist til bemærkningerne til fuldmagtsloven. Da der er tale om en ny lovgivning, der skal erstatte hjemmestyrelov og fuldmagtslov, og som skal udgøre lovgrundlaget for det kommende selvstyre, bør der udarbejdes nye bemærkninger. Hittidige bemærkninger bør således gennemgås kritisk."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Udenrigsministeriet går ud fra, at hjemmestyrets notat af 13. august indeholder alle de substantielle ændringer til lovskitsen og dens bemærkninger, som hjemmestyret måtte ønske



gennemført, og at hjemmestyrets ønske om en kritisk gennemgang af lovbemærkningerne til fuldmagtsloven derfor alene lægger op til mulige redaktionelle ændringer.

Det er Udenrigsministeriets udgangspunkt, at det ikke er hensigtsmæssigt at lave redaktionelle ændringer til fuldmagtslovens lovbemærkninger, fordi sådanne ændringer utilsigtet kan give indtryk af, at der lægges op til reelle ændringer i lovbestemmelsernes rækkevidde. Hvor en sådan risiko ikke foreligger, ser Udenrigsministeriet dog ingen hindringer for redaktionelle ændringer i lovbemærkningerne vedrørende fuldmagtsloven.

### **4. Hjemmestyrets ønske ad § B, stk. 4 (tiltrædelse af FN's havretskonvention)**

*"... Det bemærkes at Grønland (og Færøerne) formentlig har ... mulighed for at tiltræde havretskonventionen, jf. art 305 i konventionen:*

*"This convention shall be open to signature by*

*a) all states*

*....*

*e) all territories which enjoy full internal self-government, recognized as such by the United Nation, but have not attained full independence in accordance with General Assembly Resolution 1514 (XV) and which have competence over the matters governed by this convention, including the competence to enter into treaties in respect of those matters.*

*..."*

*Det vil dog kræve en nærmere analyse af havretskonventionen for at fastslå, om Grønland har fuldt indre selvstyre på alle områder omfattet af konventionen. Konventionen er imidlertid som bekendt ratificeret af riget."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger:**

Danmark har – som nævnt i ønsket - tiltrådt FN's havretskonvention med virkning for hele riget. Såvel Færøerne og Grønland havde forinden udtalt sig positivt om, at Konventionen skulle gælde for hele riget.

Det følger af fuldmagtsloven og dermed af lovskitsens § B, stk. 4, at fuldmagten ikke gælder for aftaler, som skal gælde for Danmark.

Det følger af Justitsministeriets statsretlige bemærkninger under punkt I, at fuldmagten på dette punkt ikke vil kunne udvides således, at Grønland selv ville kunne indgå en folkeretlig aftale, som samtidig skal gælde for Danmark.

### **5. Hjemmestyrets ønsker ad § B, stk. 5 ("overruling" af landsstyret)**

*"Efter ordlyden af stk. 5 kan Riget "overrule" en aftale indgået i henhold til bemyndigelsen .... Der er her tale om, at riget iht. fuldmagtsloven først har givet Grønland fuldmagt, men herefter forbeholder sig retten til at ændre resultatet. Det vil i givet fald være tale om en helt ekstraordinær situation, idet der jo i § B, stk. 7 er en forpligtelse til at orientere regeringen inden og under forhandlingerne. Der ønskes sikkerhed imod en sådan overruling, som minimum en model, hvor anvendelsen af stk. 5 først kan ske, når særlig procedure i forhold til hjemmestyret er gennemført, jf. det generelle princip om medinddragelse i § A."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Det er et grundlæggende princip i fuldmagtsloven, at den ikke begrænser – og ikke kan begrænse - rigsmyndighedernes adgang til at optræde på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, jf. grundlovens § 19. En ordning, der udelukkede muligheden for at rigsmyndighederne kunne "overrule" landsstyret, er derfor ikke mulig. Det fremgår af Udenrigsministeriets bemærkninger til Lars Emil Johansens spørgsmål og kommentarer til udenrigsskitsen af 14. august 2006 (forslag 4), at lovbestemmelserne i skitsens § C automatisk vil finde anvendelse, hvor Udenrigsministeriet handler på områder, som er omfattet af fuldmagtsbestemmelserne. Heraf følger, at rigsmyndighederne ikke vil kunne indgå aftaler, der alene angår Grønland, uden at forelægge sådanne for landsstyret. Udenrigsministeriet har ingen indvendinger imod, at dette afspejles klarere i lovbemærkningerne.

### **6. Hjemmestyrets ønske ad § B, stk. 6 (indgåelse af aftaler i eget navn):**

*"Aftalerne ønskes indgået under betegnelsen "Grønland" eller "Grønlands Landstyre". Det skal naturligvis udtrykkeligt fremgå af aftalen som helhed, at den er indgået i henhold til § B (fuldmagtsloven) og at aftalen således er indgået på rigets vegne henhold til § B (fuldmagtsloven). Dette kan f.eks. opnås ved at skrive "Aftale mellem Grønland og xx" foroven og "Kongeriget Grønland for så vidt angår Grønland" i forbindelse med signaturen. En mere fleksibel måde at betegne Grønland på er ønskeligt."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Det følger af Justitsministeriets statsretlige bemærkninger oven for under punkt I, at Grønland ikke kan indgå aftaler i eget navn. Det er derfor i fuldmagtsbestemmelserne fastlagt, at Grønlands landsstyre handler i Kongerigets navn under betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland", når fuldmagtsloven anvendes.

Udenrigsministeriet gør imidlertid opmærksom på, at der efter fuldmagtslovens § 2, stk. 1, sidste punktum er åbnet mulighed for, at hvor aftalerne ikke fremtræder som indgået mellem stater (dvs. at den anden deltager i aftalen ikke er anført med statens navn, f.eks. Norge eller Kongeriget Norge), men mellem regeringer (Norges regering), kan betegnelsen "Grønlands landsstyre" anvendes i stedet for "Kongeriget for så vidt angår Grønland". Helt tilsvarende

gælder, at hvor aftalen er indgået på ministerniveau (f.eks. Den norske Fiskeriminister) kan betegnelsen "Grønlands landsstyremedlem for fiskeri" anvendes. Det er i begge disse tilfælde en betingelse, at aftalen i sin præambel henviser til, at landsstyret handler på Kongerigets vegne med hjemmel i fuldmagtsloven. Dette regelsæt vil også gælde efter lovskitsens § B.

Udenrigsministeriet lægger stor vægt på, at henvisningen til fuldmagtsbestemmelserne fremgår af en præambeltekst og ikke som subsidiært ønsket af Hjemmestyret blot tilføjes under landsstyrets underskrift. Dette beror på, at underskrifter og tilføjelser under en underskrift ofte ikke fremgår, når en aftale optrykkes.

### **7. Hjemmestyrets ønsker ad § B, stk. 7 (gensidighed i underretning):**

*"Gensidighed. Dvs. en procedure, der sikrer, at regeringen orienterer Grønland (landsstyret) direkte og så tidligt som muligt om forhandlinger/aftaler, der kan påvirke Grønland. Det kan f.eks. være tilfældet med EU-retsakter, eller aftaler inden for overtagne områder, der ikke omfatter Grønland, men som alligevel kan tænkes at påvirke det overtagne område."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Fuldmagtsbestemmelsen giver landsstyret adgang til at handle på rigets vegne mht. indgåelse af folkeretlige aftaler inden for lovens rammer. Efter Justitsministeriets statsretlige bemærkninger oven for under punkt I er det en forudsætning herfor, at rigsmyndighederne holdes underrettet om de forhandlinger m.v., som føres med udgangspunkt i fuldmagten.

Hjemmestyrets ønske angår underretning fra rigsmyndighederne til landsstyret om de forhandlinger, som regeringen fører. Den ønskede underretning fra regeringen angår dermed underretningsforpligtelsen efter § C.

Efter de nærmere regler i § C skal rigsmyndighederne underrette landsstyret om internationale forhandlinger og aftaler, som særligt berører Grønland. Der er i § C, stk. 6, åbnet mulighed for, at landsstyret med de enkelte ministerier kan indgå konkrete aftaler, der konkretiserer, hvad der ønskes underretning om. Der henvises herom til lovbemærkningerne til § C, stk. 6.

I Hjemmestyrets ønske ovenfor henvises specielt til underretning om forhandlinger og vedtagelser i EU. Herom bemærkes følgende:

For det første har landsstyret egne udsendte medarbejdere tilknyttet den danske ambassade/EU-repræsentationen i Bruxelles, der følger udviklingen på de områder, som er af særlig interesse for Grønland.

For det andet har regeringen allerede for lang tid siden tilbudt landsstyret at få sæde i de såkaldte "EU-specialudvalg", der på embedsmandsplan behandler alle væsentlige sager om ny EU-lovgivning m.v. inden regeringens stilling fastlægges. Landsstyret har dog kun ønsket at deltage i ganske enkelte af disse udvalg. Dette illustrerer, at det reelle problem for Grønland ikke

er den reelle adgang til informationer om rigsmyndighedernes udenrigsforhold, men behovet for fra Grønlands side at kunne specificere de informationer, som landsstyret har interesse i at modtage og kapacitet til at behandle.

### **8. Hjemmestyrets ønsker ad § C, stk. 1 (Inddragelse af landsstyret i generelle udenrigspolitiske sager)**

*"Der er nu aftalt en ordning for medinddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, der berører Grønland direkte (i snævrere forstand). Der ønskes også procedurer for medinddragelse i overordnede generelle spørgsmål. I spørgsmål som f.eks. Irak-krigen er det imidlertid det officielle standpunkt, at Grønland i denne sammenhæng må sidestilles med f.eks. Bornholm eller Gladsaxe. Dette kan imidlertid ikke være holdbart. En international udvikling kan f.eks. berøre Grønland anderledes end Danmark, f.eks. kan skibs- eller flyforbindelser blive afbrudt. Endvidere vil ny selvstyrelov, der giver Grønland mulighed for at forberede sin selvstændighed også betyde, at sammenligningen med kommuner ikke holder. Grønland har et andet lovgrundlag. En ægte selvstyreordning må derfor også indebære medinddragelse i sådanne sager. Medinddragelsen bør bero på et væsentlighedskriterium."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger:**

Rigets generelle udenrigspolitik – herunder sikkerhedspolitikken – føres af regeringen efter reglerne i grundlovens § 19. Dette kan indebære inddragelse af Folketinget som helhed eller af Udenrigspolitisk Nævn. De grønlandske medlemmer af Folketinget medvirker i denne proces og tæller på ganske samme måde som alle andre folketingsmedlemmer. For så vidt rigets generelle udenrigspolitik og sikkerhedspolitik fører til forhandling om indgåelsen af folkeretlige aftaler, der skal gælde for Grønland, følger det af reglerne i § C, at landstyret bliver medinddraget, hvor aftalen har særlig betydning for Grønland.

Det bemærkes, at Itilleq-erklæringen netop angår sager, hvor Grønland og Danmark i fællesskab er inddraget, og dermed ikke sager, der ikke har "særlig betydning" for Grønland.

Udenrigsministeriet har i de seneste år i stigende grad herudover orienteret landsstyret om spørgsmål vedr. rigets generelle udenrigspolitik. Dette sker dels i det såkaldte "Kleist/Federspiel-udvalg", der mødes mindst to gange årligt, dels under udenrigsministerens årlige besøg i Grønland, hvor han drøfter generelle udenrigspolitiske spørgsmål med såvel landsstyret som Landstingets udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg (LUSU). Endelig er det praksis, at hvor sikkerhedspolitiske sager af særlig betydning for Grønland giver anledning til underretning af Det udenrigspolitiske Nævn, sender Udenrigsministeriet samtidig underretning til landsstyret med henblik på dettes underretning af LUSU.

Tilsvarende procedurer findes hverken i forhold til Bornholm eller Gladsaxe og afspejler således forskellen mellem Grønlands stilling på den ene side og danske kommuner eller landsdele på den anden side.

Det kan tilføjes, at Statsministeren under de regelmæssige rigsmøder med Grønlands landsstyreformand og Færøernes lagmand herudover også efter behov giver underretning om væsentlige internationale spørgsmål. Endelig bliver væsentlige internationale spørgsmål inden for de enkelte ressortministeriers områder naturligt drøftet, når ressortministrene mødes med deres kollegaer i landsstyret.

Endvidere gælder, at Udenrigsministeriet har tilknyttet en Rådgiver i Grønlandsspørgsmål. Der er fast stort set daglig kontakt mellem rådgiveren og de grønlandske myndigheder, der på denne måde har mulighed for løbende at blive orienteret og rådgivet om udenrigssager.

Det er derfor Udenrigsministeriets opfattelse, at de i ønsket angivne procedurer for medinddragelse af de grønlandske myndigheder med henblik på videregående orientering allerede findes og anvendes i det omfang og på den måde, der er praktisk behov for.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at de lovgivningsmæssige underretningsforpligtelser m.v., som skal gælde på udenrigsområdet, skal sikre landsstyret den nødvendige information for at kunne varetage de overtagne sagsområder. Det er en kæmpeopgave at sikre, at udvælgelsen af den stadigt stigende informationsmængde, som med dette formål skal tilgå landsstyret, bliver tilrettelagt på en måde, som såvel centraladministrationen som landsstyret vil være i stand til at håndtere.

Udenrigsministeriet kan derfor ikke tiltræde et ønske om i lovsform herudover at indføre nye og omfattende orienteringsprocedurer og -forpligtelser efter nye og vage kriterier, der ville blive særdeles vanskelige for centraladministrationen at efterleve, og hvor det må forekomme usikkert, om sådanne nye procedurer vil give nogen reel merværdi for landsstyret.

Udenrigsministeriet finder, at udviklingen mht. orientering uden for rammerne af lovskitsens § C, stk. 1, – inden for grundlovens grænser - bør ske ved aftaler mellem landsstyret og regeringen efter de praktiske behov og uden på forhånd at være lagt ind i faste lovgivningsrammer.

I ønsket refereres særskilt til Danmarks engagement i Irak.. Danmarks engagement i Irak bygger grundlæggende ikke på indgåelse af folkeretlige aftaler, men på Folketingets godkendelse af at regeringen stiller militære styrker til rådighed for den internationale koalition i Irak efter reglerne i grundlovens § 19, stk. 2. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er Grønland ikke berørt af dette engagement på en måde, der kan begrunde særskilte lovgivningsmæssige procedurer for involvering af de grønlandske myndigheder. Det skal imidlertid bemærkes, at landsstyret og LUSU løbende er blevet holdt orienteret om dette emne under de ovenangivne møder.

Eksemplet illustrerer således også, hvor vanskeligt det ville være at fastlægge og administrere en lovgivningsforpligtelse til underretning af Grønlands landsstyre, som skulle bygge på et "væsentlighedskriterium", som foreslået af Hjemmestyret.

### **9. Hjemmestyrets ønsker ad § C, stk. 1 (inddragelse af landsstyret i generelle udenrigspolitiske sager)**

*"Hjemmestyret ønsker også orientering om mere væsentlige forhandlinger for riget som helhed, uden at de nødvendigvis er "af særlig betydning for Grønland", jf. ovenfor til § B, stk. 4-5. Det gælder således et væsentlighedskriterium for denne medinddragelse, jf. ovenfor under B.*

#### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Der henvises til besvarelsen af det forrige ønske.

### **10. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 2 (ret til deltagelse i rigets delegationer)**

*"Muligheden for at regeringen kan udelukke at repræsentanter for landsstyret deltager i delegationer ("med mindre særlige forhold taler herimod") ønskes fjernet. Man kan f.eks. fjerne "medmindre særlige forhold taler herimod" og ændre "repræsentanterne" til "repræsentanter". Regeringen vil således ikke kunne udelukke hjemmestyret, men vil kunne udelukke konkrete personer, hvis de af en eller anden grund skulle være "non grata". Dette personlagsmål udskydes således til evt. konkrete sager. Endvidere bør det præciseres, at repræsentanterne er under landsstyrets instruktion."*

#### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Det er praksis, at Grønlands og Færøernes landsstyre kan deltage i rigets delegationer i forhandlinger, som er af særlig betydning for det pågældende landsstyre. Det er ikke i Udenrigsministeriet registreret, at der skulle være reelle problemer mht. grønlandsk repræsentation i rigets delegationer, og forslaget forekommer derfor ikke begrundet i reelle behov.

Statsretligt set gælder, at sammensætningen af rigets delegationer til mellemfolkelige forhandlinger er et regeringsprærogativ efter grundlovens § 19. En lovbestemmelse ville på dette område således ikke begrænse regeringens grundlovsumiddelbare ret til at fastlægge sammensætningen af rigets delegation, jf. Justitsministeriets bemærkninger ovenfor under punkt I.

Folkeretligt set kan der – især i internationale organisationer – gælde regler og sædvaner, som må følges mht. repræsentation. Undertiden afholdes således møder, hvor deltagerkredsen er yderst begrænset – f.eks. møder hvor alene medlemslandenes faste repræsentanter deltager. Anerkendelsen af denne praksis er afspejlet i litleq-erklæringen.

Den formulering, som er indeholdt i lovskitsen til § C, stk. 2, tager højde for såvel de folkeretlige som de forfatningsmæssige aspekter ved at fastsætte, at adgangen til at deltage i rigets delegationer gælder, "hvor særlige forhold ikke taler derimod".

I øvrigt bemærkes, at det grønlandske ønske herudover ville rejse spørgsmål i forhold til møder, hvor der kun er en eller ganske få pladser i Danmarks delegation. Umiddelbart ville en bestemmelse indebære, at Grønlands repræsentation altid ville have forrang frem for dansk repræsentation (og færøsk repræsentation), hvilket forekommer uantageligt. Afvejningen af hvor højt prioriteret en grønlandsk repræsentants deltagelse i en given delegation skulle være i forhold til deltagelse af f.eks. en dansk ressortminister, en dansk embedsmand med særlig ekspertise eller andre, kan efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke gennemføres i lovsform. I virkelighedens verden må det afgøres af regeringen efter gensidige drøftelser, der kan afspejle en prioritering af de forskellige ønsker om sæde i delegationen.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at lovskitsens formulering, der med forbehold for særlige hensyn tillægger landsstyret en egentlig ret til deltagelse i rigets delegationer, er så vidtgående, som det overhovedet er muligt at gå i betragtning af de statsretlige, folkeretlige og rent praktiske aspekter, der er nævnt ovenfor.

### **11. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 2 (Instrukser og formandskab ved møder i IWC)**

*"Ønske: Procedure der sikrer a) at mandater, der er politisk godkendt i Grønland, kun kan ændres under medinddragelse af det grønlandske (hvh. færøske) politiske niveau, og b) at alle 3 rigsdele kan varetage formandskabet i riget."*

#### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Til det første ønske (a) bemærkes, at Udenrigsministeriet er enig i, at instrukser, som er aftalt på politisk niveau med landsstyrene, ikke bør ændres, og at ændringer om nødvendigt i givet fald sker med inddragelse af landsstyrene. Det fremgår af Udenrigsministeriets notater til Selvstyrekommissionen – senest notat af 15. august 2006, at regeringen har taget initiativ til at ændre de tidligere procedurer for vedtagelse af instruks til rigets delegation til IWC, således at ændringer af allerede fastlagte instrukser til delegationer i de pågældende sager kan undgås. Udenrigsministeriet har således allerede truffet foranstaltninger, der imødekommer det grønlandske ønske i det omfang, dette er muligt inden for de forfatningsmæssige rammer, som fremgår af Justitsministeriets bemærkninger under punkt I.

Til det andet ønske (b) bemærkes, at intet statsretligt er til hinder for, at Udenrigsministeren efter grl. § 19 udpeger en færøsk eller grønlandsk formand for rigets delegation til en international konference. Spørgsmålet, om dette ville være hensigtsmæssigt i relation til møder i IWC, har været drøftet gentagne gange med såvel det grønlandske som det færøske landsstyre. Formanden ville i givet fald som formand blive instrueret af Udenrigsministeriet og ikke af det pågældende landsstyre. Det har hidtil været regeringens opfattelse, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at udpege en formand fra et af de to landsstyre.

**12. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 2 (instruks og delegation til møder i CITES)**

*"I Cites (Washington-konventionen) er EU medlem, mens Danmark inkl. Grønland har sin egen stemme. Problemet er at der i EU-koordinationen udfoldes store bestræbelser for at få Danmark til at stemme som resten af EU. Danmark kan imidlertid om nødvendigt påberåbe sig Maastricht-traktatens deklARATION nr. 25. Deklarationen giver mulighed for såfremt der er divergerende meninger om en sag mellem Unionen og en af OLT'erne (Grønland), at medlemslandet (Danmark) kan handle separat fra resten af Unionen for, at repræsentere en OLT's interesser såfremt det er umuligt, at nå til enighed mellem EU og en OLT såvel såfremt det "ikke skader Fællesskabets interesser" som det så ambivalent står skrevet. Ønske: Samme procedure som ønsket under IWC."*

**Udenrigsministeriets bemærkninger:**

I CITES er EU-landene medlemmer, mens EU som sådant – i modsætning til hvad der angives i ønsket - endnu ikke er medlem. En ændring af CITES, som giver EU adgang til at deltage som medlem ved siden af EU-landene, er ganske vist undertegnet for mange år siden, men er endnu ikke ratificeret af tilstrækkelig mange lande til at være trådt i kraft. Indtil dette sker, deltager EU-kommissionen som observatør under mødesamlingerne. På de områder inden for CITES, hvor der er EU-kompetence, optræder medlemslandene i fællesskab, således at Kommissionen fremfører EU's fælles standpunkt. På områder, som ikke er EU-kompetence, koordinerer medlemslandene normalt deres holdninger, der oftest tilkendes af formandskabslandets repræsentant.

Erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten anerkender, at medlemslande i EU, der har oversøiske territorier, som ikke er omfattet af EU-medlemskabet, kan varetage disse områders særlige interesser. Der henvises herom til den nærmere beskrivelse af Grønlands stilling i CITES, som er indeholdt i Udenrigsministeriets redegørelse af 29. marts 2005 for konsekvenserne for Færøerne og Grønland af forfatningstraktaten m.v., der er bilag til Udenrigsministeriets og Udenrigsdirektoratets fælles notat til Selvstyrekommisionens møde i februar 2006.

I IWC er der – i modsætning til i CITES - som udgangspunkt ingen fast EU-koordination, og der er ikke en forpligtelse til at indtage fælles holdninger som følge af en EU-kompetence.

Det er derfor ikke muligt at anvende samme procedure i forhold til CITES som i forhold til IWC. Som anført af Hjemmestyret kan særlige grønlandske interesser dog varetages i overensstemmelse med erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten.

**13. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 3 (forhandling uden Udenrigstjenestens medvirken)**



## Bilag 4

17/28

*“Det kan overvejes om bestemmelsen “under Udenrigsministeriets medvirken” bør fjernes som overflødig. Enten har regeringen tillid til at hjemmestyret kan varetage opgaven, eller også har man det ikke. Hvis en fjernelse af “under UMs medvirken” fjernes, vil betyde, at regeringen meget sjældent vil lade Grønland føre ordet, har ændringen naturligvis ingen interesse.”*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Fuldmagtsloven bemyndiger landsstyret til at føre forhandlinger *uden udenrigstjenestens medvirken*. Efter de statsretlige bemærkninger til fuldmagtslovforslaget og bemærkningerne oven for under punkt I, kan denne fuldmagt dog kun gælde for sager, der alene vedrører Grønland, og dermed ikke for sager, hvor lovgivningen er et rigsansliggende. Hvis Hjemmestyrets ønske sigter til, at landsstyret *uden rigsmyndighedernes medvirken* skulle kunne både forhandle og indgå folkeretlige aftaler på sagsområder, hvor lovgivningen er et rigsansliggende, vil ønsket således stride imod de statsretlige rammer, som er omtalt under punkt I.

Hvis ønsket alene sigter til, at landsstyret *uden udenrigstjenestens deltagelse* skulle kunne forhandle, men ikke indgå aftaler, idet aftalerne fortsat skulle indgås af regeringen, bemærkes, at rigsmyndighedernes medvirken netop vil være begrundet i, at det er rigsmyndighederne, der slutteligt skal indgå aftalen.

**14 Hjemmestyrets ønsker ad § C, stk. 3 (ledelsen af forhandlinger med USA)**

*"At Kunne forhandle direkte med f.eks. amerikanerne. Forhindres af § B, stk. 4, samt grundlovens § 19. Hvis man når frem til, at en konkret sag alene vedrører Grønland, kan rigsmyndighederne iht. § C, stk. 4 (se nedenfor) bemyndige landsstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten. Det er dog næppe sandsynligt, at rigsmyndighederne er indstillet på dette, på grund af en evt. forhandlings mulige sammenhæng med rigets generelle udenrigs- og sikkerhedspolitik. Også her kan der dog være tale om, at Hjemmestyret i den konkrete situation kan finde det mere hensigtsmæssigt at forhandlingerne varetages af Udenrigsministeriet, dvs. at Grønland kan have fordele ved at Danmark er med som "storebror". Selv om bemyndigelsesretten næppe kan løses helt tilfredsstillende hvad angår Grønland er det lige så meget hvilken stilling Grønland vil have i den interne delegation mellem Danmark og Grønland. Såfremt Danmark opretholder sin suveræne ret på forsvars- og sikkerhedspolitikken hvad angår Grønland kunne man tilføje i lovtæksten, at Grønland skal have det afgørende ord med hensyn til mandat og målsætninger hvad angår sager som vedrører Grønland. Ligeledes kan man forestille sig, at Danmark uddelegerer opgaven til Grønland med medvirken af udenrigstjenesten. Sådanne uddelegeringer af opgaver, som Danmark ellers er ansvarlig for har man set tidligere i f.eks. Arktisk Råds ministermøder."*

**Udenrigsministeriets bemærkninger**

Efter lovskitsens C, stk. 3, kan rigsmyndighederne i sager, der alene angår Grønland, bemyndige landsstyret til at føre forhandlingerne under udenrigstjenestens medvirken. Det ligger i denne konstruktion, at det praktiske hovedansvar for forhandlingernes førelse kommer til at ligge hos landsstyret. Dette kan - afhængigt af sagens substans - også gælde for mandat og målsætning.

Det følger imidlertid af grundlovens § 19, at regeringen under alle omstændigheder har det overordnede ansvar for de forhandlinger, der føres, og i givet fald skal indgå den aftale, forhandlingerne resulterer i. En bestemmelse i en selvstyrelov, hvorefter landsstyret kan få tillagt det afgørende ord i visse sager eller visse aspekter af sagerne, vil således ikke være retsligt bindende for regeringen, som efter grundlovens § 19 har ansvaret for rigets udenrigspolitik, jf. ovenfor under punkt I.

Hjemmestyrets ønske henviser specielt til sager, der vedrører forsvarsaftalen med USA. Sådanne sager angår som udgangspunkt ikke "alene" Grønland og § C, stk. 3, finder derfor som udgangspunkt ikke anvendelse i sådanne sager.

Det bemærkes endvidere, at Itilleq-erklæringen især – men ikke udelukkende – er møntet på sådanne aftaler med USA i relation til forsvarsaftalen med USA. Itilleq-erklæringen bygger på, at forhandlinger om denne type aftaler føres af regeringen. Itilleq-erklæringen indeholder et politisk tilsagn om ægte medindflydelse og medinddragelse af landsstyret i sådanne sager med

forbehold af regeringens ansvar og beføjelser efter grundloven. Hjemmestyrets ønske i relation til sager, der vedrører forsvarsaftalen med USA synes derfor uforenelig med Itilleq-erklæringen.

### **15. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 3 (ledelse af forhandlinger om afgrænsningssager med nabolande):**

*“At kunne forhandle afgrænsningssager direkte med den relevante modpart. Forhindres af § B, stk. 4, samt grundlovens § 19. Hvis man når frem til at en konkret sag alene vedrører Grønland, kan rigsmyndighederne bemyndige landsstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten. Dette vil forudsætte, at hjemmestyret får trækingsret på f.eks. Kort- og Matrikelstyrelsen i forbindelse med den konkrete forhandling. Værdien af en sådan ordning vil formentlig blive reduceret af, at medkontrahenten muligvis vil kræve at have den suveræne stat som forhandlingspart (jf. Hans Ø-problematikken i forhold til Canada). Desuden er der nu kun Hans Ø samt området nord for Grønland (ved udvidet kontinentalsokkel efter havretskonventionens art. 76), der er udestående. Igen ligesom ovenover handler det lige så meget om den interne rolle- og ansvarsfordeling mellem Danmark og Grønland. Selv om det er Danmark som står som den formelle forhandlingspart må det være muligt, at der gives mulighed for i loven, at Grønland har det afgørende ord når det gælder grønlandske sager. Ligeledes kan der i lovtæksten være den mulighed, at Danmark uddelegerer opgaven som forhandlingsleder til Grønland.”*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Se bemærkninger til forrige spørgsmål.

### **16. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 5 (Pligt til at tage territorielt forbehold vedr. Grønland i internationale aftaler):**

*“For så vidt angår overtagne områder bør proceduren indebære, at regeringen må afgive erklæring om, at aftalen ikke gælder for Grønland, medmindre der senere afgives en særskilt notifikation herom, eller indgå aftalen med geografisk forbehold for Grønland, hvis landsstyret ikke har givet samtykke.”*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Det fremgår af lovbemærkningerne til fuldmagtsloven, at

*“bortset fra en række særlige sagsområder, f. eks. vedr. menneskerettigheder, vil det normalt ... være muligt for Kongeriget Danmark at tiltræde aftaler alene med virkning for Danmark, således at Grønland selvstændigt kan træffe beslutning om, hvorvidt den pågældende aftale ønskes anvendt i forhold til Grønland”.*

Det er nærmere beskrevet i Udenrigsministeriets og Udenrigsdirektoratets fælles notat, side 3 om traktaters anvendelse for Grønland, at rigsmyndighederne gennem de seneste mange år gradvist er gået over til at tiltræde aftaler med territorialt forbehold for Grønland (og Færøerne), hvor landsstyret ikke har tiltrådt den pågældende traktats anvendelse for Grønland (Færøerne).

I lovbemærkningerne til § C i lovskitsen er denne praksis omtalt..

Udenrigsministeriet må således konstatere, at proceduren (bortset fra på visse sagsområder) normalt er, som af hjemmestyret ønsket.

Internationale aftalers anvendelse for Grønland giver da også kun yderst sjældent anledning til reelle problemer. Udenrigsministeriet er ikke bekendt med, at folkeretlige aftaler i de sidste mange år skulle være indgået med virkning for Grønland imod landsstyrets ønsker. Ønsket synes således ikke at afspejle faktisk forekommende problemstillinger.

Herudover bemærkes for det første, at det ikke altid er folkeretligt muligt at tage forbehold for Grønland i forhold til en traktat. Forslaget ville i sådanne tilfælde indebære, at Danmark ikke ville kunne tilsluttee sig en sådan aftale, med mindre Grønland ønskede den anvendt for sit vedkommende.

Endelig bemærkes, at en imødekommelse af Hjemmestyrets ønske ifølge Justitsministeriets statsretlige bemærkninger under punkt I, ikke kunne bevirke, at regeringens beføjelse efter grundlovens § 19 til at handle på rigets vegne indskrænkes, og det ville således ikke være bindende for regeringen som lov.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til det følgende ønske.

#### **17. Hjemmestyrets ønske ad § C, stk. 5 (Vetoret for Grønland om folkeretlige aftalers udstrækning til Grønland):**

*”Det præciseres, at regeringen ikke påtage sig folkeretlige forpligtelser med virkning for Grønland inden for et overtaget område, medmindre Grønland har samtykket. Et sådant samtykkekrav er nødvendigt for at sikre, at hjemmestyrets interne kompetence på det overtagne område ikke undermineres. Hvis regeringen indgår en sådan forpligtelse uden samtykke og hvis forpligtelsen kræver ændring af grønlandsk lovgivning, vil det svare til, at regeringen har taget kompetencen på det overtagne område tilbage, hvilket ikke kan ske ensidigt. Et tilfælde har man set på sundhedsområdet, hvor man fra dansk side ikke har involveret Grønland i et EU ændring af lovgivningen, hvor nye regler stipulerer, at man skal have et særligt ID-kort/sygesikringskort såfremt man vil modtage sundhedsydelser i et EU land, hvis man kommer fra Grønland og vice versa. Dette har resulteret i, at Grønland har meldt sig ud af sundhedssamarbejdet da man*

*ikke har de nødvendige ressourcer og da det vil være for kostbart for administrationen, at indføre et grønlandsk sygesikringskort. Ændringen af EU-reglerne havde man glemt, at informere Grønland om."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger:**

Den gældende hjemmestyrelov for Grønland bygger på, at udenrigsanliggender er rigsanliggender, mens den lovgivende og administrative myndighed på en række områder kan overtages af de grønlandske myndigheder.

Denne ordning indebærer på den ene side, at de grønlandske myndigheder er forpligtede til at overholde aftaler og andre folkeretlige regler, som gælder for Grønland, således som det fremgår af hjemmestyrelovens § 10. På den anden side indebærer det, at det tilkommer de grønlandske myndigheder selv at sikre, at de internationale forpligtelser gennemføres på områder, som er overtaget.

Ordningen lægger dermed op til et nært gensidigt samarbejde.

Denne grundordning er med fuldmagtslovens vedtagelse i 2005 ændret så langt, som det er forfatningsretligt muligt, således at Grønland inden for lovens rammer selv kan varetage en lang række udenrigspolitiske opgaver på de områder, hvor de har overtaget den lovgivende og administrative myndighed.

Det ønske, som Hjemmestyret giver udtryk for, er således ved fuldmagtsloven tilgodeset så vidt dette er muligt inden for grundlovens rammer.

Herudover henvises til besvarelsen af det foregående spørgsmål.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er anmodet om en udtalelse vedrørende indførelse af det særlige ID-kort/sygesikringskort..

### **18. Hjemmestyrets ønske ad § D (ret til medlemskab af internationale organisationer):**

*"[Ordet]"kan"[i lovteksten] slettes, således at det klart er en ret for Grønland, at regeringen støtter evt. medlemskab. Tilføjelsen til sidst "hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsretlige status" er overflødig, idet det samme er udtrykt i indledningen til bestemmelsen (andre enheder end stater)."*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger:**

Der henvises til Justitsministeriets statsretlige bemærkninger i afsnit I. Der følger heraf, at bestemmelsens betingelse om, at medlemskab skal være foreneligt med Grønlands statsretlige stilling, er helt central for afgrænsningen af bestemmelsens rækkevidde og nødvendig af forfatningsretlige grunde.

Spørgsmålet om rigsmyndighederne i givne tilfælde skal ansøge om et (associeret) medlemskab for Grønland i en internationale organisation henhører under regeringens prærogativ efter

grundlovens § 19. Dette prerogativ kan ikke indskrænkes ved i en selvstyrelov at pålægge regeringen pligt til at indgive ansøgning om Grønlands medlemskab eller associeret medlemskab af internationale organisationer.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne vedr. ønskerne under punkt 19.

## **19. Hjemmestyrets konkrete ønsker om eget medlemskab af internationale organisationer:**

### **19.a. WTO**

*“WTO, hvor Grønland som selvstændigt toldområde kan blive medlem i egen ret. ... Grønland har imidlertid endnu ikke fundet det hensigtsmæssigt at blive selvstændigt medlem. Denne situation kan dog ændre sig i fremtiden.*

### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Danmarks medlemskab af WTO omfatter alle tre rigsdele. De to landsstyret udtalte sig inden Danmarks ratifikation af WTO til fordel for at ratificere aftalen på hele rigets vegne.

WTO's regelsæt anvendes imidlertid særskilt for særskilte toldområder. Dette indebærer, at regelsættene anvendes separat for Danmark og for Grønland (og for Færøerne). Det er endvidere angivet i WTO's statutter, at separate toldområder kan blive selvstændige medlemmer af WTO med fulde medlemsrettigheder, forudsat de har fuld udenrigskompetence på de områder, som WTO-samarbejdet dækker.

Statsretligt et rejser Hjemmestyrets ønsker to spørgsmål.

- For det første om landsstyret efter fuldmagtsbestemmelsen i § B og dermed under betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland" ville kunne blive medlem af WTO.
- For det andet om Grønland i eget navn ville kunne blive medlem af WTO efter bestemmelsen i § D.

For så vidt angår det første spørgsmål bemærkes, at fuldmagtsbestemmelsen udtrykkeligt ikke finder anvendelse med henblik på deltagelse i aftaler, som Danmark deltager i. Dette gælder også aftaler, der opretter internationale organisationer som WTO. Det følger af Justitsministeriets ovenfor givne statsretlige redegørelse, at fuldmagtsbestemmelsen i § B heller ikke ville kunne ændres, således at fuldmagtsbestemmelserne ville kunne anvendes til at opnå fuldt medlemskab af WTO.

For så vidt angår det andet spørgsmål følger det ligeledes af Justitsministeriets redegørelse for de forfatningsmæssige spørgsmål ovenfor under punkt I, at Grønland ikke i medfør af bestemmelsen i § D ville kunne blive medlem af WTO i eget navn. Dette beror på, at de

## Bilag 4

23/28

grønlandske myndigheder ikke har – og ikke efter grundloven ville kunne tillægges – udenrigskompetence til at handle i eget navn.

### **19.b: IMO**

*"Tilsvarende gælder for IMO, hvor Færøerne er eller vil blive medlem."*

#### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

Færøerne er associeret medlem af IMO. Der synes ikke at være hindringer for, at Grønland – hvis det ønskes – kan opnå et tilsvarende medlemskab på grundlag af § D i lovskitsen.

Associeret medlemskab indebærer typisk adgang til deltagelse i organisationens møder med taleret og modtagelse af dokumenter fra organisationen m.v., men indebærer ikke stemmeret og typisk heller eller adgang til at blive valgt til visse særlige poster eller udvalg i den pågældende organisation.

### **19.c. WHO**

*[Mulighed for associeret medlemskab af] "WHO, hvor der har hidtil ikke været fremsat ønsker om associeret medlemskab af organisationen."*

#### **Udenrigsministeriets bemærkninger:**

WHO's statutter åbner mulighed for associeret medlemskab for oversøiske områder, hvis udenrigspolitik varetages af et medlemsland. § D åbner således mulighed for at imødekomme et evt.. grønlandsk ønske om associeret medlemskab af WHO, såfremt dette ønskes. Der synes ikke umiddelbart at være elementer i den associerede status i WHO, som strider mod Grønlands forfatningsmæssige stilling.

### **20. Hjemmestyrets generelle ønske om egen deltagelse i internationale organisationer, hvor EU varetager medlemslandenes interesser:**

*"Ønske: Model som i NAFO, NEAFC og NASCO hvor Færøerne og Grønland stemmer "in respect of Kingdom of Denmark."*

#### **Udenrigsministeriets bemærkninger**

I lovbemærkningerne til fuldmagtsloven er følgende anført om muligheden for anvendelse af fuldmagtsloven i relation til de nævnte organisationer og andre organisationer, hvor det i fremtiden kan tænkes, at EU bliver repræsenteret på samme måde i disse organisationer:

*" Som en indtil videre særegen undtagelse er EU medlem af visse fiskeriorganisationer (NAFO; NEAFC, NASCO), hvor medlemsstaterne ikke selvstændigt er medlemmer, og EU har i disse organisationer én stemme. Det er i disse undtagelsestilfælde anerkendt, at*

*Kongeriget Danmark kan optræde som selvstændigt medlem for så vidt angår Færøerne og Grønland. Frankrig har 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. "*

Det følger heraf, at Hjemmestyrets ønske allerede er i mødekommet i lovskitsens § B for så vidt angår medlemskab af andre organisationer end de ovennævnte, hvor EU er repræsenteret på samme måde som i fiskeriorganisationerne, det vil navnlig sige, at medlemsstaterne ikke selv er medlemmer af organisationen, og at EU kun råder over én stemme.

## **21. Hjemmestyrets bemærkninger vedr. NAMMCO.**

*"international organisation, hvor Grønland (Færøerne) er medlem, men hvor Danmark ikke er medlem.*

*Eksempel: NAMMCO. Grønland (og Færøerne) har her den fornødne kompetence.*

## **Udenrigsministeriets bemærkninger**

I forbindelse med behandlingen i Folketinget af lovforslag L 171 om fuldmagtslov for Færøerne var Statsministeren i samråd bl.a. om NAMMCO i Folketingets politisk-økonomiske udvalg den 14. juni 2005. Efter mødet fremsendte statsministeren "Notat om samrådsspørgsmål A ad L 171 forslag til lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler" til udvalget. Notatets afsnit om NAMMCO er sålydende:

*"NAMMCO bygger på en aftale mellem Norge, Island, Færøerne og Grønland om samarbejde om havpattedyr. Det følger af de statsretlige bemærkninger i lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 2,2, at Færøerne og Grønland ikke kan indgå aftaler på egne vegne. Af fuldmagtslovforslaget fremgår endvidere, at Færøerne og Grønland må handle i forening ved forhandling og indgåelse af folkeretlige aftaler, der vedrører både Færøerne og Grønland. Det er tidligere meddelt landsstyret, at det er regeringens opfattelse at indgåelse af NAMMCO-aftalen, hvor Færøerne og Grønland deltager i aftalen på egne vegne, var en fejl, og at man af disse grunde ikke ser NAMMCO som et brugbart fortilfælde. Såfremt et ønske om færøsk og grønlandsk deltagelse i internationale organisationer opstår, går vi fremover ud fra, at fremgangsmåden i fuldmagtsloven bliver fulgt."*

## **22. Hjemmestyrets ønske vedr. Lovskitsens § E (fuldmagtslovens § 3):**

*"Begrænsningen til fuldt ud overtagne områder i stk. 1 ønskes fjernet. Det er ganske vist præciseret i bemærkningerne, at en repræsentant for Hjemmestyret kan medvirke ved behandling af sager, der vedrører ikke-overtagne områder. Det ønskes fastslået i selve lovtæksten."*

## **Udenrigsministeriets bemærkninger:**

Ved fuldmagtsloven blev der gennemført omfattende ændringer for udsendelse af medarbejdere fra landsstyret til danske diplomatiske repræsentationer.



## Bilag 4

25/28

For det første udvider fuldmagtslovens § 3 adgangen til at få repræsentanter udstationeret. I hjemmestyreloven er denne adgang begrænset til varetagelse af Grønlands særlige erhvervsinteresser. I fuldmagtsloven udvidedes dette til at omfatte varetagelse af alle sager på områder, som er overtaget af de grønlandske myndigheder.

For det andet ændres de pågældendes status fra at være "medarbejdere" på den pågældende repræsentation til at "repræsentanter for Grønlands landsstyre".

I tilslutning hertil vedtoges for det tredje en administrativ aftale mellem landsstyret og Udenrigsministeriet, som bl.a. indebærer, at udsendte medarbejdere ikke længere instrueres af Udenrigsministeriet i de enkelte sager, men derimod af landsstyret. I disciplinær og administrativ henseende er de dog fortsat underlagt den stedlige repræsentationschef. Og denne skal løbende holdes underrettet om deres virksomhed.

De grønlandske repræsentanters status på danske repræsentationer i udlandet er således fastlagt på en måde, der i meget vidt omfang svarer til landsstyrets beføjelser efter fuldmagtsloven.

Hjemmestyrets ønske om at få tillagt en egentlig ret til at udsende repræsentanter på danske udenrigsrepræsentationer med henblik på varetagelse af sager på ikke-overtagne sagsområder ville således indebære, at den pågældende repræsentant for landsstyret ville kunne optræde overfor opholdslandets myndigheder i f.eks. sikkerhedspolitiske sager alene med instruktion fra landsstyret, og uden at rigsmyndighederne, som efter grundloven har ansvaret for sikkerhedspolitikken, ville have konkret kendskab dertil. Udenrigsministeriet finder, at en sådan ordning er uforenelig med afgrænsningen af beføjelser mellem landsstyret og rigsmyndighederne på udenrigsområdet.

Det skal imidlertid tilføjes, at efter ønske fra Grønlands hjemmestyre indeholder lovbemærkningerne til fuldmagtslovens § 3 følgende bemærkning:

*"Formuleringen hindrer ikke, at det kan aftales, at den pågældende repræsentant også kan medvirke ved behandling af sager, der vedrører ikke-overtagne sagsområder."*

Denne sætning vil således også indgå i lovbemærkningerne til § E.

Udenrigsministeriets principielle afvisning af ønsket om at lovfæste en ret for landsstyret til at udsende egne repræsentanter, der handler på områder, som er rigsansliggende, udelukker således ikke på forhånd, at det i helt konkrete tilfælde vil være muligt for landsstyret og Udenrigsministeriet at aftale egnede konkrete løsninger.

### **23. Hjemmestyrets ønske ad § D (ambassadørtitel):**

*"Det indarbejdes i lovtæksten, at der anvendes internationalt anerkendte betegnelser for repræsentanten, således at f.eks. ambassadør-titlen kan anvendes."*

**Udenrigsministeriets bemærkninger:**

Udenrigsministeriet er allerede tidligere af selvstyrekommissionen anmodet om at udarbejde et særskilt notat om dette spørgsmål. Udenrigsministeriet skal derfor henvise til det særskilte notat, som vil blive fremsendt om dette spørgsmål.

**III. SAMMENFATNING AF UDENRIGSMINISTERIETS BEMÆRKNINGER TIL HJEMMESTYRETS ØNSKER**Ønsker, der allerede er helt eller i det væsentlige opfyldte i lovskitsen

- Ønske 6 for så vidt angår muligheden for at Grønlands landsstyre kan stå i titlen til aftaler, som landsstyret indgår på regerings- eller ministerniveau.
- Ønske 7 om hjemmestyrets ønske om oplysninger vedr. rigets internationale aftaler af særlig betydning for Grønland og vedr. underretning om forhandlinger i EU.
- Ønske 8 og 9 om procedurer for orientering af Grønland om væsentlige udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål, for så vidt som sådanne procedurer allerede eksisterer, og den ønskede orientering allerede gives.
- Ønske 11 om ændrede procedurer i forhold til fastlæggelse af instruks for rigets delegation til IWC og om adgangen for et hjemmestyre til at være formand for rigets delegation, hvor udenrigsministeren allerede har omlagt procedurerne for fastlæggelse af instruks til IWC-konferencer med henblik på at sikre, at de ikke efter tilslutning de to landsstyret bliver ændret, og hvor intet i lovteksten udelukker, at udenrigsministeren udpeger en repræsentant for Grønlands landsstyre til formand for delegationen til IWC.
- Ønske 19 b. og c. om mulighed for at opnås associeret medlemskab af IMO og WHO, som er indeholdt i lovskitsens § D.
- Ønske 20 om muligheden for at anvende fuldmagtsloven i relation til andre organisationer end fiskeriorganisationerne i de tilfælde, hvor EU er repræsenteret på samme måde heri som i fiskeriorganisationerne, og medlemslandene dermed ikke deltager i organisationerne.

Ønsker, som efter Udenrigsministeriets opfattelse – helt eller delvist - vil kunne indgå i de fortsatte drøftelser om lovskitsen og lovbemærkningerne

- Ønske 5 om i § B eller lovbemærkningerne hertil at indføje, at en "overruling" af landsstyret i medfør af fuldmagtsbestemmelserne forudsætter forudgående konsultationer med landsstyret (bortset fra meget hastende tilfælde).
- Ønske 3 om en kritisk gennemgang af lovbemærkningerne til fuldmagtsloven, idet Udenrigsministerier lægger til grund, at alle substantielle ændringer til lovskitsen og

## Bilag 4

27/28

bemærkningerne er indeholdt i de andre ønsker i notatet af 13. august, således at ønsket kun angår redaktionelle ændringer.

Ønsker, der ikke kan tiltrædes, allerede fordi de ville stride mod det forfatningsretlige grundlag (I de fleste tilfælde er derudover også andre grunde til, at ønskerne ikke kan tiltrædes).

- Ønske 2 om at lægge til grund at de grønlandske myndigheder uden hensyn til grundlovens § 19 kan indgå ikke bindende internationale aftaler.
- Ønske 4 om adgang for Grønland til selv at kunne tiltræde FN's havretskonvention efter fuldmagtsloven.
- Ønske 6 for så vidt angår muligheden for at Grønland indgår aftaler efter fuldmagtsloven i eget navn.
- Ønske 10 om en ubetinget ret til deltagelse i rigets delegationer.
- Ønske 13 om en ret for Grønlands landsstyre til at forhandle internationale aftaler, som vedrører ikke-overtagne sagsområder uden udenrigstjenestens medvirken.
- Ønske 14 og 15 om en ret til det afgørende ord mht. målsætninger og mandater vedr. forhandlinger, der angår ikke-overtagne sagsområder.
- Ønske 16 om pligt for rigsmyndighederne til at tage territorielt forbehold vedr. Grønland ved ratifikation af traktater.
- Ønske 17 om en formel vetoet for Grønland mht. indgåelse af aftaler, der skal gælde for Grønland.
- Ønske 18 om en formel ret til opnåelse af medlemskab i internationale organisationer i eget navn og uden hensyn til Grønlands forfatningsretlige status.
- Ønske 19.a. om ret til medlemskab af WTO.

Ønsker, der ikke kan tiltrædes af andre grunde

- Ønske 1 om indføjelser af dele af Itilleq-erklæringen som en præambel til udenrigskapitlet i selvstyreloven. Forslaget ville skabe en grundlæggende retlig uklarhed om kompetencefordelingen mellem rigsmyndighederne og landsstyret. En præambel til en del af en lov er endvidere ukendt i dansk lovgivningspraksis, og den foreslåede formulering strider mod Itilleq-erklæringen ved ikke at tage forbehold om regerings ansvar og beføjelser efter grundloven.
- Ønske 8 og 9 for så vidt der ønskes en lovgivningsbestemt underretningspligt ud over, hvad der følger af lovskitsens § C, stk. 1.

- Ønske 12 om samme procedure for fastlæggelse af Danmarks holdning i CITES som i IWC. Ønsket tager ikke højde for Danmarks forpligtelser efter EU-retten.
- Ønske 22 om en lovfæstet ret for landsstyret til at udsende repræsentanter til danske diplomatiske repræsentationer med henblik på varetagelse af sager, som er rigsansliggende.

Ønsker, der besvares særskilt

- Ønske 23 om, at grønlandske repræsentanter på rigets udenrigsrepræsentationer kan tillægges titel af ambassadør, vil blive besvaret i særskilt notat, som Selvstyrekommisionen allerede tidligere har anmodet om.

Udenrigsministeriet

## Om grundlovsfortolkning og den forfatningsretlige retssædvane

### 1. Baggrund

I arbejdsgruppen for stats- og folkeretlige spørgsmål under Grønlandsk-dansk selvstyrekommission har en række almindelige forfatningsretlige emner været inddraget i drøftelserne af bl.a. udkastet til udenrigskapitlet i selvstyreloven. Det har drejet sig om grundlovsfortolkning og den forfatningsretlige sædvane. Disse emner knytter sig tæt til emnerne grundlovens formål og ændring af grundloven. Alle disse emner repræsenterer velbeskrevne temaer, både i den retsvidenskabelige litteratur og i praksis, men det kan være nyttigt kort at skitsere, hvad der almindeligt antages om de nævnte spørgsmål.

### 2. Grundlovens formål og grundlovsændring

En praktisk og nøgtern sammenfatning af grundlovens formål blev udtrykt af Hans Hedtoft i forbindelse med grundlovens behandling og vedtagelse i Folketinget i 1953:

*En grundlov bør være så rummelig, at den giver plads for årtiers udvikling, og den bør være så klar og fast i sin formulering, at den kan være rettesnor for regering, rigsdag og folk i alle de for folkestyret afgørende spørgsmål.<sup>1</sup>*

Grundloven har bl.a. til formål, at fastlægge nogle rummelige – men dog faste – rammer for hvad lovgiver (politikkerne) kan beslutte. Det ligger i tråd med, at grundlovens regel om ændring af grundloven, grundlovens § 88, fastlægger en meget krævende procedure for grundlovsændringer. Først skal Folketinget vedtage grundlovsændringen. Dernæst skal regeringen udskrive valg, hvis den vil »fremme sagen«. Efter valget skal Folketinget igen vedtage grundlovsændringen. Endelig skal grundlovsændringen sendes til folkeafstemning. Her gælder nogle særlige regler, som betyder, at det kan være vanskeligt i praksis at komme igennem med en ændring. Det er ikke nok, at der er flertal for grundlovsændringen. Flertallet skal udgøre mindst 40 % af alle stemmeberettigede borgere. Det betyder, at alle stemmeberettigede tæller med, også selv om de ikke stemmer eller stemmer blankt. Folkeafstemningen skal finde sted senest et halvt år efter, at grundlovsforslaget er vedtaget af Folketinget.

<sup>1</sup> Jf. Rigsdagstidende 1952-53, Folketinget, sp. 2209.

### *Grundlovsfortolkning og retssædvane*

Grundloven forudsætter således med sit formål og § 88 den situation, at der kan være et politisk ønske om at nå et bestemt resultat, men at dette mål ikke umiddelbart kan nås, fordi en eller flere regler i grundloven forhindrer det.

Hvis man fra politisk side ønsker at nå et bestemt resultat, som grundloven hindrer, kan man søge at nå resultatet ved enten at ændre grundloven i henhold til § 88, at fortolke sig uden om forhindringen eller at hævde, at en retssædvane har ændret grundloven.

### **3. Grundlovsfortolkning**

I den omfattende litteratur om grundlovsfortolkning er der bred enighed om, at grundlovsfortolkning betjener sig af en metode, der svarer til al anden lovforklaring. Målestokken for lødigheden af en fortolkning af grundloven er, hvorvidt den vil kunne holde til en prøvelse ved de uafhængige domstole – i sidste instans Højesteret. I nogle tilfælde har det betydet, at man har måtte erkende politisk ikke at kunne nå det resultat, som man ønskede sig. Et eksempel herpå er det lovforberedende arbejde – der nød stor politisk bevågenhed – vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold, der mundede ud i betænkning nr. 1432, 2003. Betænkningen blev skrevet af et udvalg, der blandt sine medlemmer talte professor, dr.jur. Henrik Zahle og højesteretsdommer, professor, dr.jur. Jens Peter Christensen (formand). I betænkningen hedder det om grundlovsfortolkning i tilknytning til grundlovens § 29, der i fortolkningsmæssig henseende ikke adskiller sig fra andre grundlovsbestemmelser:

*Efter udvalgets opfattelse må fortolkningen af denne [grundlovs-] bestemmelse ske i overensstemmelse med, hvad der i almindelighed er anerkendt som relevante faktorer ved fortolkning af retsregler. Det vil sige, at der ved fortolkningen bl.a. må indgå reglens ordlyd, formål, forarbejder og foreliggende praksis. Gisninger om, hvad grundlovgiver ville have ment med kendskab til den efterfølgende samfundsmæssige og teknologiske udvikling frem til i dag, kan efter udvalgets opfattelse ikke tillægges betydning ved grundlovsfortolkningen.*

*Samtidig rejser fortolkningen af grundloven efter udvalgets opfattelse nogle særlige spørgsmål.*

*Der kan således peges på, at den fortolkning af grundloven, som lovgivningsmagten måtte have lagt til grund ved udformningen af en lov, i nogle tilfælde vil kunne få betydning ved en efterfølgende retssag om lovens grundlovs-mæssighed, herunder således at domstolene vil fortolke den pågældende grundlovsbestemmelse i lyset af en lovgivningsmæssig regulering.*

### *Grundlovsfortolkning og retssædvane*

*Formentlig kan der i tilknytning hertil peges på en udvikling i retning af, at domstolene i dag i visse tilfælde vil være mindre tilbageholdende i deres grundlovsprøvelse, således at der i den forstand ikke overlades den samme fortolkningsmargin til lovgivningsmagten som tidligere.<sup>2</sup>*

Udgangspunktet for fortolkningen af en regel i grundloven er reglens ordlyd, dvs. en naturlig sproglig forståelse af bestemmelsen. Denne forståelse kan – fortrinsvis hvor grundlovgivers hensigt giver anledning til tvivl – suppleres med bestemmelsens forarbejder og formålsbetragtninger. Endvidere inddrager man traditionelt lovgivningsmagtens og domstolenes praksis. Hvis ordlyden af den konkrete grundlovsbestemmelse er klar, får det hurtigt karakter af forfatningsretlig frihåndstegning, hvis man hævder et resultat, der strider mod bestemmelsens ordlyd – medmindre der kan henvises til en retssædvane.

#### **4. Den forfatningsretlige retssædvane**

I forfatningsretten tages der udgangspunkt i retssædvanens almindelige klassiske definition:<sup>3</sup>

En vis handlemåde, der er fulgt af de forfatningsretlige organer, almindeligt (generelt), stadigt (vedholdende) og længe (over en vis tid), *objektive del*, i den retsoverbevisning at handlemåden er juridisk berettiget eller nødvendig, *subjektive del*.

Definitionen består af en objektiv del, der vedrører selve handlemåden, og en subjektiv del, der vedrører den overbevisning, der ligger bag handlemåden. Den forfatningsretlige diskussion af den forfatningsretlige retssædvane har overvejende drejet sig om den subjektive del. I stedet for en henvisning til organernes (rets-) overbevisning fandt Henrik Zahle, at det afgørende bør være, om handlemåden er hensigtsmæssig. Ifølge Zahle må hensigtsmæssigheden bedømmes af den eller de myndigheder, for hvem det er af betydning, om praksis anerkendes som retlig.<sup>4</sup> Som modsætning hertil har Jens Peter Christensen påpeget, at kravet om tilstedeværelsen af en retlig overbevisning begrænser faren for, at teoretikerens egen retspolitiske opfattelse kommer til at præge fortolkningen.<sup>5</sup> Jens Peter Christensen gennemførte en omfattende undersøgelse af den forfatningsretlige retssædvane og fremhævede på denne baggrund vanskelighederne ved at konstatere en retlig overbevisning hos de retlige aktører. Han konkluderede, at teorien synes »bedst tjent med ikke uden meget stærke indicier for eksistensen af en retlig overbevisning at anerkende sædvanretsdannelsen i andre tilfælde, end hvor denne

<sup>2</sup> Betænkning nr. 1432/ 2003 om valgret under udlandsophold, s. 293-294.

<sup>3</sup> For redegørelser for de teoretiske opfattelser af den forfatningsretlige retssædvane, jf. Jens Hartig Danielsen, *Suverænitetsafgivelse*, 1999, s. 212-215, og Michael Hansen Jensen, *Beskyttelse af juridiske personer efter grundlovens § 73*, 2006, s. 293-296.

<sup>4</sup> Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 1*, 2001, s. 53-54.

<sup>5</sup> Jens Peter Christensen, *Forfatningsretten og det levende liv*, 1990, s. 235.

*Grundlovsfortolkning og retssædvane*

går direkte imod en grundlovsbestemmelse«. <sup>6</sup> Han har endvidere anført om den forfatningsretlige retssædvane:

*På samme måde som forfatningsjurister bør være tilbageholdende med kreativ fortolkning og retskildemæssig frihåndstegning, bør man være tilbageholdende med, ved hjælp af retssædvanebegrebet, at retliggøre det politiske liv ved at ophøje politisk praksis til forfatningsretlig regel og dermed optræde i rollen som grundlovgivende magt. Teorien savner det demokratiske mandat hertil.* <sup>7</sup>

Det er klart, at uanset om man lægger den ene eller den anden forståelse af den forfatningsretlige retssædvane til grund, så kan lovgiver ikke ændre grundloven ved mere eller mindre udtrykkeligt i lovbemærkninger eller i lovtæst at anføre, at man ønsker at skabe en forfatningsretlig retssædvane af det ene eller det andet indhold.

22. december 2006  
Jens Hartig Danielsen  
Professor, dr.jur.

<sup>6</sup> Ibid., s. 238.

<sup>7</sup> Jens Peter Christensen i Eivind Smith, Grundlagens makt, 2002, s. 113.



### **Bemærkninger til materiale angående en selvstyrelovs kapitel om udenrigsanliggender**

Sekretariatet for den grønlandsk-danske selvstyrekommission har i brev af 10. oktober 2006 anmodet om bemærkninger til materiale angående et kapitel om udenrigsanliggender i en kommende selvstyrelov. Materialet har været vedlagt sekretariatets breve af 10. oktober og 16. november 2006.

#### **1. Oversigt**

Vægten lægges i det følgende på Justitsministeriets og Udenrigsministeriets bemærkninger i to notater af 10. november 2006, der behandler Udenrigsdirektoratets notat af 13. august 2006 og arbejdsgruppens formands notat af 14. august 2006.

Efter min opfattelse er Justitsministeriets forfatningsretlige analyse forankret ikke i grundlovens § 19, men i en forudsætning i grundloven om, at riget er en enhed og udadtil optræder som sådan (afsnit 2). De konklusioner, som drages i notaterne af 10. november 2006, vil i fremtiden kunne modificeres, uden at ændring af grundloven vil være fornøden. Tilstrækkelig hertil vil være en revideret forståelse af en forudsætning i grundloven, som allerede er blevet opgivet inden for en række andre sagsområder.

Med hensyn til udenrigspolitikken kan ses en tendens til, at Færøerne og Grønland i et vist omfang handler på egne vegne (afsnit 3). Hvorvidt denne tendens vil blive styrket, beror i første række på praksis og politisk stillingtagen. Forudsætningen om rigets enhed vil næppe have væsentlig selvstændig betydning.

Uden at tilstræbe en udtømmende gennemgang af de rejste spørgsmål fremsættes en række mere konkrete bemærkninger til notaterne af 10. november 2006 (afsnit 4). Ingen synes at nære ambition om at indfange den nøjagtige forfatningsretlige status aktuelt, og det er ikke alle forfatningsretlige spørgsmål, der forekommer lige relevante for formulere-

ringen af et kapitel om udenrigsanliggender i en kommende selvstyrelov. En række bredere hensyn, som kan inddrages i et videre arbejde med kapitlet, søges formuleret (afsnit 5).

For god ordens skyld understreges, at jeg ikke har forudsætninger for at vurdere de hensigtsmæssighedsovervejelser, som Udenrigsministeriet tillige anfører i notaterne af 10. november 2006.

## **2. Forfatningsretligt grundlag**

Grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., fastsætter: ”Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender”.

§ 19, stk. 1, angår i første række kompetencefordeling mellem de øverste statsorganer, nemlig regeringen (kongen) og Folketinget. Bestemmelsen ses ikke at have til formål at regulere forhold mellem rige og rigsdele. At Grønland handler på egne – modsat rigets – vegne i mellemfolkelige anliggender, er foreneligt med bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen tager hverken stilling til, om dele af riget kan handle i mellemfolkelige anliggender, eller hvem der i givet fald kan handle på en rigsdels vegne.

Justitsministeriets konklusion om, at Grønland ikke kan handle på egne vegne i mellemfolkelige anliggender, er ikke en konsekvens af grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt. Konklusionen afspejler i stedet en uskreven forudsætning i grundloven om rigets enhed (et hensyn til rigsfællesskabet). Tilsvarende konklusioner blev antaget over for Island og Færøerne forud for, at § 19, stk. 1, 1. pkt., overhovedet blev indsat i grundloven i 1953.

Grundlovens forudsætning om rigets enhed har været fast antaget i forhold til udenrigspolitikken. Samtidig er imidlertid tale om ikke mere end en forudsætning, som tilmed inden for en række andre sagsområder har været vigende siden 1979 (råstoffer i undergrunden, strafferetspleje og dømmende magt mv.). De forfatningsretlige begrænsninger for hjemmestyre og selvstyre er således blevet færre, og de tilbageværende begrænsninger søges i højere grad end tidligere ført tilbage til konkrete grundlovsbestemmelser.

## **3. Elementer af udenrigspolitisk praksis**

I praksis har forudsætningen om rigets enhed til i et vist begrænset omfang været vigende også i forhold til udenrigspolitikken som sagsområde.

§ 4 i fuldmagtslovene fra 2005 angår Færøernes og Grønlands ”medlemskab i eget navn” af internationale organisationer. Bestemmelsen forudsætter, at sådant medlemskab efter omstændighederne kan være grundlovmæssigt.

Uden for internationale organisationer indgår Færøerne og Grønland i udenrigspolitiske drøftelser med fremmede stater op til og på regeringsniveau. Uagtet kontakt til udenlandske myndigheder i udenrigspolitiske spørgsmål er et eksempel på mellemfolkelig handling, har grundlovmæssigheden af denne praksis øjensynligt ikke været anfægtet.

Juridisk kan det selv sagt ikke forudskikkes, hvorledes (politisk) praksis vil udvikle sig. Men hidtidige erfaringer giver grundlag for at forvente, at forudsætningen om rigets enhed også fremover vil blive tilpasset praksis og om nødvendigt reduceret i sit anvendelsesområde.

#### **4. Konkrete bemærkninger**

##### **4.1 Grønlands traktatindgåelse**

Regeringen ses ikke at have anerkendt, at Færøerne eller Grønland kan indgå folkeretlige aftaler i eget navn.

Til gengæld var der forud for fuldmagtsloven praksis for, at hjemmestyremyndigheder indgik forvaltningsoverenskomster med andre staters myndigheder uden angivelse af særlig bemyndigelse, idet fuldmagt til at handle på rigets vegne i disse tilfælde var underforstået. Dette svarer for så vidt til forvaltningsoverenskomster med fremmede resortmyndigheder i almindelighed.

Fuldmagtsloven opstiller i § 2 en betingelse om, at folkeretlige aftaler indgås i medfør af loven indgås under betegnelsen ”Kongeriget Danmark, for så vidt angår Grønland”. Samtidig indeholder § 2 hjemmel til, at andre lignende betegnelser kan fastlægges, hvilket er sket med cirkulære nr. 125 af 26. september 2005. Her er åbnet mulighed for, at regeringsaftaler kan indgås af ”Grønlands landsstyre” og forvaltningsaftaler af ”Landsstyremedlem for xxxx”, idet dog samtidig kræves henvisning til fuldmagtsloven i aftalens præambel.

En folkeretlig aftale tjener intet praktisk formål, såfremt der er tvivl om parternes identitet. Identitet kan fastlægges på forskellige måder. Henvisning til dansk lovgivning i en præambel – eller andetsteds i de nævnte folkeretlige aftaler – er én måde at fastlægge en identitet på, men hverken denne eller andre specifikke måder ses at være påkrævet af forfatningsretlige eller folkeretlige grunde.

#### 4.2 Medlemskab af internationale organisationer

Fuldmagtslovens § 4 indeholder følgende bestemmelse:

”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.”

Selve bestemmelsen er bredt formuleret, men anvendelsesområdet kan i lovbemærkningerne synes begrænset til såkaldt associeret medlemskab, der indebærer taleret for Grønland i internationale organisationer, men ikke eksempelvis stemmeret.

En sådan begrænsning af adgangen til at være medlem af internationale organisationer afspejler aktuel praksis, men kan forekomme uegnet som forfatningsretlig grænse i fremtiden.

En sondring mellem taleret og stemmeret kan i praksis fortone sig, al den stund taleret kan udnyttes til klart at tilkendegive, hvorledes der ville være blevet stemt i tilfælde af stemmeret. Når taleret i en international organisation på egne vegne og uden instruktion findes forenelig med forudsætningen om rigets enhed, er det efter min bedømmelse vanskeligt at argumentere for, at stemmeret i rådgivende afstemninger i samme organisation skulle stride mod selv samme forudsætning.

Kan en afstemning derimod forpligte Danmark, må medlemskab behandles på samme måde som indgåelse af folkeretlige aftaler på rigets vegne. Heraf følger blandt andet, at Grønlands stemmeadgang for øjeblikket kan skulle begrænses til uforpligtende afstemninger, såfremt der er tale om organisationer, hvoraf også Danmark er medlem.

#### 4.3 Kontrol med regeringens udenrigspolitik

I grundloven foreskriver § 19, stk. 1, 2. pkt., at kongen ikke uden Folketingets samtykke "kan ... foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning".

Ændring af Danmarks territorium er ikke omfattet af hjemmestyreordningerne. Inden for overladte sagsområder ophæver hjemmestyreløvene endvidere den anden tilfældegruppe, hvor grundloven stiller krav om samtykke. Ændring af hjemmestyrelovgivning kræver således ikke Folketingets medvirken (hvorimod nødvendigheden af finansiel bevilling vel ikke ganske kan udelukkes). Med hensyn til den tredje tilfældegruppe kan vurderingen af, om en forpligtelse er af større betydning, være påvirket af, om relevante beføjelser er overladt et hjemmestyre.

Bedømt ud fra ordlyden af § 19 kan overladelse af lovgivende magt til et hjemmestyre derved svække den demokratiske kontrol med udenrigspolitikken, når og såfremt denne kontrol begrænses til Folketinget. Den situation, at regeringen skulle indgå en traktat imod en udtalelse fra et hjemmestyre, har indtil videre været teoretisk. Alligevel kan spørgsmålet rejses, om et selvstyre kan træde i stedet for Folketinget i relation til grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt. I praksis vil der være tale om folkeretlige aftaler, som i omfang er begrænset til Grønland.

I sammenhængen ville det blandt andet være af betydning, at regeringens adgang til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ. Lovgivning inden for anvendelsesområdet vil ikke i sig selv være grundlovsstridig. Men som udgangspunkt vil regeringen stå frit med hensyn til at fravige lovgivningen.

Om det forholder sig anderledes, hvor et selvstyre samtidig er overladt lovgivende magt inden for området, kan næppe anses for afklaret. Der foreligger modsatrettede hensyn.

Inddragelse af selvstyret forudsætter imidlertid næppe sådan afklaring. Fuldmagtsloven fra 2005 synes umiddelbart at fremstå som et eksempel på lovgivning inden for regeringsprærogativet. En kommende selvstyrelov behøver hverken på dette eller andre områder at tage stilling til, hvad der måtte gælde i en konfliktsituation, der muligt er teoretisk og i alle tilfælde i første række politisk.

## 5. Mulige hensyn ved formulering af kapitlet om udenrigsanliggender

Den nærmere udformning af kapitlet om udenrigsanliggender beror på politiske overvejelser, men elementer i en retlig ramme kan opstilles.

Det kan overvejes at medtage en indledende bestemmelse, der ikke er begrænset til folkeretlige aftaler eller medlemskab af internationale organisationer, men beskriver selvstyrets beføjelser mere generelt. Der er hensyn for og imod en sådan bestemmelse. Bruges § 4 i fuldmagtsloven som inspiration, kunne bestemmelsen formuleres således:

”Inden for overtagne sagsområder kan Naalakkersuisut handle i mellemfolkelige anliggender, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.”

Afsæt kan i øvrigt tages i eksisterende lovbestemmelser og erklæringer. Dog forekommer det tilrådeligt ikke at binde en videre udvikling af sagsområdet i praksis.

Eksempelvis kan overvejes at udelade en lovbestemmelse som fuldmagtslovens § 1, stk. 5, om forfatningsmæssigt ansvar og beføjelser, idet bestemmelsen afspejler en grundlovsfortolkning, der kan undergå forandring, og herudover hører sammen med betragtninger, som i øvrigt er henvist til lovbemærkningerne.

Hjemmestyrelovens bestemmelse i § 11, stk. 2, om, at rigsmyndighederne har afgørelsen i spørgsmål, der angår rigets forhold til udlandet, kan forekomme mindre vidtgående end en bestemmelse om, at udenrigspolitikken er et rigsanliggende. Den forfatningsretlige udvikling har formentlig nået et stade, hvor kategoriske bestemmelser kan vise sig mindre hensigtsmæssige.

Et andet hensyn kan være at søge overensstemmelse mellem kapitlet om udenrigsanliggender og lovudkastets øvrige kapitler.

Præambelns princip om at fremme ligestilling og gensidig respekt kan tillægges betydning. Nærmere regler for det udenrigspolitiske samarbejde i tillæg til selve selvstyreloven kan overvejes forankret i aftale mellem regering og landsstyre.

Tillige kan bestemmelser om gensidig kontrol i samarbejdet samles i én bestemmelse, der behandler både rigets og selvstyres mellemfolkelige handlinger. Bestemmelserne i det foreliggende lovudkast om behandling af regeringens forslag til love og administrative forskrifter kan tjene som mere konkret inspiration i forhold til selvstyrets kontrol med regeringen. Lige så lidt som i disse bestemmelser ses der i kapitlet om udenrigsansiggende anledning til udtrykkeligt at tage stilling til, hvorledes det vil forholde sig, såfremt selvstyrets udtalelse om påtænkte mellemfolkelige handlinger siddes overhørig.

Herudover kan en række formuleringer gennemgås for om muligt at forsimple sprogbugen og bringe den i bedre overensstemmelse med resten af lovudkastet. Som eksempel kan i fuldmagtslovens § 1 peges på stk. 2 og 4, der kan forenkles væsentligt, såfremt en bestemmelse svarende til stk. 1 udbygges til følgende: ”Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer på rigets vegne forhandle og indgå folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder.”

København, den 8. januar 2007

Ole Spiermann

---

**NOTAT**

---

Udenrigsministeriet  
Juridisk Tjeneste

Til: Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission J.nr.: JTF, 8.S 27

CC: Bilag:

Fra: Udenrigsministeriet Dato: 8. november 2004

Emne: **Besvarelse af spørgsmål 1: Hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende?**

---

Den Grønlandsk-danske Selvstyrekommissions sekretariat har ved skrivelse af 6. oktober 2004 anmodet Udenrigsministeriet om at besvare spørgsmålet om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende. Udenrigsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

Udtrykket "folk" er ikke et entydigt begreb i folkeretten. Betydningen kan variere efter den sammenhæng, hvori udtrykket anvendes: "det danske folk", "et folk under kolonistyre", "et oprindeligt folk", "folkets ret til selvbestemmelse".

På trods af en manglende entydig definition kan der dog af folkeretten udledes visse grundlæggende principper til hjælp for en afgrænsning af begrebet et folk. Et folk defineres således som en gruppe personer, der på baggrund af objektive og subjektive kriterier besidder karakteristika, der tydeligt adskiller dem fra andre folk. Endvidere sigtes med udtrykket "folk" i folkeretligt henseende normalt til befolkningsgrupper, der er knyttet til et særligt landområde.

De objektive kriterier kan variere, men omfatter typisk et fælles sprog, historie, etnicitet, kultur og religion. De subjektive kriterier indebærer krav om, at der i en befolkningsgruppe, der opfylder ovennævnte objektive kriterier, endvidere skal være en følelse af social samhørighed, fælles skæbne og en fælles kollektiv identitet for, at en sådan gruppe kan karakteriseres som et folk. I litteraturen er dette kriterium ofte blevet udlagt således, at et folk skal besidde en høj grad af homogenitet.

Der kræves endvidere et særligt tilhørsforhold til et bestemt afgrænset geografisk område. Dette kriterium skal ses på baggrund af den særlige sammenhæng, der traditionelt består mellem folk og stat, hvorefter kommer folket historisk før nationalstaten. Staten er således det politiske og juridiske udtryk for et allerede eksisterende folk. Tilknytningen til et bestemt territorium tjener endvidere som et særkende, hvorved et folk adskiller sig fra et andet. Folk, der besidder ovennævnte objektive og subjektive egenskaber, men som ikke har tilknytning til et bestemt territo-



rium, vil ikke være at betragte som et folk i folkeretlig forstand, men derimod som en minoritet inden for en stat.

Kravet om tilknytning til et territorium indebærer endvidere, at en befolkning, der f.eks. som følge af et koloni-styre, har bosat sig på et bestemt territorium, som var beboet i forvejen, normalt ikke kan opnå status som et selvstændigt folk, eftersom der ikke består en særlig kulturel forbindelse mellem denne befolkning og territoriet. Det kan således hævdes, at befolkningen på eksempelvis Gibraltar eller Falklandsøerne på den baggrund ikke er et folk i folkeretlig forstand.

Det bør endvidere understreges, at der i folkeretten hverken stilles mindstekrav til territoriets størrelse eller befolkningens antal. Således bliver befolkningen på Pitcairn, der er en ø på kun fem kvadratkilometer med 52 indbyggere, f.eks. betragtet som et folk i folkeretlig forstand.

I forbindelse med en definition af begrebet folk kan der endvidere peges på den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 169 fra 1989 vedrørende oprindelige folk og stamfolk i selvstændige stater. Konventionen, der er ratificeret af Danmark, indeholder i artikel 1 en sålydende definition af "oprindelige folk":

*"...folk i selvstændige lande, der betragtes som tilhørende et oprindeligt folk, på grund af deres nedstamning fra folk, som beboede landet eller en geografisk region, som landet tilhører, på tidspunktet for erobring eller kolonisering eller oprettelse af den nuværende statsgrænser og som, uanset deres juridiske status, opretholder nogle af eller alle deres egne sociale, økonomiske, kulturelle og politiske institutioner.*

*Identificering af sig selv som tilhørende et oprindeligt folk eller en stamme skal betragtes som et grundlæggende kriterium for fastsættelse af de grupper, som bestemmelserne i denne konvention finder anvendelse på.*

*Anvendelsen af udtrykket "folk" i denne konvention skal ikke fortolkes som havende konsekvenser for så vidt angår rettigheder, der måtte være knyttet til dette udtryk i henhold til folkeretten."*

Som det ses har ILO konventionens definition af begrebet oprindelige folk mange ligheder med de ovenfor skitserede objektive og subjektive kriterier, der normalt skal tilskrives en befolkningsgruppe for, at denne i folkeretlig forstand kan betragtes som et folk. ILO konventionen peger således på både sociale, økonomiske og politiske institutioner samt et tilhørsforhold til et bestemt territorium. Endvidere er befolkningsgruppens subjektive opfattelse af sig selv som et folk et afgørende kriterium.

Højesteret tog bl.a. i sin dom af 28. november 2003 i sag 489/1999 og 490/1999 (Thule-sagen) stilling til denne konventions artikel 1, hvorom den udtalte, at det afgørende for at en gruppe kan betegnes som et oprindeligt folk, er, at denne gruppe besidder bestemte kvaliteter, der gør det muligt at adskille den fra andre folk.

På baggrund af ovenstående gennemgang må det konkluderes, at selvom der ikke eksisterer en entydig definition af begrebet folk i folkeretlig forstand – bl.a. som følge af at der i afgrænsnin-

gen af hvilke grupper, der kan betegnes som et folk, skal tages hensyn til subjektive kriterier – er det muligt at opstille bestemte retningslinier til støtte for en afgrænsning. Anvendes disse på den grønlandske befolkningsgruppe, besidder denne efter Udenrigsministeriets opfattelse så tilstrækkeligt mange særegne karakteristika, at det grønlandske folk kan betegnes som et folk i folkeretlig forstand.

Spørgsmålet om den folkeretlige betydning af, at et folk er et folk i folkeretlig forstand, vil blive behandlet i forbindelse med Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmålet fra Selvstyrekommision om, hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark der efter omstændighederne ville gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed.

Udenrigsministeriet

---

---

**NOTAT**

---

---

Udenrigsministeriet  
Juridisk Tjeneste

Til: Grønlandsk-dansk selvstyrekommission  
Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål

J.nr.: JT. F 8.S.27

CC:

Bilag:

Fra: Udenrigsministeriet

Dato: 15. august 2005

Emne: Det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten

---

**Selvbestemmelsesretten** er i sin oprindelse knyttet til etablering af nationalstaten. Et folk bør have mulighed for at danne en selvstændig stat eller etablere et selvstyre inden for rammerne af en større statsdannelse. Selvbestemmelsesretten kan således have både en ekstern og en intern dimension.

**FN-Pagten**, indledes med ordene "We the peoples of the United Nations", der knytter begreberne folk og nation sammen.

Allerede i FN-Pagtens indledende artikel anføres det som et af organisationens formål "at fremme venskabelige forhold mellem nationerne, hvilende på respekt for grundsætningen om folkenes ligestret og selvbestemmelse .." (Art. 1, stk. 2). Heroverfor står et andet centralt princip indeholdt i den efterfølgende artikel om "respekt for staternes territoriale integritet" (Art. 2, stk. 1 og 4).

FN-Pagten indeholder desuden i kapitel XI en særskilt "Erklæring angående ikke-selvstyrende områder" hvori det siges, at FN-medlemmer der har ansvaret for administrationen af områder hvis folk endnu ikke i fuldt omfang har opnået selvstyre, bl.a. påtager sig at "fremme selvstyre,

at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad" (Art. 73).

Det kan ikke overraske, at afviklingen af kolonistyret i henhold til FN-Pagtens art. 73 har givet anledning til intense drøftelser og studier af, hvornår et område kan siges at have opnået selvstyre. Af FNs praksis som nedfældet i Generalforsamlingens **resolution 1541** af 15. december 1960 fremgår det, at forpligtelsen for en medlemsstat til at oplyse FN om situationen i ikke-selvstyrende områder kan anses for opfyldt, såfremt området har opnået fuldt mål af selvstyre i form af:

- Etablering af en uafhængig stat
- Frivillig sammenslutning med en uafhængig stat
- Integration i en uafhængig stat

Disse 3 principper havde været under udvikling siden FNs oprettelse og lå bl.a. til grund for afløsning af kolonistyret i Grønland med en forfatningsretlig integration og deraf følgende ligestilling med de øvrige dele af riget i medfør af den danske grundlov af 1953. Denne ændrede status for Grønland blev godkendt af FNs generalforsamling ved resolution 849 (IX) af 22. november 1954.

Dagen før vedtagelsen af res. 1541 havde FNs generalforsamling vedtaget **resolution 1514** indeholdende en Deklaration om de Koloniale Landes og Folks Krav på Uafhængighed. Det er således klart, at princippet om folkenes ret til selvbestemmelse blev set i en kolonisammenhæng.

Når det nogle år senere i de to **FN-konventioner af 16. december 1966** om hhv. økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder samt borgerlige og politiske rettigheder hedder:

“Alle folk har selvbestemmelsesret. I kraft af denne kan de frit bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling” (Konventionernes art. 1, stk. 1),

er denne formulering hentet fra den 2. operative paragraf i Kolonideklarationen; det er således primært kolonibefolkningernes situation, man har haft for øje ved udarbejdelsen af den nævnte bestemmelse.

Princippet om folkenes ret til selvbestemmelse har forståeligt nok en stærk politisk appel, der rækker ud over kolonisituationen til alle verdens folkeslag, herunder de oprindelige folk – indianere, maorier, aboriginere, inuitter m.fl.. Det samme har imidlertid princippet om staternes territoriale integritet – så meget endda, at de grænser som de nye afrikanske stater har taget i arv fra kolonimagterne anses for urørlige uanset at de sjældent falder sammen med etniske, sproglige, religiøse eller kulturelle skillelinjer.

I en grundlæggende **resolution 2625** (XXV af 4. november 1970) med titlen “Deklaration om de folkeretlige principper vedrørende venskabelige forbindelser og samarbejde mellem staterne i overensstemmelse med FNs pagt” knæsættes på ny princippet om folkenes ret til selvbestemmelse i overensstemmelse med res. 1514 og 1541 samtidig med at det tilføjes:

“Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, breed or colour”.

Heri ligger, at selvbestemmelsesretten ikke kan benyttes til ensidigt at opløse en demokratisk retsstat.

**Helsinki-slutakten** fra 1975 om sikkerhed og samarbejde i Europa indeholder på samme måde en knæsettelse af principperne om folkernes ret til selvbestemmelse (Princip VII) og staternes territoriale integritet, respektive de europæiske grænsers ukrænkelighed – medmindre andet er aftalt (Princip III og IV).

Hvilke af de to principper der har prioritet må ses i lyset af den konkrete situations samtlige omstændigheder. For så vidt angår kolonisituationen er det selvbestemmelsesretten, der har forrang og det samme kan hævdes for lignende situationer af undertrykkelse og fremmedherredømme. Men indenfor en demokratisk retsstats rammer må selvbestemmelsesrettens nærmere indhold forhandles i overensstemmelse med sædvanlige demokratiske procedurer.

I slutdokumentet fra **FNs Verdenskonference om Menneskerettigheder** i Wien 1993 har selvbestemmelsesretten fået sin seneste udformning som følger (punkt 2 i slutdokumentets deklatoriske del):

"All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status, and freely pursue their economic, social and cultural development.

Taking into account the particular situation of peoples under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, the World Conference on Human Rights recognizes the right of peoples to take any legitimate action, in accordance with the Charter of the United Nations, to realize their inalienable right of self-determination. The World Conference on Human Rights considers the denial of the right of self-determination as a violation of human rights and underlines the importance of the effective realization of this right.

In accordance with the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in accordance with the Charter of the United Nations, this shall not be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind."

Ordvalget er genkendeligt fra de tidligere FN-vedtagelser, bortset fra tilføjelsen til kolonisationen af "andre former for fremmed dominans eller fremmed besættelse".

I FNs arbejde for **oprindelige folk** er bestræbelserne i disse år bl.a. koncentreret om udarbejdelse af en "Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder". Deklarationsudkastets artikel 3 har følgende ordlyd:

"Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

Artikel 4 og artikel 31 indeholder følgende mere specifikke bestemmelser:

Art. 4: "Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural characteristics, while retaining their rights to participate fully, if they so chose, in the political, economic, social and cultural life of the States".

Artikel 31: "Indigenous peoples as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs."

I en præambuler bestemmelse, pkt. 15, er indsat følgende generelle klausul:

"Bearing in mind that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples of their right of self-determination, exercised in conformity with principles of international law and the principles contained in this Declaration".

Deklarationsudkastet består af i alt 45 artikler vedrørende kultur, uddannelse, religion, økonomisk og social udvikling, landerettigheder, miljø m.m. i en udformning der tager sigte på at give de oprindelige folk størst mulig medindflydelse på disse livsområder.

Mange af Deklarationsudkastets bestemmelser bygger på formuleringer hentet fra den internationale arbejdsorganisations **(ILO's) konvention nr. 169** vedr. oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater. ILO-konventionen er udformet som en klassisk traktat, der fastlægger pligter for staterne overfor oprindelige folk og stammefolk med henblik på at sikre disse folks rettigheder og respektere deres integritet. Men i modsætning til Deklarationsudkastet indeholder konventionen ikke direkte bestemmelser om retten til selvbestemmelse, hverken i form af internt selvstyre, dvs. indenfor en eksisterende statsdannelse, eller eksternt selvstyre i form af en ny statsdannelse.

Deklarationsudkastet har været forhandlet i FNs Menneskerettighedskommission gennem de seneste 10 år, uden at der endnu har kunnet opnås enighed om en samlet tekst.

\*\*\*\*\*



**Sammenfattende** kan det siges, at retten til selvbestemmelse for de implicerede folk kan udvikle sig i flere retninger, i forskellige tempi og med forskelligt indhold – således som bl.a. udviklingen i forholdet mellem Grønland og Danmark er et vidnesbyrd om. Således er ophævelsen af Grønlands kolonistatus i 1953, indførelsen af Det grønlandske Hjemmestyre i 1979, Grønlands udtræden af EF-samarbejdet i 1982 og det nuværende arbejde med udformning af en Lov om Grønlands Selvstyre et udslag af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse i henhold til folkeretten.

Udenrigsministeriet, den 15. august 2005

---

---

**NOTAT**

---

Udenrigsministeriet

Juridisk Tjeneste

Til: Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission J.nr.: JTF, 8.S 27

CC: Bilag:

Fra: Udenrigsministeriet Dato: 24. februar 2005

Emne: **Besvarelse af spørgsmål nr. 2:  
Hvilke rettigheder og forpligtelser  
mellem Grønland og Danmark  
ville under alle omstændigheder  
gælde, jf. folkeretten, såfremt den  
grønlandske befolkning måtte be-  
slutte sig for selvstændighed?**

---

Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions sekretariat har ved skrivelse af 6. oktober 2004 anmodet Udenrigsministeriet om at besvare to spørgsmål:

- Hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende?
- Hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark ville under alle omstændigheder gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed?

Udenrigsministeriet har besvaret spørgsmål nr. 1, ved notat af 8. november 2004.

Med hensyn til spørgsmål nr. 2, skal Udenrigsministeriet udtale følgende:

1. Det fremgår af kommissoriet for Fælleskommissionen, at Kommissionens arbejde skal sigte mod at øge det grønlandske folks selvbestemmelsesret inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab. Det følger endvidere af kommissoriet, at der er enighed mellem regeringen og Grønlands landsstyre om, at det tilkommer det grønlandske folk selv at afgøre, hvorvidt Grønland ønsker selvstændighed.

Det fremgår også, at selvstændigheden i givet fald skal gennemføres ved indgåelse af en aftale herom efter reglerne i Grundlovens §19. Kommissionens forslag til en nyordning skal indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed i overensstemmelse hermed. Dette svarer til gentagne udtalelser fra regeringen og Folketinget om at ville respektere et ønske i den grønlandske/færøske befolkning om selvstændighed.

Det vil kun være relevant at vurdere det folkeretlige grundlag for en grønlandsk beslutning om selvstændighed i det tilfælde, at danske myndigheder – i modstrid med såvel skiftende danske regeringers og Folketings vedtagelser som den forventede lovbestemmelse i en ny selvstyrelov - skulle afvise at medvirke til Grønlands opnåelse af selvstændighed.

En sådan situation vil efter Udenrigsministeriets opfattelse være utænkelig, og der ses derfor ikke at være behov for at udarbejde en folkeretlig vurdering af en sådan rent hypotetisk situation.

2. Som territorium ville Grønland ved opnåelse af selvstændighed overgå fra Riget til Grønland som en ny stat. I folkeretlig forstand ville der dermed foreligge statssuccession.

Det er folkeretlig praksis, at andre staters anerkendelse af en ny statsdannelse i tilfælde af statssuccession i almindelighed afventer anerkendelse fra den stat, hvorfra der opnås selvstændighed.

Den folkeretlige regulering af statssuccession er i øvrigt vag og ubestemt. Dette hænger sammen med, at der i praksis normalt foreligger et aftalemæssigt grundlag for selvstændighed. Disse har gennem historien haft varierende form og indhold, hvorfor der ikke tegner sig noget entydigt billede.

I overensstemmelse hermed er folkerettens udgangspunkt, at opnåelse af selvstændighed for en del af en stat må ske ved aftale og ikke ved ensidig løsrivelse, og at aftalen regulerer de forhold, som er af betydning for statssuccessionen. Kun i tilfælde, hvor der er tale om groft undertrykkende regimer og hvor forhandling på forhånd er udsigtsløst, kan ensidig løsrivelse være folkeretligt begrundet.

Bestemmelsen i Grundlovens § 19, hvorefter en grønlandsk selvstændighed forudsætter en aftale med Danmark, rejser derfor ikke i sig selv spørgsmål i forhold til folkeretten.

For god ordens skyld bemærkes, at selve indledningen af forhandlinger om en sådan aftale ikke i sig selv ville indebære en dansk anerkendelse af Grønland som en selvstændig stat.

Først når en sådan aftale måtte træde i kraft – efter godkendelse af Folketinget (efter reglerne i Grundlovens § 19) og af Grønlands Landsting samt bekræftet af en folkeafstemning i Grønland – ville Danmark have anerkendt Grønland som en selvstændig stat.

3. En række enkeltspørgsmål skal – i overensstemmelse med almindelig folkeretlig praksis - løses i forbindelse med en forhandling om selvstændighed. Heri ligger, at sådanne spørgsmål normalt løses ved aftale mellem staten og den – kommende - nye selvstændige stat. Væsentlige hensyn taler for ikke at lade disse spørgsmål forblive uafklarede i forbindelse med opnåelse af selvstændighed.

Spørgsmålenes antal og indhold kan variere over tid, hvorfor en endelig afgrænsning først kan foretages på tidspunktet for forhandlingernes påbegyndelse. Blandt de væsentligste spørgsmål, der *skal* behandles, er:

- *Statsborgerforhold*

Det ligger i sagens natur, at en aftale om selvstændighed bør fastlægge statsborgerforholdene for alle, der bliver berørt af Grønlands selvstændighed. Det følger for Danmarks vedkommende allerede af artikel 10 i FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og artikel 19 i Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret.

Et væsentligt element i en aftale mellem Danmark og Grønland vil være at bestemme, hvilke personer der opnår grønlandsk statsborgerskab og som følge deraf mister deres danske statsborgerskab.

Det folkeretlige udgangspunkt er, at hver stat selv bestemmer vilkårene for tildeling og fratagelse af statsborgerskab. I henseende til statssuccession kan dog opstilles en række generelle principper for, hvorledes statsborgerforholdene normalt løses.

Efter disse principper vil hovedreglen være, at personer med fast bopæl i Grønland skal tildeles grønlandsk statsborgerskab, mens personer med fast bopæl i Danmark beholder deres danske statsborgerskab. Det vil dog være i overensstemmelse med praksis, at personer, som nok har fast bopæl i Danmark eller en anden stat, men som har en reel og væsentligst tilknytning til Grønland får mulighed for at vælge grønlandsk statsborgerskab. Det samme gælder personer med fast bopæl i Grønland, men med reel og væsentligst tilknytning til Danmark. Det bør endvidere tilstræbes, at familier ikke mod familie-medlemmernes ønsker deles i danske og grønlandske statsborgere.

Det folkeretlige udgangspunkt er, at det er ønskværdigt i videst muligt omfang at begrænse antallet af personer med dobbelt statsborgerskab og det vil derfor være i overensstemmelse med praksis, såfremt personer, der tildeles grønlandsk statsborgerskab, samtidig mister deres danske statsborgerskab. Som en konsekvens heraf, ville grønlandske statsborgere i Danmark få status af udlændinge og dermed – i lighed med andre udenlandske statsborgere – som udgangspunkt ikke være sidestillet med danske statsborgere i enhver henseende. Der ville på den anden side intet være til hinder for, at man i forbindelse med eventuelle forhandlinger herom, blev enige om en sær aftale for grønlandske statsborgere.

For god ordens skyld bemærkes, at traktatretlige ordninger på dette område – f.eks. i stil med de nordiske konventioner – i et vist omfang ville kunne give danske og grønlandske statsborgere samme rettigheder.

- *Deling af statsejendom og statsgæld/formue*

I forbindelse med Grønlands selvstændighed vil der skulle tages stilling til en deling af den danske stats aktiver og passiver, herunder i tilknytning til ejendom i Grønland.

I den henseende gælder et folkeretligt princip om sammenhæng mellem aktiver og passiver og mellem rettigheder og forpligtelser. En ny stat, som dannes ved selvstændighed, overtager ikke aktiver uden tillige at overtage gæld og andre passiver, som er forbundet med disse aktiver.

Herudover er det folkeretlige udgangspunkt, at en ny stat overtager aktiver og passiver, som har en særlig tilknytning til den nye stats territorium. For Grønlands vedkommende vil det navnlig vedrøre den danske stats faste ejendomme og andre faste installationer beliggende i Grønland. Hertil kommer løsøregerstande efter en konkret vurdering. Som udgangspunkt overgår sådan ejendom med tilhørende passiver vederlagsfrit. Dette gælder dog ikke uden videre ejendom, der udelukkende er erhvervet for en moderstats regning. Dette udelukker selvsagt ikke, at sådanne ejendomme kan overlades vederlagsfrit ifølge aftale.

Det kan ligeledes blive behov for at tage stilling til om enkelte aktiver, der fysisk befinder sig i Danmark – eksempelvis visse museumsgenstande og arkiver – skal overgå til et selvstændigt Grønland.

Derudover skal der ikke som udgangspunkt ske deling af den danske stats aktiver og passiver. Grønland vil således ikke skulle overtage en procentdel af den almindelige, danske statsgæld, ligesom aktiver i Danmark og andre stater forbliver danske.

Aktiver og passiver tilhørende lokale myndigheder i Grønland bevarer i tilfælde af selvstændighed som udgangspunkt den status, som de nu har inden for den danske stat. Som selvstændig stat vil Grønland være pligtig at respektere rettigheder og forpligtelser, som private har erhvervet i forhold til Grønland og grønlandsk territorium forud for opnåelsen af selvstændighed.

4. På andre områder vil der ligeledes være behov for nærmere aftalte løsninger, hvorfor disse bør indgå i forhandlingerne. Det drejer sig f. eks. om:

- *Tjenestemænd og pensionsforpligtelser*

Der bør tages stilling til forholdene for danske tjenestemænd, der gør tjeneste i Grønland. Det vil dreje sig om både grønlandske og danske, der er ansat af den danske stat, f. eks. politifolk.

Der vil endvidere skulle tages stilling til hvem, der skal betale de fremtidige pensioner til tjenestemænd, der har virket i statens tjeneste i Grønland.

- *Status for tidligere indgåede aftaler*

Regeringen og landsstyret har igennem tiden indgået en lang række aftaler f.eks. om dobbeltbeskatning og visse sociale spørgsmål. Der bør ved selvstændighed tages stilling til i hvilket omfang sådanne aftaler fremover skal gælde som traktater mellem de to stater.

5. En række andre emner *kan* tænkes forhandlet, hvis Grønland fremsætter ønske herom. På disse områder gælder, at begge parter står frit, og folkeretten indeholder ingen krav om faste fremtidige samarbejder. Dette drejer sig bl.a. om:

- *Økonomisk støtte*

Der er efter folkeretten intet krav på, at økonomisk støtte - heller ikke i form af bloktilskud - helt eller delvist bevares (eller nedtrappes efter en særlig model) efter opnåelse af selvstændighed. Dette gælder også selvom tilskuddet måtte udgøre en væsentlig del af det pågældende områdes økonomiske grundlag. Hvis der ikke aftales en særskilt ordning om opretholdelse eller afvikling af bloktilskud, vil Grønland ikke efter ikrafttrædelse af en selvstændighedstraktat have et folkeretligt krav på sådanne tilskud.

- *Associering med Danmark*

Mulighederne for at skabe en ordning om fri associering mellem Grønland og Danmark kan give anledning til yderligere bemærkninger.

Hverken tidligere kolonier eller andre områder af en stat har noget folkeretligt krav på - efter at have truffet beslutning om selvstændighed - at opnå en særlig status i relation til den stat, hvorfra selvstændighed er opnået.

Med hensyn til begrebet "fri associering" bemærkes i øvrigt, at dette næppe i folkeretten har en fast betydning. Så vidt vides har p.t. kun visse stillehavsøer ordninger om fri associering. Dette gælder bl.a. Marshall-øernes og Cook-øernes respektive ordninger med henholdsvis USA og New Zealand<sup>1</sup>. Disse ordninger er bl.a. karakteriseret ved, at hen-

---

<sup>1</sup> Marshall-øernes aftale med USA er et omfangsrigt dokument, mens Cook-øernes status i realiteten er baseret på en brevveksling mellem New Zealand og Cook-øernes regering, som gradvist er blevet fortolket mere og mere i retning af selvstændighed. Marshall-øerne, der har et BNI pr. indbygger på ca. 2.700 USD, modtager årligt ca. 54 mio. USD (2003) fra USA i direkte støtte. Cook-øerne, der har et BNI pr. indbygger på ca. 5.000 USD, modtager 4,4 mio. USD (2003) fra New Zealand i udviklingsbistand. Disse områder er på OECD's (*Development Assistance Committee's*) liste over officielle udviklingslande - hvor kun lande med BNI pr. indbygger på under ca. 10.000 USD er opført - kategoriseret som henholdsvis *Lower Middle Income Countries* og *Upper Middle Income Countries*. Grønlands disponible BNI pr. indbygger er ca. 38.000 USD (ca. 27.000 USD pr. indbygger efter fradrag af statens tilskud til Grønland).

holdsvis USA og New Zealand varetager forsvars- og sikkerhedspolitikken og yder beskedne økonomiske tilskud til områderne. Marshall-øerne kan efter en længere periode opsigte aftalen med USA, hvis det måtte være ønskeligt.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den henvisning til *fuld selvstændighed, fri associering* eller *fuld integration* i moderlandet, som først blev omtalt i bilaget til FN's resolution 567 af 18. januar 1952 om territoriers ret til selvbestemmelse (og siden i en række efterfølgende resolutioner) omhandler ordninger, hvorved moderlandene kan opfylde deres forpligtelser til at lade de af resolutionen omfattede områder udøve deres selvbestemmelsesret. Resolutionen giver derimod ikke områderne et krav på at opnå en fri associering, hvis dette ikke er foreneligt med moderlandets forfatning eller politik. Folkeretten indebærer således ikke nogen ret for Grønland til at opnå fri associering med Danmark.

- *Kongehuset*

På samme måde kan der heller ikke udledes et folkeretligt krav om en ordning om fortsat tilknytning til Kongehuset. Efter Grundlovens §5 kan Kongen ikke uden Folketingets samtykke være regent i et fremmed land. En ordning med fælles regent vil derfor i givet fald kræve Folketingets samtykke efter Grundlovens §5.

- *Myndighedsopgaver*

Spørgsmål om bistand fra danske myndigheder til løsning af opgaver i Grønland efter selvstændighed vil ligeledes være et frit forhandlingsspørgsmål, hvor ingen af parterne er underlagt folkeretlige forpligtelser eller har folkeretlige rettigheder.

- *Monetære forhold*

Selvstændighed vil medføre, at Grønland opnår suveræniteten indenfor penge- og valutapolitikken. Et selvstændigt Grønland vil efter folkeretten ikke have pligt til - men heller ikke et krav på - at deltage i et monetært samarbejde med Danmark.

Udenrigsministeriet



Dato: 22. november 2005  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2005-750-0007  
Dok.: RFS40020

## NOTITS

om

### **mulighederne for inddragelse af grønlandsk ekspertise i forbindelse med behandling af grønlandske retssager i domstolssystemet i Danmark**

#### **1. Indledning**

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål besluttede på sit møde den 7. september 2005 at undersøge mulighederne for inddragelse af grønlandsk ekspertise i forbindelse med behandlingen af retssager i domstolssystemet i Danmark, herunder evt. tilknytning af grønlandske sagkyndige dommere til retterne.

Justitsministeriet er i den anledning anmodet om at udarbejde en redegørelse herom.

Nedenfor i pkt. 2 beskrives den nuværende ordning med hensyn til appel af grønlandske retssager til Østre Landsret og Højesteret. Under pkt. 3 redegøres for Retsvæsenkommissionens forslag til en fremtidig ordning for den grønlandske retspleje. Retsplejerådets overvejelser om sagkyndige dommere beskrives i pkt. 4, og Justitsministeriets bemærkninger fremgår af pkt. 5.

#### **2. Den nuværende ordning med hensyn til appel af grønlandske retssager til Østre Landsret og Højesteret**

Den følgende gennemgang af den nuværende ordning med hensyn til appel af grønlandske retssager til Østre Landsret og Højesteret bygger på oplysninger fra Retsvæsenkommissionens betænkning nr. 1442/2004, hvori spørgsmålet om appel fra Grønlands Landsret til Østre Landsret og til Højesteret i henholdsvis civile sager og straffesager er behandlet.

##### **2.1. Civile sager**



For civile sager gælder efter den grønlandske retsplejelov kapitel 6, § 12, at en dom, der er afsagt af Grønlands Landsret som 1. instans, kan ankes til Østre Landsret.

Den grønlandske retsplejelov indeholder ikke herudover bestemmelser om appel i civile sager til Østre Landsret. Der er således ikke fastsat regler for påklage af andre afgørelser end domme (kære), ligesom der ikke er taget nærmere stilling til fremgangsmåden for sagernes behandling ved Østre Landsret.

Det fremgår imidlertid af Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 2, side 605, at Østre Landsret i relation til spørgsmålet om kære i praksis synes at lægge den ordning til grund, at kære fra Grønlands Landsret til Østre Landsret kan ske i samme omfang som fra kredsretterne til Grønlands Landsret. Det fremgår herom af den grønlandske retsplejelov, kapitel 6, § 1, stk. 3, at beslutninger, der træffes af kredsretterne under sagens behandling, ikke kan indbringes for højere ret. Dette antages dog ikke at omfatte beslutninger, der afslutter sagens behandling, og sådanne beslutninger kan således indbringes for en højere ret.

Adgangen til kære efter den grønlandske retsplejeordning er således betydeligt begrænset i forhold til adgangen til kære efter den danske retsplejelov, hvor udgangspunktet er, at kendelser og beslutninger, der er afsagt af en byret, kan kæres til vedkommende landsret, jf. den danske retsplejelov § 389.

For så vidt angår fremgangsmåden ved sagernes behandling anvender Østre Landsret ifølge Retsvæsenkommissionens oplysninger den danske retsplejeloys regler. Domsforhandlingen afholdes så vidt muligt i Nuuk, hvor Østre Landsret ca. én gang årligt sætter retten. Enkelte sager afgøres dog på skriftligt grundlag, hvis begge parter er repræsenteret ved advokat, og sagens karakter ikke taler imod det.

Det fremgår af Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 2, side 283, at der i 2001 indkom 13 civile ankesager og 9 civile kæremål til Østre Landsret.

Domme, der er afsagt af Grønlands Landsret eller Østre Landsret som 2. instans, kan ikke frit ankes til Højesteret, men Procesbevillingsnævnet kan i henhold til den grønlandske retsplejelov kapitel 6, §§ 13 og 12, stk. 3, meddele tilladelse hertil, hvis sagen er af principiel karakter. Dette kriterium svarer til den danske ordning for indbringelse af civile ankedomme for Højesteret som 3. instans.

Med hensyn til fremgangsmåden ved Højesterets behandling af de omhandlede sager fremgår det af kapitel 6, § 12, stk. 3, 2. pkt., og § 13, jf. § 12, stk. 3, 2. pkt., i den grønlandske retsplejelov, at

sagen indbringes for Højesteret til behandling i overensstemmelse med bestemmelserne i den danske retsplejelov.

Ligesom det er tilfældet med hensyn til appel til Østre Landsret, indeholder den grønlandske retsplejelov ingen bestemmelser om appel til Højesteret af andre afgørelser end domme (kære).

Det fremgår dog af Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 2, side 606, at Højesteret ikke har været afvisende over for muligheden af kære, jf. U 1991.428/1 H og U 1996.209/1 H. Retsvæsenkommissionen lægger således på baggrund af de to nævnte domme til grund, at Højesteret formentlig vil tillade kære, hvis kære kan anses for hjemlet ved den grønlandske retsplejelovs regler for påklage af kredsretternes beslutninger til Grønlands Landsret, og hvis den grønlandske retsplejelovs betingelser for anke til Højesteret er opfyldt – dvs. at Procesbevillingsnævnet har meddelt kæretiladelse.

I praksis svarer Højesterets behandling af grønlandske civile sager til behandlingen af tilsvarende danske sager. Det betyder bl.a., at sagerne domsforhandles ved Højesterets faste sæde i København.

## 2.2. Straffesager

For straffesager gælder efter den grønlandske retsplejelovs kapitel 6, § 21 a, stk. 1, at en dom i en straffesag, der er afsagt af Grønlands Landsret som 1. instans, kan ankes til Østre Landsret.

Heller ikke med hensyn til straffesager indeholder den grønlandske retsplejelov herudover bestemmelser om appel til Østre Landsret. Det fremgår dog af Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 2, side 610, at Østre Landsret synes at lægge samme ordning til grund for kære, som efter den grønlandske retsplejelov er gældende for kære fra kredsretterne til Grønlands Landsret.

Det fremgår endvidere af Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 2, side 611, at anke til Østre Landsret af en straffesag, der er pådømt af Grønlands Landsret som 1. instans, forekommer meget sjældent i praksis. Dette skyldes, at straffesager som alt overvejende hovedregel henhører under kredsretterne i 1. instans.

Ved Østre Landsret indkom i 2001 for så vidt angår straffesager 1 anke og 1 kæremål.

Domme i straffesager, der er afsagt af Grønlands Landsret eller Østre Landsret i 2. instans, kan ikke frit ankes til Højesteret, men Procesbevillingsnævnet kan i henhold til den grønlandske retsplejelov kapitel 6, § 21 a, stk. 2, 2. pkt., og § 22, jf. § 21 a, stk. 2, 2. pkt., meddele tilladelse hertil, hvis sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Det svarer til

kriteriet for, hvornår Procesbevillingsnævnet kan meddele tilladelse til indbringelse af en dansk straffedom for Højesteret som 3. instans, jf. herved den danske retsplejelovs § 966.

For så vidt angår kære i forbindelse med straffesager lægger Højesteret ifølge Retsvæsenkommissionens betænkning bind 2, side 611, formentlig den ordning til grund, at kære kan finde sted, hvis kære kan anses for hjemlet ved den grønlandske retsplejelovs regler for kære fra kredsretterne til Grønlands Landsret, og hvis den grønlandske retsplejelovs betingelser for anke til Højesteret er opfyldt – dvs. at Procesbevillingsnævnet har meddelt tilladelse til kæren.

Praksis for Højesterets behandling af grønlandske straffesager svarer til praksis for behandling af tilsvarende danske sager bl.a. således, at sagerne domsforhandles ved Højesterets faste sæde i København.

### 3. Retsvæsenkommissionens forslag

Efter Retsvæsenkommissionens forslag til en ny retsplejeordning for Grønland bliver den fremtidige instansordning således, at kredsretterne og Retten i Grønland er 1. instans, og Grønlands Landsret varetager funktionen som 2. instans. Højesteret vil fortsat fungere som 3. instans, idet anke til Højesteret som hidtil kræver en særlig tilladelse. Derimod vil en gennemførelse af Retsvæsenkommissionens forslag betyde, at der ikke længere vil kunne ske appel af afgørelser i grønlandske retssager til Østre Landsret.

Retsvæsenkommissionen foreslår endvidere, at anketilladelse til Højesteret fortsat som efter den nuværende ordning skal meddeles af Procesbevillingsnævnet i Danmark. Kommissionen anfører i den forbindelse følgende om muligheden for at oprette et særligt procesbevillingsnævn i Grønland jf. bind 2, side 612:

”[b]egrundelsen for dette er, at procesbevillinger efter kommissionens opfattelse fortsat bør meddeles af et uafhængigt organ, hvis medlemmer repræsenterer en særlig ekspertise inden for området. Dette hensyn er varetaget ved Procesbevillingsnævnet derved, at nævnets 5 medlemmer består af en højesteretsdommer som formand, en landsdommer, en byretsdommer, en advokat med møderet for Højesteret og en universitetslærer i retsvidenskab eller en anden jurist med særlig videnskabelig uddannelse. Da der ikke ses mulighed for at oprette et tilsvarende eller lignende organ i Grønland uden at inddrage bl.a. landsdommeren, der allerede har deltaget i sagens forudgående behandling, findes det herefter mest hensigtsmæssigt fortsat at lade Procesbevillingsnævnet varetage opgaven.”

Retsvæsenkommissionen udtalte i øvrigt følgende om reglerne for behandlingen af grønlandske sager ved Højesteret, bind 2, side 627:

”Som omtalt under beskrivelsen af den gældende ordning behandles grønlandske sager ved Højesteret i overensstemmelse med den danske retsplejelovs regler, når først sagen er indbragt. Kommissionen har som et naturligt led i reformovervejelserne foretaget en vurdering af, hvorvidt dette fortsat bør være tilfældet, eller om der bør indfø-

res en særlig ordning for Højesterets virksomhed i relation til Grønland. Formålet skulle i givet fald være at tilgodese de forskelle, der gør sig gældende mellem den grønlandske og danske retsplejeordning og mellem Grønland og Danmark i øvrigt. Henset til Højesterets særlige stilling inden for såvel den grønlandske som den danske retsplejeordning er det dog efter en samlet vurdering kommissionens opfattelse, at der ikke er tilstrækkeligt behov eller grundlag for at gøre afvigelse fra de regler, som kendetegner procesordningen ved rigets øverste domstol.

Kommissionen foreslår således, at sagsbehandlingen ved Højesteret som hidtil skal foregå i overensstemmelse med reglerne i den danske retsplejelov, når sagen først er indbragt i medfør af den grønlandske retsplejelovs bestemmelser. Det forudsættes samtidig, at Højesteret i fornødent omfang tager hensyn til sin stilling som en del af den særegne grønlandske retsplejeordning og således bl.a. lægger både grønlandsk og dansk til grund som retsprog. For at tydeliggøre dette foreslås en præcisering af lovteksten, så det udtrykkeligt fremgår, at reglerne i den danske retsplejelov finder anvendelse med de ændringer, der følger af forholdets natur.”

#### **4. Retsplejerådets overvejelser om sagkyndige dommere**

Retsplejerådet har i betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje behandlet spørgsmålet om sagkyndige dommers medvirken. I den forbindelse udtaler Retsplejerådet, at der i en række sager er store fordele forbundet med, at rettens juridiske ekspertise suppleres med fagkyndig ekspertise i form af sagkyndige meddommere, jf. kapitel 7, afsnit 3, side 250 ff. Retsplejerådet foreslår i forlængelse heraf at styrke den sagkyndige medvirken ved byretterne og landsretterne i 1. instans, dels således at sagkyndige dommere kommer til at medvirke i videre omfang i handelssager, end det sker i dag, dels således at sagkyndige dommere vil kunne medvirke i sager, der ikke er handelssager.

Retsplejerådet har derimod ikke fundet anledning til at overveje spørgsmålet om behovet for sagkyndige dommere ved behandlingen af sager i 2. instans eller ved Højesteret.

#### **5. Justitsministeriets bemærkninger**

Som omtalt i pkt. 3 ovenfor vil en gennemførelse af Retsvæsenkommissionens forslag betyde, at den fremtidige grønlandske retsplejeordning vil bestå af kredsretterne og Retten i Grønland som 1. instans og Grønlands Landsret som 2. instans. Afgørelser i grønlandske retssager vil endvidere efter Retsvæsenkommissionens forslag alene kunne appelleres til Højesteret som 3. instans og således ikke længere til Østre Landsret.

Det kan endvidere fremhæves, at Retsvæsenkommissionens forslag vil indebære, at grønlandske sager i almindelighed vil blive afsluttet ved retterne i Grønland inden for den grønlandske retsplejeordning. Det vil således kun være i undtagelsestilfælde, hvor sagen f.eks. har en særlig principiel karakter, at appel til Højesteret - efter indhentelse af en tredjeinstansbevilling fra Procesbevillingsnævnet - vil komme på tale.

Om inddragelse af grønlandsk sagkyndige dommere ved Højesterets behandling af grønlandske sager bemærkes herefter følgende:

Der kan først peges på, at det følger af en lang og fast lovgivningspraksis, at Højesteret ikke anvender sagkyndige dommere.

Der kan endvidere henvises til, at Retsplejerådet i betænkning nr. 1401/2001 ikke har fundet anledning til at overveje spørgsmålet om behovet for sagkyndige dommere ved behandlingen af sager i 2. instans eller ved Højesteret.

Særligt med hensyn til procesmåden ved Højesteret kan der peges på, at Retsvæsenkommissionen i betænkning nr. 1442/2004 undersøgte behovet for at indføre en særlig ordning for Højesterets virksomhed i relation til Grønland og fandt, at "der ikke [var] tilstrækkeligt behov eller grundlag for at gøre afvigelse fra de regler, som kendetegner procesordningen ved rigets øverste domstol" jf. ovenfor under pkt. 4. Kommissionen forudsatte samtidig, at Højesteret ved behandlingen af grønlandske retssager tager hensyn til sin stilling som en del af den særegne grønlandske retsplejeordning og således bl.a. lægger både grønlandsk og dansk til grund som retssprog.

Endelig kan der henvises til, at den danske retsplejeordning i civile sager som et grundlæggende princip bygger på forhandlingsmaksimen, jf. herved den danske retsplejelovs § 338. Forhandlingsmaksimen indebærer, at parterne bestemmer, hvad der skal inddrages i domsforhandlingen, og dermed bestemmer parterne rammerne for rettens afgørelse. Det er parterne, der skal anføre de faktiske anbringender i sagen, og det er også parterne, der som udgangspunkt skal oplyse sagen i øvrigt. Det kan ske bl.a. ved hjælp af syn og skøn, sagkyndige erklæringer og sagkyndige vidner.

Det påhviler derfor som udgangspunkt parterne, at oplyse retten om oplysninger af betydning for sagen, herunder i tilfælde, hvor der kan være behov for oplysninger om et spørgsmål med særlig tilknytning til Grønland.

På den anførte baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for i videre omfang end i dag at inddrage grønlandsk ekspertise ved behandlingen af grønlandske retssager i domstolssystemet i Danmark.

Dato: 8. september 2005

## Rapport afgivet af arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer

### I. Indledning

Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer blev nedsat af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission i efteråret 2004. Idet der i øvrigt henvises til arbejdsgruppens kommissorium, jf. bilag 1, skal her kort nævnes, at arbejdsgruppen fik følgende hovedopgave:

*”På baggrund af de muligheder, der statsretligt er for de grønlandske myndigheders overtagelse af sagsområdet ikke-levende ressourcer i Grønland, skal arbejdsgruppen overveje og stille forslag til fremtidige modeller for overtagelse af sagsområdet, herunder hvordan et fremtidigt samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder i givet fald kan organiseres.”*

Arbejdsgruppens rapport omhandler – udover en kort beskrivelse af den gældende råstofordning – to forhold:

*For det første* arbejdsgruppens overvejelser og indstillinger om fremtidige modeller for overtagelse af sagsområdet ”mineralske råstoffer” – som anses for at være en mere korrekt betegnelse end udtrykket ”ikke-levende ressourcer”, idet vandkraftressourcer blev udskilt fra råstoflovgivningen i 1996.

*For det andet* anbefaling til model for et fremtidigt samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder på råstofområdet. Denne del af rapporten indeholder også en opgørelse over såvel statens som hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den gældende råstofordning, jf. bilag 2 og 3.

Ifølge kommissorierne for arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer og arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling behandles spørgsmålet om sammenhængen mellem eventuelle indtægter fra en råstofudvinding i Grønland og en eventuel ny ordning vedrørende de økonomiske relationer mellem Danmark og Grønland i den sidstnævnte arbejdsgruppe.

### II. Arbejdsgruppens sammensætning og hidtidige arbejde

Grønlandsk-dansk selvstyrekommission besluttede ved nedsættelsen af arbejdsgruppen, at der udover 4 medlemmer udpeget blandt kommissionens medlemmer skulle udpeges 2 sagkyndige medlemmer.

Under arbejdsgruppens arbejde har følgende været medlemmer:

Kuupik Kleist (formand),  
Per Berthelsen,  
Kristen Touborg Jensen,  
Else Theill Sørensen, afløst i februar 2005 af Christian H. Hansen,  
Jens-Birger Christophersen (sagkyndigt medlem) og  
Hans Kristian Schönwandt (sagkyndigt medlem)

På arbejdsgruppens møde i Ilulissat i marts 2005 deltog Hans Chr. Langager som suppleant for Jens-Birger Christophersen.

Sekretariatsbetjeningen har været varetaget af:  
Anne Dannerrfjord, afløst af Joakim Søndergaard Hansen i maj 2005 og  
Jakob Janussen

Arbejdsgruppen har afholdt 5 møder: 9. december 2004 (København), 14. marts 2005 (Ilulissat), 13. april 2005 (København), 10. juni 2005 (København) og 18. august 2005 (telekonference København/Nuuk)

### **III. Den nuværende råstofordning kort**

Om baggrunden for det kompromis, der danner grundlaget for den nuværende råstofordning, henvises til Hjemmestyrekommissionens betænkning (nr. 837/1978).

Den gældende råstofordning bygger på, at væsentlige dispositioner på råstofområdet kræver enighed mellem landsstyret og regeringen.

Der er oprettet et paritetisk sammensat Fællesråd vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland med lige mange medlemmer udpeget af regeringen og landsstyret for hver sin funktionsperiode. Udover medlemmerne har rådet en formand, der udpeges af dronningen for en periode på 4 år efter en fælles indstilling fra regeringen og landsstyret. Rådets hovedopgave er at fremkomme med sine udtalelser, inden regeringen og landsstyret træffer beslutninger i råstofspørgsmål.

Et væsentligt element i råstofordningen er den fordelingsnøgle, der er aftalt mellem staten og hjemmestyret i tilfælde af indtægter ved råstofudvinding. Oprindeligt gik aftalen ud på, at eventuelle indtægter fra råstofvirksomhed skulle modregnes i statens bloktilskud til hjemmestyret. Senere blev aftalen ændret, hvorefter årlige indtægter op til 500 mio. kr. deles ligeligt mellem nævnte parter, og at indtægter herudover fastsættes ved lov efter forhandling mellem regeringen og landsstyret.

Administrationen af den gældende råstofordning hørte oprindeligt under staten, men blev i 1998 overført til hjemmestyret og placeret hos Råstofdirektoratet.

Oprindeligt omfattede råstofordningen også, som allerede nævnt i indledningsafsnittet, vandkraftressourcer; men dette område blev udskilt fra ordningen i 1996, således at sagsområdet vandkraftressourcer nu er et hjemmestyreanliggende.

#### **IV. Baggrunden for ønsket om ændring af den gældende ordning**

Grønlands landsstyre har de seneste år rejst spørgsmålet om at få ændret den eksisterende råstofordning. Begrundelserne herfor er dels at øge de grønlandske myndigheders kompetence og ansvar for de mineralske råstoffer og dels, at landsstyret finder ordningen omstændelig med involvering af Fællesrådet samt såvel regeringen som landsstyret hver gang, der skal træffes beslutninger om forundersøgelse af, efterforskning efter og udnyttelse af mineralske råstoffer. Samtidig fører ordningen efter landsstyrets opfattelse let til noget, der minder om dobbelt administrativ sagsbehandling i statslig og i hjemmestyre regi.

Landsstyret har i de drøftelser, der har været mellem landsstyret og regeringen, understreget, at der vil være behov for modeller for et fortsat samarbejde mellem Danmark og Grønland om udnyttelsen af mineralske råstoffer, herunder et fagligt samarbejde mellem de grønlandske råstofmyndigheder og GEUS henholdsvis DMU.

Landsstyret så gerne, at en eventuel ændring af den eksisterende råstofordning blev iværksat uden at afvente det samlede forslag til en selvstyreordning. Da den gældende råstofordning udgør en central og væsentlig del af den eksisterende hjemmestyreordning, har regeringen imidlertid meddelt, at en eventuel ændring af råstofordningen bør ske som led i en generel ændring af kompetencefordelingen mellem de grønlandske og danske myndigheder.

#### **V. Statsretlige forudsætninger for og afgrænsning i kompetenceoverførslen**

Sagsområdet ”råstoffer” forstås som mineralske råstoffer, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer mv. i Grønland.

Arbejdsgruppen forudsætter, at en eventuel overførsel af sagsområdet som udgangspunkt bør følge den generelle ordning, der bliver foreslået i forbindelse med overførsel af andre sagsområder under en selvstyreordning, og forudsættes således at indebære overførsel af lovgivende og administrativ kompetence.

Spørgsmålet om begrænsninger i overførslen af sagsområdet ”råstoffer i undergrunden” under den færøske hjemmestyrelov er behandlet i Justitsministeriets notat af 28. februar 2001 om forholdet mellem grundloven og aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden.

Det fremgår bl.a. af notatet, at den færøske hjemmestyrelov i den til loven vedføjede liste B indeholder en opregning af sagsområder, for hvilke det efter lovens § 3 ved nærmere forhandling afgøres, om og i hvilket omfang disse spørgsmål kan henføres til de færøske særanliggende. Blandt de områder, der er nævnt på denne liste, er ”råstoffer i undergrunden”.

Retsvirkningen af, at hjemmestyret overtager et særanliggende, er, at hjemmestyret overtager de lovgivende og administrative beføjelser på området, jf. den færøske hjemmestyrelovs § 4. Endvidere overtager hjemmestyret de med sagsområdet forbundne udgifter, jf. lovens § 2.

Det er i aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre anført, at den er indgået i medfør af hjemmestyrelovens § 3, at hjemmestyret i medfør af lovens § 4 overtager den lovgivende og administrative myndighed på området samt de med sagsområdet forbundne udgifter i overensstemmelse med lovens § 2, samt at eventuelle indtægter fra fremtidig råstofudnyttelse vil udløse forhandlinger om nedsættelse af statens bloktilskud til Færøerne.



Det fremgår endvidere af Justitsministeriets notat af 28. februar 2001, at det har været tilkendegivet som den almindelige opfattelse, at grundloven ville være til hinder for, at den danske regering indgik en aftale med en hjemmestyremyndighed om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget. Justitsministeriet lægger således vægt på, at 1992-aftalen udelukkende omfatter beføjelser med hensyn til råstoffer i den afgrænsede del af riget, der kan henføres til Færøerne, og ikke andre dele af riget.

Aftalen indebærer ikke en overdragelse af statens højhedsret eller af ejendomsret over undergrunden på Færøerne. Hjemmestyret har f. eks. ikke i medfør af aftalen af 22. december 1992 ret til at overdrage eller afhænde undergrunden på Færøerne, herunder at afstå den færøske undergrund til en anden stat.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i forudsætningen om, at overførsel af råstofområdet fra stat til hjemmestyre forstås som de grønlandske myndigheders overtagelse af den lovgivende og administrative kompetence på området samt Justitsministeriets konklusioner vedrørende de forfatningsmæssige forudsætninger for en overtagelse af råstofområdet, vil det efter arbejdsgruppens vurdering være hensigtsmæssigt at skelne mellem *ejendomsret* og *råderet/udnyttelsesret* til mineralske råstoffer. En overførsel af sagsområdet mineralske råstoffer anses således at være ensbetydende med overførsel af den lovgivende og administrative myndighed fra staten til myndighederne i Grønland og giver dermed de grønlandske myndigheder *råderetten* til råstofferne. Dette vil i givet fald imødekomme landsstyrets ønske om større indflydelse på råstofområdet uden at anfægte statens højhedsret og ejendomsret til undergrunden.

### **VI. Arbejdsgruppens mere principielle overvejelser**

Arbejdsgruppen er af den mening, at de grønlandske myndigheder også, hvad angår råstoffer, bør have så meget kompetence og ansvar som muligt. Det er ikke desto mindre arbejdsgruppens forudsætning, at Grønland og Danmark i fællesskab, også efter Grønlands eventuelle overtagelse af sagsområdet mineralske råstoffer, bør tilstræbe et efterforskningsniveau, som korresponderer med målsætningen om at skabe grundlag for generering af indtægter fra udvinding af mineralske råstoffer i Grønland. Som led heri bør der være en politisk målsætning, at der indgås flerårige samarbejdsaftaler mellem danske og grønlandske institutioner på råstofområdet, om opretholdelse af et vist efterforskningsniveau efter råstoffer i Grønland.

Arbejdsgruppen har med respekt for parternes kompetence og prioriteringer på forskningsområdet generelt noteret sig de særlige grønlandske interesser i en fortsat grønlandsk-dansk forskningsindsats i Grønland.

Arbejdsgruppen deler Den grønlandske Selvstyrekommissions opfattelse af, at de offentlige myndigheder, der står for forvaltningen af hårde mineraler og kulbrinter, skal kunne trække på tilstrækkelig kompetence på det juridiske, økonomiske og andet fagligt område, fordi de selskaber, der leder efter og udnytter mineraler og kulbrinter, ofte er meget ressourcestærke netop på de nævnte områder.

Arbejdsgruppen er af den principielle opfattelse, at den bistand, der er brug for, skal være så god og så billig som muligt. Det kan efter grønlandske myndigheders overtagelse af råstofområdet være

hensigtsmæssigt med en form for fortsat samarbejde mellem danske og grønlandske institutioner i hvert fald i en overgangsperiode.

Det konkrete samarbejde mellem grønlandske og danske råstofmyndigheder skal bygge på aftaler med en tidshorison, der afvejer hensynene til dels de danske institutioners muligheder for at tilrettelægge institutionernes aktivitetsniveau over en årrække, dels hensynet til de grønlandske myndigheders muligheder for på sigt at vælge andre samarbejdspartnere end danske institutioner. Begge hensyn må indgå ved fastsættelse af den periode, de konkrete samarbejdsaftaler indgås for samt ved medtagelse af revisions- eller genforhandlingsklausuler i aftalerne.

Arbejdsgruppen lægger endvidere vægt på, at råstofaktiviteter gennemføres miljømæssigt forsvarligt, samt at beslutninger i relation til efterforskning og udnyttelse af minerale råstoffer i Grønland i videst mulig omfang bør tages af dem, som skal leve med konsekvenserne heraf, herunder de erhvervs-, beskæftigelses- og miljømæssige konsekvenser.

### **VII. Arbejdsgruppens konklusioner/anbefalinger**

Ud fra det overordnede mål om overførsel af så megen kompetence og ansvar til de grønlandske myndigheder som muligt og hensynet til princippet om, at der skal være sammenhæng mellem rettigheder og pligter, *anbefaler* arbejdsgruppen,

- at en overførsel af råstofområdet til de grønlandske myndigheder som udgangspunkt bør ske efter de samme principper, som vil blive foreslået anvendt i forbindelse med overførsel af øvrige sagsområder inden for den fremtidige selvstyreordning. Arbejdsgruppen har lagt til grund, at en overførsel af sagsområdet indebærer overførsel af den lovgivende og administrative kompetence på området,
- at arbejdsgruppen anbefaler, at der i forbindelse med grønlandsk overtagelse af råstofområdet indgås flerårige aftaler om fortsat samarbejde med danske institutioner med genforhandlings- eller revisionsklausuler.

### **VIII. Arbejdsgruppens anbefaling til model for fremtidigt samarbejde mellem Grønlands Hjemmestyre og statslige institutioner i forbindelse med efterforskning og udnyttelse af råstoffer i Grønland**

En teknisk grønlandsk-dansk arbejdsgruppe nedsat under arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer – under ledelse af Råstofdirektoratet og med deltagelse af Energistyrelsen, Miljøministeriet, GEUS og DMU – har udarbejdet et fælles forslag til model for et samarbejde mellem danske og grønlandske råstofmyndigheder, efter grønlandsk overtagelse af sagsområdet minerale råstoffer.

Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer har foretaget enkelte mindre ændringer i modelforslaget. Arbejdsgruppen kan tilslutte sig den tekniske arbejdsgruppes principper for det fremtidige samarbejde gengivet nedenfor, og *anbefaler* den beskrevne model til medlemmerne af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission.

\*\*\*

Der er i den tekniske arbejdsgruppe enighed om, at samarbejdet mellem de grønlandske og danske institutioner bør baseres på følgende overordnede principper:

## Bilag 11

6/25

- Den grønlandske råstofsektor skal søges udviklet til et betydende erhverv, som kan mindske den økonomiske afhængighed af Danmark.
- Råstofaktiviteter skal gennemføres miljømæssigt forsvarligt.
- Beslutninger i relation til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland bør i videst mulig omfang tages af dem, som skal leve med konsekvenserne heraf, herunder de erhvervs-, beskæftigelses- og miljømæssige konsekvenser.
- Det lægges til grund, at en overførsel af sagsområdet indebærer overførsel af den lovgivende og administrative kompetence på området.
- Grønland og Danmark bør i fællesskab tilstræbe et efterforskningsniveau, som korresponderer med målsætningen om at skabe grundlag for generering af indtægter fra udvinding af mineralske råstoffer i Grønland.
- Til understøttelse af ovennævnte punkter bør der indgås flerårige samarbejdsaftaler med genforhandlings- eller revisionsklausuler mellem de grønlandske råstofmyndigheder og henholdsvis GEUS og DMU. Aftalerne skal dels tilgodese de danske institutioners muligheder for at tilrettelægge deres aktivitetsniveau over en årrække, og dels de grønlandske myndigheders mulighed for på sigt frit at vælge samarbejdspartnere.
- Det er en fælles forståelse i den tekniske arbejdsgruppe, at samarbejdet skal bygge på den positive og uformelle samarbejdsform, som har været udmøntet inden for rammerne af "Aftale mellem Grønlands Landsstyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998", og de i forlængelse heraf indgåede bilaterale aftaler mellem Råstofdirektoratet og henholdsvis GEUS og DMU, herunder det hidtidige projekt- og markedsførings samarbejde, som er en forudsætning for en langsigtet understøttelse af målsætningen om udvikling af den grønlandske råstofsektor.
- Det er Råstofdirektoratets anbefaling, at såfremt det offentlige skatte- og afgiftsprovener fra råstofaktiviteter i Grønland forsat skal deles mellem staten og hjemmestyret, ydes rådgivning og opgaveløsning i relation til myndighedsbehandling nævnt under punkt 1 nedenfor som hidtil vederlagsfrit. Såfremt det offentlige skatte- og afgiftsprovener fra råstofaktiviteter i Grønland fremover primært tilfalder Grønland betaler hjemmestyret for denne rådgivning/myndighedsbehandling.
- Der er fra grønlandsk og dansk side enighed om, at spørgsmålet om sammenhængen mellem evt. indtægter fra råstofudvinding i Grønland og en ny ordning vedrørende de økonomiske relationer mellem Danmark og Grønland behandles i den nedsatte arbejdsgruppe vedrørende økonomi, og derfor ikke indgår i den tekniske arbejdsgruppes anbefalinger, jf. kommissorierne.

Nedenstående opdeling i rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, råstofordningsrelaterede opgaver og basale institutions- og forskningsopgaver følger systematikken i bilag 3. *Statens og Hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning for Grønland*. Bilag 2 er et kort oversigtsnotat over bilag 3.

### Forslag til model

1. Rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver: Hjemmestyret har adgang til rådgivning og udførelse af opgaver, som skal tilvejebringe grundlag for at myndighedsbehandle mineral- og kulbrinteaktiviteter i Grønland, i samme omfang som hidtil hos de danske sektorforskningsinstitutioner GEUS og DMU inden for rammerne af 5 årige aftaler med virkning fra en grønlandsk overtagelse af sagsområdet mineralske råstoffer. Betalingen for disse ydelser skal svare til de udgifter GEUS og DMU hidtil har haft som følge af udførelsen af disse opgaver, dvs. en årlig betaling på hhv. 3,0 mio. kr. og 2,2 mio. kr. til GEUS og DMU. Betalingen reguleres med udviklingen i det danske reguleringsprisindeks. Hjemmestyret kan herudover frit købe supplerende rådgivning mv. fra GEUS og DMU eller anden side.

2. Råstofordningsrelaterede opgaver: Hjemmestyret gennemfører konkrete målrettede råstofprojekter til markedsføring af råstofpotentialer mv. af samme økonomiske omfang som hidtil. Hjemmestyret vil i første aftaleperiode gennemføre disse projekter som projektsamarbejde med GEUS og DMU i et omfang svarer til perioden 2000-2004, dvs. for aftaleperioden som helhed svarende til knap halvdelen af projektomfanget. GEUS og DMU vil som hidtil være hjemmestyrets hovedrådgivere i forbindelse med gennemførelse af råstofprojekter. Den hidtidige fleksibilitet i anvendelsen af projektmidlerne opretholdes hermed. Projektsamarbejdet med GEUS og DMU vil blive gennemført inden for rammerne af 5 årige samarbejdsaftaler.

Hovedprincipperne for projektsamarbejdet vil være, at begge parter bidrager med en ydelse i form af økonomisk bidrag og/eller anden form for arbejde og tjenesteydelse. Begge parter bidrag skal specificeres og opgøres i et til hvert projekt knyttet budget. Hertil anvendes for statslige institutioner takster for "Aktiviteter finansieret af statslige fonds- og programmidler" i henhold til Finansministeriets Budgetvejledning. Hjemmestyrets bidrag sker i overensstemmelse med Grønlands Hjemmestyres Budgetregulativ. Projekterne vil blive defineret inden for rammerne af Råstofdirektoratets mineral- og kulbrintestrategier. Parterne mødes mindst en gang om året med henblik på at aftale projekter for det/de kommende år.

3. Basale institutions- og forskningsopgaver, herunder databaser: GEUS og DMU vil i første periode, som aftalerne vedrørende rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver og de råstofordningsrelaterede opgaver løber, udføre en grundlagsskabende forskningsindsats af særlig relevans for råstofområdet. Indsatsen vil i den første aftaleperiode være af samme økonomiske omfang som i 2005 reguleret med udviklingen i det danske reguleringsprisindeks. Endvidere vil GEUS og DMU videreføre og finansiere driften af råstofs specifikke databaser som fx seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, så længe aftalerne kontinuerligt videreføres.

4. Ved samarbejde vedrørende andre ydelser end ovennævnte forhandles de økonomiske vilkår separat mellem de involverede institutioner. De grønlandske og de danske institutioner er hver især ansvarlige for overholdelse af de for institutionen gældende budgetregler mv.

5. Med inddragelse af de relevante stats og hjemmestyre institutioner indleder regeringen og Grønlands landsstyre tolv måneder før udløbet af den første femårige aftaleperiode forhandlinger om hvorvidt aftalerne skal fornyes, herunder arten, omfanget og betalingen for de rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, samarbejdsaftaler vedrørende råstofordningsrelaterede opgaver samt de basale institutions- og forskningsopgaver for den efterfølgende aftaleperiode. Forhandlingerne skal være afsluttet senest ni måneder før udløbet af aftaleperioden. Tilsvarende forhandlinger indledes ved udløbet af eventuelt efterfølgende aftaleperioder.

## Bilag 1

### **Kommissorium for arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer**

På baggrund af de muligheder, der statsretligt er for de grønlandske myndigheders overtagelse af sagsområdet ikke-levende ressourcer i Grønland, skal arbejdsgruppen overveje og stille forslag til fremtidige modeller for en overtagelse af sagsområdet, herunder hvordan et fremtidigt samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder i givet fald kan organiseres. Der skal her tages hensyn til et muligt behov for teknisk-administrativt samarbejde og i givet fald til en finansieringsmodel for et sådant samarbejde.

Spørgsmålet om sammenhængen mellem eventuelle indtægter fra en råstofudvinding i Grønland og en nyordning vedrørende de økonomiske relationer mellem Danmark og Grønland behandles i den nedsatte arbejdsgruppe vedrørende økonomi.

Kommissionen udpeger en formand samt yderligere medlemmer af kommissionen til arbejdsgruppen. Formandskabet udpeger efter indstilling fra sekretariatet to sagkyndige medlemmer.

Arbejdsgruppen aflægger rapport til Kommissionen senest den 30. april 2005.

Den 15. august 2005

## Bilag 2

### **Oversigtsnotat: Statens og Hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning for Grønland**

#### **1. Indledning**

Ved indførelsen af hjemmestyre i Grønland i 1979 blev der etableret en særlig ordning for forvaltning og beslutninger i forbindelse med spørgsmål vedrørende råstoffer i Grønland. Råstofordningen er beskrevet i bemærkningerne til hjemmestyrelovens § 8 og den nærmere udmøntning af råstofordningen fremgår af lov om mineralske råstoffer i Grønland, som trådte i kraft samtidig med hjemmestyreloven.

#### **2. Den nuværende råstofordning**

Råstofordningen mellem staten og hjemmestyret hviler på et paritetisk grundlag. Hovedelementerne i ordningen er følgende:

- a. En fælles beslutningskompetence (gensidig vetoret) for hjemmestyret og staten vedrørende de væsentlige dispositioner på råstofområdet.
- b. Ligelig fordeling mellem staten og hjemmestyret af indtægter op til 500 mio. kr. pr. år fra råstofvirksomhed i Grønland. Fordeling af indtægter herudover fastsættes ved lov efter forhandling mellem regeringen og Grønlands Hjemmestyre.
- c. Et paritetisk sammensat dansk/grønlandsk Fællesråd vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.
- d. Et Råstofdirektorat under Grønlands Hjemmestyre til varetagelse af de centrale administrative, koordinerende og regulerende opgaver på råstofområdet, herunder opgaverne som sekretariat for fællesrådet.

Den nuværende myndighedsstruktur under råstofordningen er baseret på ”Aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998”, som blev indgået den 8. januar 1998. Ændringerne er implementeret i råstofloven ved lov nr. 317 af 3. juni 1998.

Med aftalen fra 1998 overførtes forvaltningen fra den statslige institution Råstofforvaltningen for Grønland (RfG) til Råstofdirektoratet (RD) under Grønlands Hjemmestyre. Ved overførslen blev bloktilskuddet forøget. Aftalen giver den grønlandske forvaltning krav på en række ydelser fra statslige institutioner i forbindelse med forvaltningen. Dette er beskrevet i aftalens afsnit 3.

## Bilag 11

10/25

### 2. Statens og Hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning for Grønland

Statens udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning kan i henhold til aftalen opgøres som en forøgelse af bloktilskuddet til Grønlands Hjemmestyre samt udgifter til opfyldelse af forpligtelserne i henhold til aftalen i Energistyrelsen, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse, Danmarks Miljøundersøgelser samt Miljøstyrelsen, jf. tabel 1.

**Tabel 1. Statens udgifter i 2004**

	Rådgivning og myndighedsrelaterede opgaver	Råstofordningsrelaterede forskningsopgaver	Basale institutions- og forskningsopgaver (videnopbygning)	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bloktilskud.....	-	-	-	10,7
ENS.....	1,3	-	-	1,3
GEUS.....	3,0	4,6	25,5	33,1
DMU.....	2,2	0,4	3,5	6,2
MST.....	-	-	-	0,0
Samlede udgifter.....	6,5	5,0	29,0	51,3

Anm.: Ved overførsel af forvaltning blev bloktilskuddet forøget med med 9,2 mio. kr. (1999-prisniveau). Med den samme indeksering, som anvendes for bloktilskuddet til Grønlands Hjemmestyre, svarer det til ca. 10,7 mio. kr. i 2004.

Staten har i perioden 1998-2004 foretaget årlige indskud på 5 mio. kr. i ny aktiekapital i det fælles dansk/grønlandske selskab Nunaoil A/S (betalt gennem statselskabet DONG A/S). De samlede udgifter for staten i forbindelse med råstoffer i Grønland i 2004 var således 56,3 mio. kr.

Hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning kan opgøres til omkostningerne ved Råstofdirektoratets administrative opgaver i henhold til råstofaftalen. Derudover afholder hjemmestyret omkostninger til projekter, som skal fremme råstofudviklingen i Grønland. Disse projekters gennemførelse er betinget af en kontinuerlig vidensopbygning i GEUS og DMU, jf. tabel 2.

**Tabel 2. Hjemmestyrets udgifter i 2004**

	Råstofordningen	Grundlagsskabende opgaver hovedsageligt relateret til råstoffer	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Administration (RD).....	12,4	-	12,4
Råstofprojekter (RD).....	-	19,1	19,1
Servicekontrakter (RD).....	-	2,7	2,7
Indtægtsdækket virksomhed.....	-	-	0,0
Samlede bruttoudgifter.....	12,4	21,8	34,2

Hjemmestyret har i perioden 1998-2004 foretaget årlige indskud på 5 mio. kr. i ny aktiekapital i det fælles dansk/grønlandske selskab Nunaoil A/S. De samlede bruttoudgifter for Hjemmestyret i forbindelse med råstoffer i Grønland i 2004 var således 39,2 mio. kr., før bloktilskud.

Hjemmestyrets udgifter finansieres for en dels vedkommende via det årlige bloktilskud fra staten, jf. tabel 1.

Råstofdirektoratet  
Energistyrelsen  
Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse  
Danmarks Miljøundersøgelser

Den 18. maj 2005

## Bilag 3

### Statens og Hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning for Grønland

#### 1. Indledning

Ved indførelsen af hjemmestyre i Grønland i 1979 blev der etableret en særlig ordning for forvaltning og beslutninger i forbindelse med spørgsmål vedrørende råstoffer i Grønland. Der er i hjemmestyrelovens § 8 anført:

*”Til sikring af den fastboende befolknings rettigheder med hensyn til ikke-levende ressourcer og til sikring af rigshedens interesser fastsættes det ved lov, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af nævnte ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret.”*

Råstofordningen er beskrevet i bemærkningerne til hjemmestyrelovens § 8 og den nærmere udmøntning af råstofordningen fremgår af lov om mineralske råstoffer i Grønland, som trådte i kraft samtidig med hjemmestyreloven. Råstofloven er justeret flere gange i den forløbne tid, senest i 1998.

#### 2. Den nuværende råstofordning

*Råstofordningen mellem staten og hjemmestyret hviler på et paritetisk grundlag. Hovedelementerne i ordningen er – udover det ovenfor omtalte om den fastboende befolknings rettigheder – følgende:*

- a. En fælles beslutningskompetence (gensidig vetoret) for hjemmestyret og staten vedrørende de væsentlige dispositioner på råstofområdet.
- b. Ligelig fordeling mellem staten og hjemmestyret af indtægter op til 500 mio. kr. pr. år fra råstofvirksomhed i Grønland. Fordeling af indtægter herudover fastsættes ved lov efter forhandling mellem regeringen og Grønlands Hjemmestyre.
- c. Et paritetisk sammensat dansk/grønlandsk Fællesråd vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.
- d. Et Råstofdirektorat under Grønlands Hjemmestyre til varetagelse af de centrale administrative, koordinerende og regulerende opgaver på råstofområdet, herunder opgaverne som sekretariat for fællesrådet.

Den nuværende myndighedsstruktur under råstofordningen er baseret på ”Aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998”, som blev indgået den 8. januar 1998. Ændringerne er implementeret i råstofloven ved lov nr. 317 af 3. juni 1998. I bemærkningerne til lovforslaget henvises til aftalen fra 8. januar 1998.



# Bilag 11

12/25

Med aftalen fra 1998 overførtes forvaltningen fra den statslige institution Råstofforvaltningen for Grønland (RfG) til Råstofdirektoratet (RD) under Grønlands Hjemmestyre. Ved overførslen blev bloktilskuddet forøget. Aftalen giver den grønlandske forvaltning krav på en række ydelser fra statslige institutioner i forbindelse med forvaltningen. Dette er beskrevet i aftalens afsnit 3, jf. bilag 3.1.

Statens udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning kan i henhold til aftalen opgøres som en forøgelse af bloktilskuddet til Grønlands Hjemmestyre samt udgifter til opfyldelse af forpligtelserne i henhold til aftalen i Energistyrelsen, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse, Danmarks Miljøundersøgelser samt Miljøstyrelsen.

Hjemmestyrets udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning kan opgøres til omkostningerne ved Råstofdirektoratets administrative opgaver i henhold til råstofaftalen. Derudover afholder hjemmestyret omkostninger til projekter, som skal fremme råstofudviklingen i Grønland. Disse projekters gennemførelse er betinget af en kontinuerlig videnopbygning i GEUS og DMU.

I det følgende beskrives de ydelser, som er leveret af henholdsvis staten og hjemmestyret i perioden siden 1998, samt udgifterne hertil.

### 3. Bloktilskud

Ved overførslen af forvaltningen blev bloktilskuddet forøget med 9,2 mio. kr. (1999-prisniveau). Med den samme indeksering, som anvendes for bloktilskuddet til Grønlands Hjemmestyre, svarer det til ca. 10,7 mio. kr. i 2004.

### 4. Statens bistand i henhold til aftalen

#### 4.1 Energistyrelsen (ENS)

Energistyrelsens bistand i henhold til aftalen fra 1998 er delt op i rådgivning til Råstofdirektoratet og opgaver som statslig enhed.

Råstofdirektoratet kan vederlagsfrit modtage rådgivning/bistand fra ENS inden for en ramme svarende til det hidtidige ressourceforbrug til myndighedsbehandling mm. vedrørende rettighedshaveres aktiviteter i Råstofforvaltningens tekniske sektion. Den tekniske sektion i Råstofforvaltningen udgjorde 3 årsværk.

Den faglige forudsætning for ENS' rådgivning af Råstofdirektoratet er organisationens erfaring med behandling af juridiske og tekniske spørgsmål i forbindelse med efterforskning og produktion af olie og gas i Danmark. ENS har inden for området viden om lovgivningsspørgsmål og forvaltning, herunder udarbejdelse af koncessioner, løbende administration af disse samt behandling af ressource- og sikkerhedsmæssige spørgsmål. ENS har en gruppe medarbejdere med mere end 25 års erfaring med behandling af de samme typer af problemstillinger i Grønland i forbindelse med efterforskning af både kulbrinter og hårde mineraler samt minedrift. Ved overførslen af forvaltningen til Råstofdirektoratet blev Råstofforvaltningens tekniske sektion overført til ENS.

ENS' bistand til Råstofdirektoratet har i den forløbne periode omfattet rådgivning af både teknisk og forvaltningsmæssig karakter. Bistanden er ydet telefonisk, skriftlig, gennem tilsyn i felten og på møder i Danmark og Grønland.

Som eksempler på ENS' rådgivning og bistand kan nævnes deltagelse i udarbejdelse af myndighedernes strategier for både hårde mineraler og kulbrinter, udarbejdelse af de fornødne godkendelser og løbende tilsyn med rapporteringen om udførelsen af Qulleq-1 boringen ud for Vestgrønland samt udarbejdelse af udkast til alle grundlæggende godkendelser af udnyttelsesplanerne for guldminen ved Nalunaq. ENS har endvidere medvirket ved udarbejdelsen af modeltilladelser og øvrige fornødne dokumenter i forbindelse med udbud af tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter samt udnyttelsestilladelsen, som ligger til grund for etablering og drift af guldminen ved Nalunaq.

Ud over ENS' rådgivning og bistand over for Råstofdirektoratet varetager ENS de fortsatte statslige opgaver inden for råstofordningens rammer. Den statslige enheds opgaver samt rettigheder og beføjelser i forhold til Råstofdirektoratet er beskrevet i 1998-aftalens bilag 1. Her nævnes bl.a. følgende opgaver:

- a. Rådgivning og betjening i forhold til departementschef, minister og fællesrådets danske medlemmer.
- b. Forhold vedrørende lovgivning og aftaler på råstofområdet.
- c. Forhold vedrørende statens medejerskab af Nunaoil A/S.
- d. Forhold vedrørende indtægtsfordelingen på råstofområdet.
- e. Generelle forhold vedr. den i aftalens punkt 3.6-3.10, jf. bilag 1, nævnte rådgivning/bistand til Råstofdirektoratet.

Forud for Fællesrådets ca. 4 årlige møder kommenterer ENS udkast til dokumenter, der skal forelægges på møderne. Denne opgave er dels rådgivning af Råstofdirektoratet, dels opgaver i den statslige enhed med rådgivning og betjening af departementschef, minister og fællesrådets danske medlemmer.

#### 4.1.1 ENS' bevillinger

Samtidig med overtagelsen af forpligtelserne blev ENS fra 1999 tilført 3 mio. kr. til varetagelse af de fortsatte statslige opgaver vedrørende mineralske råstoffer i Grønland. Ved opregning med samme indeks som bloktilskuddet svarer det til ca. 3,5 mio. kr. i 2004-prisniveau.

Omfanget af bistanden til RD og opgaverne i den statslige enhed har opgjort i årsværk udviklet sig som vist i tabel 1.

**Tabel 1. Bistand til RD og opgaverne i ENS**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	----- Årsværk -----					
Bistand til RD.....	3,9	3,5	1,7	1,8	1,5	1,1
- Heraf statslig enhed.....	a)	a)	0,5	0,4	0,3	0,2

a) Ikke opgjort separat.

Som omtalt ovenfor er der en række opgaver, hvor arbejdet både danner grundlag for ENS' rådgivning af Råstofdirektoratet, minister og fællesrådets danske medlemmer. Der er derfor en vis usikkerhed omkring kontering af timer på henholdsvis den statslige enhed og bistand til Råstofdirektoratet.

### 4.2 Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS)

GEUS opgaver og udgifter i forbindelse med Grønland kan opdeles i 3 kategorier:

- a. Basale institutions- og forskningsopgaver.
- b. Råstofordningsrelaterede forskningsopgaver.
- c. Direkte rådgivning af myndigheder i forbindelse med råstoffer.

#### 4.2.1 Forsknings- og øvrige institutionsopgaver, herunder databankfunktioner

Den faglige forudsætning for GEUS' rådgivning af Råstofdirektoratet er opdaterede databaser over en lang række af faglige og administrative oplysninger, en selvstændig geologisk kortlægnings- og forskningsaktivitet, en medarbejderstab med et indgående kendskab til Grønlands geologiske forhold, samt en løbende produktion af publikationer, herunder kort, hvori dette kendskab er bevaret og gjort tilgængeligt for et internationalt videnskabeligt og industrielt publikum.

Den traditionelle hovedopgave for en national geologisk undersøgelse er geologisk kortlægning af landområder. GEUS udgiver geologiske kort i to målestokke: 1:500.000 og 1:100.000. Efter færdiggørelsen af kortlægningen i førstnævnte målestok (kortlægning afsluttet 1999, sidste kort udgivet i 2004) er den systematiske kortlægningsindsats blevet reduceret til fordel for en mere tematisk kortlægning af områder af særlig videnskabelig eller ressourcemæssig interesse. Der foregår stadig systematisk kortlægning i målestok 1:100.000, hvoraf der udgives ca. 1 kortblad pr. år (et sådant kortblad dækker et område på størrelse med Fyn). Udover den geologiske kortlægning indsamles der geofysiske (magnetiske, elektromagnetiske, radiometriske) og geokemiske data og prøver af bjergarter, flodaflejringer og vand, som underkastes omfattende analyseprogrammer. De geokemiske og radiometriske data anvendes også i miljømæssig og sundhedsmæssig sammenhæng. Ovenstående type undersøgelser finansieres af både staten og hjemmestyret.

GEUS har også i årtier udført glaciologiske og klimahistoriske undersøgelser. De sidstnævnte har i de senere år undergået en markant reduktion, hvorimod det takket være national og international forskningsmedfinansiering har været muligt at opretholde en vis glaciologisk undersøgelsesaktivitet, især med henblik på klarlægning af afsmeltningen i indlandsisens randzone, som i de senere år har været genstand for stor international opmærksomhed. De glaciologiske undersøgelser har også et praktisk sigte i forbindelse med undersøgelser af vandkraftpotentiale, der i Grønland typisk vil skulle baseres på afsmeltning af lokale iskapper eller afsmeltning i indlandsisens randzone. Det bemærkes, at vandkraft siden 1993 ikke har været omfattet af råstofordningen. Ovenstående aktiviteter er ikke afledt af råstofordningen. Finansiering sker via statslige midler og eksterne forskningsmidler (EU, fonde, DANCEA).

Sammenfattende kan man sige, at GEUS' grønlandsaktiviteter i løbet af det sidste tiår har skiftet fokus fra en hovedsaglig systematisk kortlægning til en hovedsaglig tematisk kortlægning. Uanset fokus er denne grundlæggende faglige aktivitet imidlertid forskningsbaseret og dens anvendelighed i rådgivningsmæssig sammenhæng hviler på en generel geologisk viden såvel som en specifik viden om Grønlands geologi.

#### 4.2.2 Råstofordningsrelaterede forskningsopgaver

Som et resultat af den systematiske kortlægning lokaliseres de områder, der anses for særligt interessante med hensyn til enten ressourcepotentiale eller af rent videnskabelige grunde. Som eksempel på sidstnævnte kan nævnes forekomsten af verdens ældste bjergarter nær indlandsisens

rand i bunden af Godthåbsfjorden. Undersøgelser, der i udgangspunkt foretages af rent videnskabelig interesse, fører imidlertid ofte til ressourcemæssige undersøgelser.

Den systematiske indsamling af geofysiske og geokemiske data på land foretages med et klart ressourcemæssig sigte og danner baggrund for, at visse områder i Syd- og Vestgrønland forventes at have et særligt potentiale for udvindbare forekomster af f.eks. guld. Med udgangspunkt i en eksisterende kortlægning samt ved inddragelse af geokemiske og geofysiske data foretages der derfor nye kortlægningsarbejder med et nyt fokus: forståelsen af de processer, der har ført til en berigelse af et givet område med hensyn til visse grundstoffer (som guld) eller mineraler (som diamanter). Sådanne målrettede projekter finansieres hovedsageligt af Råstofdirektoratet.

Siden midten af halvfjerdserne har GGU – og siden GEUS – udstrakt sin kortlægningsaktivitet til også at omfatte offshore områderne. Hvor geologien i landområderne domineres af krystalline bjergarter forholder det sig sådan, at offshore områderne domineres af forekomsten af en række sedimentære bassiner, hvis væsentligste ressorcepotentiale udgøres af olie og naturgas. Området mellem kysten og 200 sømil grænsen (Grønlands eksklusive økonomiske zone, "EEZ"), som dækker et område på 2 mio. km<sup>2</sup>, udgøres hovedsagligt af sedimentære bassiner, og disse er kun meget overfladisk kendt på grund af de omkostninger, der knytter sig til fremskaffelse af data i havdækkede områder. GEUS' offshore kortlægningsindsats har derfor været koncentreret i den del af Vestgrønland, hvor en efterforskningsindsats på grund af isforholdene er mulig under forhold, der ikke adskiller sig væsentligt fra andre offshore områder, hvor der foregår en industrifinansieret olieefterforskning. Den væsentligste datakilde i offshore områderne udgøres af reflektionsseismiske data, som hidtil er blevet finansieret af både industrien samt Råstofdirektoratet, og indtil for nogle år siden, også af danske energiforskningsmidler (EFP) og særbevillinger.

#### **4.2.3 Rådgivnings- og myndighedsopgaver samt informations- og serviceopgaver over for industrien**

Den rådgivningsmæssige indsats i Grønland dækker et bredt felt af aktiviteter rettet mod Råstofdirektoratet og vedrører mineralske ressourcer og olie-gas ressourcer. Den omfatter både strategiske aktiviteter og bidrag til dag-til-dag sagsbehandling.

Et hovedelement i denne rådgivning har været medvirken i udformning af strategier på både mineral – og kulbrinteområderne med henblik på at lokalisere de områder, der mest sandsynligt vil kunne indeholde ressourcer, der på grund af de naturgivne forhold kan føre til industrifinansieret efterforskning. Både på mineralområdet og på kulbrinteområdet gælder, at Grønland af den internationale industri anses for et "frontierområde". I strategiarbejdet indgår derfor formulering af strategier for markedsføring af det grønlandske potentiale overfor den internationale mineral- og olieindustri som et meget vigtigt element. Dette indebærer både direkte kontakt til industrien (besøg hos industrien, industriens besøg på GEUS, kontakt via udstillinger på faglige messer i Europa og Nordamerika) og formidling af data på elektronisk form.

GEUS udgiver i samarbejde med Råstofdirektoratet to nyhedsbreve, et omhandlende mineralske ressourcer (Minex News) og et omhandlende kulbrinteressourcer (Ghexis Newsletter). Begge udsendes både i hard copy og on-line på GEUS' hjemmeside. GEUS' kontaktnet til industrien er hovedsagligt af faglig karakter. Den formidling, der foregår, er derfor helt baseret på de faglige aktiviteter, som er beskrevet i foregående afsnit. En hjørnesteen i formidlingsaktiviteten er faglige publikationer i GEUS' egne serier, samt i den internationale litteratur og faglige foredrag ved internationale kongresser. Uden en løbende faglig aktivitet ville markedsføringsindsatsen tørre ud,

og karakteren af GEUS' formidling som værende baseret på forskningsmæssig indsigt ville ikke kunne opretholdes.

I forbindelse med den løbende administration af efterforskningsaktiviteten bidrager GEUS på en række områder: I behandlingen af ansøgninger om efterforskningsstilladelser, herunder arealafgrænsning af tilladelser, formulering af efterforskningsforpligtelser, opfølgning på efterforskningsaktiviteter samt sikring af de data, som efterforskningen genererer. De fleste af disse aktiviteter foregår i København, men GEUS har også konstant en eller to medarbejdere udstationeret i Nuuk. Der foregår løbende rådgivning af Råstofdirektoratet gennem udarbejdelse af notater i forbindelse med disse aktiviteter, og som en særlig aktivitet forestår GEUS planlægning af og opfølgning på geofysisk dataindsamling på land såvel som offshore. Disse geofysiske data, samt geokemiske data, er vigtige elementer i markedsføringsindsatsen.

Udover formidling af data og viden gennem publikationer, kort og nyhedsbreve og foredrag på kongresser, foregår rådgivning af industrien også direkte gennem udarbejdelse af fortrolige rapporter, besøg i felten og demonstration af data og deres tolkning på GEUS' arbejdsstationer i København.

De løbende rådgivnings- og myndighedsopgaver finansieres af statslige midler som en del af forpligtelsen fra 1998-aftalen. Råstofdirektoratet finansierer særlige initiativer vedr. service- og informationsopgaver over for industrien, med GEUS som central samarbejdspartner.

#### **4.2.4 GEUS' udgifter**

Andelen af GEUS' finanslovsbevilling, som anvendes til opgaveløsning i Grønland, fremgår af de årlige finanslove. I nedenstående tabel 2, er vist GEUS samlede bevillinger og udgifter til grønlandsopgaver i perioden 2000 til 2005.

**Tabel 2. GEUS samlede bevillinger og udgifter til grønlandsopgaver**

	2000	2001	2002	2003	2004	F2005
	----- Mio. kr. -----					
Samlede bevillinger på årets finans- og tillægsbevillingslove <sup>1)</sup> .....	136,8	147,3	145,6	152,5 <sup>2)</sup>	122,8 <sup>3)</sup>	127,3 <sup>4)</sup>
- Heraf udgifter til grønlandsopgaver .....	32,5	32,0	34,6	35,3	33,1	34,9 <sup>5)</sup>

1) Bevillingerne svarer til de faktiske udgifter.

2) Bevillinger i 2003 med tillæg af 26,0 mio. kr. vedrørende ændret husleje i 2003, som blev finansieret af tillægsbevillingsloven for 2004.

3) Bevillinger i 2004 efter fradrag af ændret husleje for 2003 finansieret af tillægsbevillingsloven for 2004.

4) Budgetterede samlede udgifter.

5) Budgetterede udgifter til grønlandsopgaver.

I 2004 blev der afholdt udgifter på i alt 33,1 mio. kr. Disse udgifter fordelte sig på 25,5 mio. kr. til basale institutions- og forskningsopgaver, 4,6 mio. kr. til råstofordningsrelaterede forskningsopgaver og 3,0 mio. kr. til rådgivnings- og myndighedsopgaver.

Udover ovennævnte beløb har Råstofdirektoratet i de senere år i stigende grad ydet medfinansiering, typisk i form af finansiering af geofysisk dataindsamling og medfinansiering af tematiske kortlægningsopgaver, både offshore og på land. Udviklingen i finansiering af fælles råstofprojekter mellem GEUS og Råstofdirektoratet har bevæget sig i retning af at den overvejende finansiering af geologiske udviklingsprojekter, rettet mod at fremme råstofefterforskningen i

Grønland, sker med midler fra Råstofdirektoratet. I 2004 har Råstofdirektoratet finansieret 17,5 mio. kr. af de fælles udviklingsprojekter som markedsføres overfor olie- og mineindustrien.

### **4.3 Danmarks Miljøundersøgelser (DMU)**

DMU's rådgivning af Råstofdirektoratet er baseret på en fagligt bred ekspertise inden for arktisk miljø og natur, som er opbygget over de seneste 25 år. Ekspertisen omfatter dels ekspertise fra det tidligere Grønlands Miljøundersøgelser, der i 1990'erne blev inkorporeret som Afdeling for Arktisk Miljø i DMU, dels ekspertise i DMU's øvrige afdelinger. Synergien med den allerede eksisterende ekspertise i DMU var en væsentlig begrundelse for inkorporeringen. DMU's rådgivning er fordelt på erfarne medarbejdere med forskellig faglig kompetence. Medarbejderne er aktive forskere, hvilket sikrer et fagligt, videnskabeligt baseret niveau i rådgivningen. Kombinationen af finanslovsbevilling og eksternt finansierede aktiviteter bevirker, at DMU kan opretholde en bredt dækkende faglig kompetence af internationalt anerkendt kvalitet inden for arktisk miljø og natur. DMU stiller således en langt bredere kompetence til rådighed for rådgivning og understøtning af råstofområdet end den, der er defineret inden for overdragelsesaftalen.

#### **4.3.1 Videnopbygning**

Med henblik på at kunne levere kompetent miljørådgivning udfører DMU baggrundsundersøgelser af dyre- og fuglearter, som er særligt hensynskrævende i forbindelse med råstofaktiviteter. Baggrundsundersøgelserne leverer endvidere data til udpegning af vigtige og hensynskrævende naturområder, både på land og i havet. Disse datasamlinger foreligger elektronisk og er indarbejdet i et Geografisk Informations System, som opdateres løbende med nye oplysninger. Via internettet er der adgang til datasamlingerne, som også nyttiggøres f.eks. i forbindelse med den grønlandske naturforvaltning. DMU udvikler og vedligeholder endvidere en lang række koncepter, metoder og logistik til overvågning og vurdering af forureningstilstand i forbindelse med råstofaktiviteter. DMU driver et miljøkemisk laboratorium, der er akkrediteret til analyser af grundstoffer i sedimenter og biologisk materiale. Laboratoriedrift og kvalitetskontrol lever op til de højeste internationale standarder og understøtter miljøovervågningen og videnopbygningen i Grønland. Endvidere råder DMU over en omfattende prøvesamling af biologisk materiale fra Grønland, som danner reference for miljøvurderinger.

#### **4.3.2 Råstofordningsrelaterede forskningsprojekter**

En række undersøgelser af fx dyre- og fuglearter, som er særlig hensynskrævende i forbindelse med råstofaktiviteter, udføres efter anmodning med henblik på at belyse forhold, som der er et umiddelbart behov for afklaring af. Således indgår i Kulbrintestrategien 2003, som er tiltrådt af regering og landsstyre efter indstilling fra Fællesrådet, at miljøkortlægningen af områder følsomme overfor oliespild skal udvides til at dække hele Vestgrønland mellem 60° N og 72° N. DMU har i 2004 arbejdet med 4 projekter af denne type råstofordningsrelaterede forskningsprojekter.

##### **4.3.3.1 Rådgivning vedrørende hårde mineraler**

DMU leverer løbende vurdering af ansøgninger, miljørådgivning, -tilsyn og -overvågning med mineralaktiviteter. I årene 2002-2004 har der været fokus på guldmineaktivitet i Nalunaq, Niobefterforskning i Sarfartoq og senest olivin-udnyttelsestilladelse i Seqi. Derudover er der gennemført overvågning ved gamle miner i Maarmorilik, Mestersvig og Ivittuut.

##### **4.3.3.2 Rådgivning vedrørende olieaktiviteter**

Løbende miljørådgivning. I forbindelse med de seneste udbudsrunder i Davis Strædet i Vestgrønland (2002, 2004) har DMU leveret foreløbige miljøvurderinger af de konkrete

## Bilag 11

18/25

udbudsområder og har deltaget i myndighedssamarbejdet om vurderingen af ansøgere. DMU's rolle har været at vurdere selskabernes miljøprofil og oplæg til håndtering af miljøspørgsmål i forbindelse med en livscyklus af en olieaktivitet. DMU har endvidere givet indspil til Kulbrintestrategien for Grønland.

### 4.3.4 DMUs udgifter

Andelen af DMU's finanslovsbevilling, som anvendes til opgaveløsning i Grønland, fremgår af de årlige finanslove. I nedenstående tabel 3, er vist GEUS samlede bevillinger og udgifter til grønlandsopgaver i perioden 2000 til 2005.

**Tabel 3. DMU samlede bevillinger og udgifter til grønlandsopgaver**

	2000	2001	2002	2003	2004	F2005
	----- Mio. kr. -----					
Samlede bevillinger på årets finans- og tillægs-bevillingslove <sup>1)</sup> .....	137,8	155,1	147,5	136,8	133,0	117,3 <sup>2)</sup>
- Heraf udgifter til grønlandsopgaver .....	6,4	7,6	7,2	6,8	6,2	6,2 <sup>3)</sup>

1) Bevillingerne svarer til de faktiske udgifter.

2) Budgetterede samlede udgifter.

3) Budgetterede udgifter til grønlandsopgaver.

De i tabellen opførte "Grønlandsopgaver" vedrører de aktiviteter for Råstofdirektoratet, som blev overført til DMU i 1996 i forbindelse med sammenlægningen af Grønlands Miljøundersøgelser med DMU.

I 2004 blev der afholdt udgifter på i alt 6,2 mio. kr. til Grønlands-formål. Disse udgifter fordelte sig med 3,5 mio. kr. til basale institutions- og forskningsopgaver, 0,4 mio. kr. til forskningsopgaver knyttet til råstofaktiviteter og 2,2 mio. kr. til rådgivnings- og myndighedsopgaver

Ud over finanslovsbevillingen varetager DMU eksternt finansierede opgaver i Grønland for i størrelsesorden 15 mio. kr. pr. år. For eksterne midler udfører DMU en række forsknings- og overvågningsprojekter, herunder samarbejdsprojekter med Råstofdirektoratet (bl.a. kystzonekortlægning i Vestgrønland og strategisk miljøvurdering af havområdet vest for Disko), brugerbetalte VVM-vurderinger (Vurdering af Virkninger på Miljøet) af, og miljølitsyn med mineralprojekter, samt programmer og projekter finansieret gennem Miljøstyrelsens Miljøstøtte til Arktis (bl.a. Arctic Monitoring and Assessment Programme vedrørende forurenende stoffers transport og forekomst i arktiske områder og klimarelateret overvågning i Zackenberg) og flere andre bevilgende myndigheder og fonde. DMU har et formaliseret samarbejde med Grønlands Naturinstitut vedrørende projekter, hvor DMU's ekspertise komplementerer Naturinstitutets.

### 4.4 Miljøstyrelsen (MST)

Miljøministeriets departement har oplyst, at omfanget af Miljøstyrelsens bistand i henhold til aftalen er så beskedent, at der ikke på Miljøstyrelsens område i finansloven er anmærkninger, der korresponderer med hjemmestyrets trækningsret.

### 5. Statens samlede udgifter i forbindelse med råstoffer i Grønland

På baggrund af foranstående kan statens udgifter i 2004 vedrørende rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, råstofordningsrelaterede forskningsopgaver og basale institutions- og forskningsopgaver opgøres som anført i tabel 4.

**Tabel 4. Statens udgifter i 2004**

	Rådgivning og myndighedsrelaterede opgaver	Råstofordningsrelaterede forskningsopgaver	Basale institutions- og forskningsopgaver (videnopbygning)	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bloktilskud.....	-	-	-	10,7
ENS.....	1,3	-	-	1,3
GEUS.....	3,0	4,6	25,5	33,1
DMU.....	2,2	0,4	3,5	6,2
MST.....	-	-	-	0,0
Samlede udgifter.....	6,5	5,0	29,0	51,3

En beskedent del af udgifterne er dækket af rettighedshavere til udnyttelsestilladelser, som skal refundere udgifter til myndighedsbehandling. For 2004 udgjorde refusionen til ENS, GEUS og DMU tilsammen 0,5 mio. kr., mens den i 2002 og 2003 udgjorde henholdsvis 0,2 mio. kr. og 0,8 mio. kr.

I afsnit 7 omtales det fælles dansk/grønlandske selskab Nunaoil A/S. I dette selskab har staten i perioden 1998-2004 foretaget årlige indskud på 5 mio. kr. i ny aktiekapital (betalt gennem statselskabet DONG A/S). De samlede udgifter for staten i forbindelse med råstoffer i Grønland er således 56,3 mio. kr.

Som omtalt i afsnit 2, under punkt b deles indtægter til det offentlige fra råstofaktiviteter op til 500 mio. kr. pr. år ligeligt mellem staten og Grønlands Hjemmestyre. Indtægter fra råstofaktiviteter omfatter:

- Indtægter i henhold til konkrete tilladelser, bortset fra afgifter m.v. til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.
- Indtægter fra beskatning af virksomhed vedrørende mineralske råstoffer i Grønland.
- Indtægter fra fælles deltagelse i råstofvirksomhed, fx Nunaoil A/S.
- Provenuet af udbytteskat vedrørende aktionærer, som er rettighedshavere.

Staten modtog i 2003 0,3 mio. DKK, som statens andel af indbetalinger fra rettighedshavere, som ikke havde opfyldt deres efterforskningsforpligtelser. I 2004 er der ikke modtaget indbetalinger. Den igangværende minedrift i Nalunaq har endnu ikke givet indtægter til fordeling.

## 6. Hjemmestyrets samlede udgifter i forbindelse med råstoffer i Grønland

Hjemmestyrets aktuelle udgifter til råstofområdet kan sammenfattes som anført i tabel 5.

**Tabel 5. Hjemmestyrets udgifter i 2004**

	Råstofordningen	Grundlagsskabende opgaver hovedsageligt relateret til råstoffer	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Administration (RD).....	12,4	-	12,4
Råstofprojekter (RD).....	-	19,1	19,1
Servicekontrakter (RD).....	-	2,7	2,7
Indtægtsdækket virksomhed.....	-	-	0,0
Samlede bruttoudgifter.....	12,4	21,8	34,2



Hjemmestyrets udgifter finansieres for en dels vedkommende via det årlige bloktilskud fra staten, der, som anført i afsnit 3, blev forøget ved overførsel af administrationen af råstofordningen til Grønland.

Udgiftsanvendelsen på de enkelte områder er beskrevet i det følgende. Det bemærkes, at "Råstofprojekter" og "Servicekontrakter" ikke er aktiviteter, som er forudsat mellem staten og hjemmestyret som følge af råstofordningen. Det er aktiviteter, som hjemmestyret har udviklet i løbet af 1990'erne i takt med hjemmestyrets vurdering af behovet for sådanne aktiviteter til at understøtte mål og prioriteringer på området.

I afsnit 7 omtales det fælles grønlandsk/danske selskab Nunaoil A/S. I dette selskab har hjemmestyret i perioden 1998 - 2004 foretaget årlige indskud på 5 mio. kr. i ny aktiekapital, således at hjemmestyrets samlede årlige bruttoudgifter til råstoffer i Grønland udgør 39,2 mio. kr., før bloktilskud.

## **6.1 Administration, Råstofdirektoratet**

Råstofdirektoratet varetager forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, herunder administrationen af efterforsknings- og udvindingstilladelser udstedt i henhold til råstofloven samt forhandlinger med den internationale råstofindustri om kommende tilladelser. Derudover udfører Råstofdirektoratet promotion for at øge industriens interesse for Grønland som efterforskningsområde.

Råstofdirektoratets forvaltningsansvar er fastlagt i råstofloven og råstofaftalen af 8. januar 1998. Råstofdirektoratet skal i henhold til råstofloven varetage sekretariatsopgaver for Fællesrådet for Mineralske Råstoffer i Grønland og tilvejebringe sagkyndig bistand for Fællesrådet. I forbindelse med Råstofdirektoratets oprettelse blev statens bloktilskud til Grønlands Hjemmestyre forøget med et beløb, som i 2005-pris- og lønniveau udgør 10,9 mio. kr.

Råstofdirektoratet er til rådighed for både hjemmestyret og den danske stat som et fælles administrativt/fagligt system. Råstofdirektoratet skal medvirke til at udarbejde grundlaget for de dansk/grønlandske politiske drøftelser samt varetage implementeringen af de fælles beslutninger på råstofområdet.

Desuden har Råstofdirektoratet ansvaret for hjemmestyrets initiativer og regulering i forhold til råstofaktiviteter, vedrørende oplysning og koordinering af de øvrige erhvervssektorer, fysisk-økonomisk planlægning, arbejdskraft og uddannelse.

På olie- og gasområdet er der vedtaget en ny strategi af landsstyret og regeringen, som betyder, at der primært skal fokuseres på de områder som i henhold til den hidtidige efterforskningsindsats udviser det største efterforskningspotentiale: Dvs. i første omgang dele af havområdet ud for det centrale Vestgrønland, og på lidt længere sigt udvalgte land- og havområder ud for Disko-Nuussuaq mellem 69° og 71°N, hvor de nyeste data tyder på en bedre prospektivitet end hidtil antaget.

Den nye kulbrintestrategi for Grønland inkluderer i første omgang en udbudsrunde i fire udvalgte havområder ud for Vestgrønland, som har resulteret i tildeling af en ny tilladelse i starten af 2005 med deraf følgende forøgede myndighedsaktiviteter. I forlængelse heraf analyseres indsamlede seismiske, magnetiske og gravimetriske data m.m. med henblik på en langsigtet opdeling af området ud for 69° og 71°N i fremtidige udbudsrundeområder og fremtidige åben dør områder.

På mineralområdet har Nalunaq Gold Mine A/S fået tildelt en udnyttelsestilladelse i 2003 og Seqi Olivine A/S har fået tildelt en ny udnyttelsestilladelse i 2005, hvilket betyder øget myndighedsaktiviteter, da Grønland ikke har haft en aktiv mine siden 1990. Endvidere vil en anden hovedaktivitet være implementering af en ny mineralstrategi i 2005.

## **6.2 Råstofprojekter, Råstofdirektoratet**

Landsstyrets målsætning er at arbejde for at udvikle råstofsektoren til at være et bærende erhverv, idet der er forventninger om, at Grønlands undergrund indeholder såvel mineraler som olie og gas. Målet er at råstofsektoren fremover skal bidrage positivt til den økonomiske udvikling og til skabelse af nye arbejdspladser i Grønland.

I den forbindelse finansierer og gennemfører Råstofdirektoratet projekter som er med til at skabe ny viden om råstofpotentialet i undergrunden, og som derfor kan være med til at øge de private selskabers interesse for efterforskning i Grønland. Det drejer sig bl.a. om indsamling af seismiske data, havbundsprøveindsamling, flybårne geofysiske undersøgelser, udarbejdelse af digitalt kortmateriale, geokemisk kortlægning af udvalgte områder, dokumentation af særlige områders prospektivitet m.m.

Resultaterne af disse projekter stilles til rådighed for de private olie- og mineralselskaber. En integreret del af projekterne er således en omfattende markedsføringsindsats af det grønlandske råstofpotentiale på internationale messer og udstillinger samt direkte markedsføringstiltag overfor internationale olie- og mineralselskaber. Endvidere gennemføres råstofprojekter med fokus på dokumentation af særlige områders miljøtilstand, inkl. anbefalinger om miljøregulering af råstofaktiviteter i særlige områder.

I overensstemmelse med 1998 aftalen er den væsentligste samarbejdspartner i gennemførelsen af projekter på det geologiske område GEUS og på miljøområdet DMU. I denne forbindelse fremstår hjemmestyret både som en væsentlig samarbejdspartner og finansieringskilde ved tilvejebringelse af viden og data.

## **6.3 Servicekontrakter på råstofområdet**

Landsstyret har ved overtagelsen af råstofadministrationen i 1998 besluttet at adskille myndighedsbehandlingen og promoveringsopgaver af de grønlandske virksomheder overfor den internationale mine- og olieindustri. Disse opgaver inden for råstofområdet, herunder promotion, servicering og koordinering i relation til den grønlandske råstofsektor, løses på kontrakt for Råstofdirektoratet.

Bevillingens formål er at sikre gennemførelsen af udviklingsopgaver og andre opgaver inden for den del af råstofområdet, hvor projekterne som har til formål at inddrage det grønlandske erhvervsliv og lokalbefolkningen i de råstofaktiviteter, som gennemføres i Grønland.

Servicekontrakterne omfatter projekter relateret til bl.a.:

- a. Udvikling af "small scale mining" projekter.
- b. Lavteknologisk minedrift.
- c. Smykkesten og facadesten.
- d. Mineraljagten "Ujarassiorit".

## Bilag 11

22/25

Ujarassiorit, som nu har kørt i 16 år, er et landsdækkende mineraljagtprogrammet for amatør-geologer, hvor man fra samtlige posthuse i Grønland portofrit kan indsende stenprøver fundet i naturen til nærmere undersøgelse af geologer.

Der blev i 2004 indsendt omkring 900 stenprøver. Der er således en stor interesse for Ujarassiorit blandt befolkningen. Ud af de 900 prøver blev 140 af prøverne sendt til mere detaljeret analyse på et laboratorium i Canada.

En række mineralselskaber anvender resultaterne fra Mineraljagten i deres mineralefterforskning. Et enkelt selskab har direkte ansøgt om en efterforskningstilladelse på baggrund af resultaterne fra Mineraljagten.

### 6.4 Indtægtsdækket virksomhed

I overensstemmelse med international praksis modtages brugerbetaling fra den internationale mine- og olieindustri til dækning af ekstraordinær myndighedsbehandling. Lovhjemmelen forefindes i råstoflovens § 6 og § 8.

Endvidere skal rettighedshaveren betale udgifter i forbindelse med myndighedsbehandling efter §§ 10, 19, 20 og 25, jf. råstoflovens § 25, stk. 5.

Råstofdirektoratets myndighedsbehandling, der er lovpligtig, er opdelt på ordinær administration der er bevillingsdækket, samt ekstraordinær myndighedsbehandling der er finansieret ved brugerbetaling.

Den ekstraordinære myndighedsbehandling er af en sådan karakter, at behandlingen ikke naturligt vil indgå i Råstofdirektoratets ordinære administration. Den ekstraordinære myndighedsbehandling omfatter bl.a. brugen af højt specialiserede internationale rådgivningsfirmaer, eksterne myndigheder i både Grønland og Danmark, samt tilsyn med virksomhed der er omfattet af råstofloven.

Den ekstraordinære myndighedsbehandling afhænger dels af mængden af tilladelser og dels af karakteren af rettighedshavernes virksomhed. Det er således i højere grad konjunkturerne og aktiviteterne frem for Råstofdirektoratet selv, der bestemmer omfang og tempo af den ekstraordinære myndighedsbehandling.

Der afholdes udgifter i forbindelse med ansøgning om godkendelse af udnyttelsesforanstaltninger m.m., indstilling af udnyttelsesvirksomhed, tilsyn, udgifter i tilknytning til opgivne tilladelser, oprydning samt anden myndighedsbehandling.

Indtægterne fremkommer på baggrund af objektive fastsatte kriterier, bl.a. koncessionens arealstørrelse og ikke-opfyldte efterforskningsforpligtigelser.

### 7. Nunaoil A/S

Nunaoil A/S ejes af det helejede statslige selskab Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG) og Grønlands Hjemmestyre med 50 pct. hver. Nunaoil A/S' virksomhed og ejerforhold er baseret på "Aftale mellem staten og Grønlands Hjemmestyre om dispositioner vedrørende Nunaoil A/S" af 8. og 11. september 1998. Aftalen er senere udmøntet i folketingslov nr. 1023 af 23. december 1998 og landstingslov nr. 12 af 30. oktober 1998.

Nunaoil A/S deltager i alle tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter. Efter de nuværende vilkår for udbudsrunder har selskabet en andel på 12,5 pct. af nye tilladelser, som p.t. udgør 2. Deltagelsen er ”båret” i efterforskningsfasen, hvilket betyder at de øvrige selskaber med andel i tilladelsen skal afholde Nunaoil A/S’s andel af udgifterne til efterforskning. Hvis der gøres et kommercielt fund vil Nunaoil A/S skulle afholde sin andel af investeringerne og de fremtidige driftsudgifter i forbindelse med produktion af fundet.

Regeringen planlægger at privatisere DONG A/S. Finansministeren har i den anledning i brev af 21. november 2003 til økonomi- og erhvervsministeren tilkendegivet: ”Det er min opfattelse, at det også på sigt bør være staten, der direkte eller indirekte fuldt ud ejer den ovennævnte aktiepost. Det skyldes blandt andet, at Nunaoil A/S forudsættes indsat som båret partner, hvorved det bliver de andre licensdeltagere, der betaler omkostningerne. /.../ . Jeg vil derfor i forbindelse med overvejelserne om DONG A/S’ privatisering indstille, at staten bevarer det fulde ejerskab til den aktiepost i Nunaoil A/S, der i dag er placeret i DONG-koncernen.”

Da der ikke er produktion af olie og gas i Grønland og ikke er gjort kommercielle fund vil Nunaoil A/S i en meget lang periode fremover ikke have indtægter. Selskabets driftsudgifter vil derfor skulle dækkes af kapitalindskud fra ejerne. Driften af Nunaoil A/S har siden 1998 været baseret på udlån af fagligt personale fra DONG A/S samt en bistaftale med DONG A/S. Med ændringen af ejerforholdene vil dette bortfalde. Aktionærerne har i perioden 1998-2004 årligt hver indskudt 5 mio. kr.

Det må forventes, at der igen fra 2006 vil skulle foretages kapitalindskud, da der ikke kan forventes overskud i Nunaoil A/S før efterforskningsaktiviteterne resulterer i produktion. Selskabet forventer, at indtægter fra olie/gasproduktion meget vel kan ligge mindst 10 år ude i fremtiden.

## Bilag 3.1

### Uddrag af ”Aftale mellem Grønlands Landsstyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998”

- ”3.1. Det grønlandske råstofdirektorat kan vederlagsfrit trække på oplysninger og data vedrørende projekter af relevans for mineralske råstoffer i Grønland fra Energistyrelsen (ENS), Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS), Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) og Miljøstyrelsen (MST).
- 3.2. Det grønlandske råstofdirektorat kan efter aftale udstationere medarbejdere i ENS, GEUS, DMU og MST som led i en videreuddannelse.
- 3.3. Det grønlandske råstofdirektorat har samme adgang, som RFG har haft indtil 1. juli 1998, til resultaterne af de undersøgelser og anden forskning, der af GEUS og DMU udføres vedrørende mineralske råstoffer i Grønland inden for rammerne af institutionernes årlige bevillingsrammer. Denne forskning vil indgå i grundlaget for den i punkt 3.8-3.9 angivne rådgivning/bistand.
- 3.4. GEUS's opgaver vedrørende mineralske råstoffer i Grønland vil som hidtil være at indsamle, modtage, opbevare, systematisere og tolke data og viden om geologiske forhold i Grønland, at tilgængeliggøre og publicere resultaterne af dette arbejde, samt at medvirke til promotion af råstofaktiviteter i Grønland og myndighedsbehandlingen heraf. Heri indgår også rapportering og andre data vedrørende rettighedshaveres virksomhed i henhold til tilladelser.
- 3.5. DMU's opgaver vedrørende mineralske råstoffer i Grønland vil som hidtil være at tilvejebringe dele af det miljømæssige grundlag for at regulere (myndighedsbehandle) mineral- og kulbrinteaktiviteter i Grønland og at deltage i denne regulering.
- 3.6. Det grønlandske råstofdirektorat skal kunne varetage sine opgaver bl.a. på grundlag af vederlagsfri rådgivning/bistand fra GEUS og DMU i samme omfang som gældende for RFG før 1. juli 1998, herunder den i punkt 3.9 nævnte rådgivning/bistand.
- 3.7. Det grønlandske råstofdirektorat kan vederlagsfrit modtage rådgivning/bistand fra ENS inden for en ramme svarende til det hidtidige ressourceforbrug til myndighedsbehandling m.m. vedrørende rettighedshaveres aktiviteter i RFG's tekniske sektion, herunder den i punkt 3.8-3.9 nævnte rådgivning/bistand.
- 3.8. Det grønlandske råstofdirektorat skal endvidere kunne rekvirere rådgivning/bistand fra ENS og MST vedrørende myndighedsbehandling af mineralaktiviteter og vedrørende andre forvaltningsmæssige opgaver end myndighedsbehandling.
- 3.9. Det grønlandske råstofdirektorats myndighedsbehandling af kulbrinteaktiviteter baseres på faglig rådgivning/bistand fra ENS, GEUS, DMU og MST. Denne bistand skal omfatte forhold af miljømæssig, teknisk, sikkerhedsmæssig, beredskabsmæssig og ressourcemæssig karakter og skal vedrøre kulbrinteaktiviteter på land, på søterritoriet (inden for 3-sømilegrænsen) og

udenfor dette.

- 3.10. I fremtidige udnyttelsestilladelser vedrørende mineralske råstoffer skal der i henhold til råstoflovens § 25, stk. 5 fastsættes vilkår om rettighedshaverens betaling af udgifter i forbindelse med det grønlandske råstofdirektorats myndighedsbehandling af rettighedshaverens virksomhed, herunder den myndighedsbehandling der foretages på grundlag af rådgivning/bistand i henhold til punkt 3.6-3.9. Rettighedshaveres betaling for udgifter til myndighedsbehandling i form af rådgivning/bistand fra ENS, GEUS, DMU OG MST skal tilgå disse institutioner. Såfremt der med rettighedshaveren indgås aftale om at erstatte refusionsbetalingen med en fast årlig afgift, skal det mellem det grønlandske råstofdirektorat og Miljø- og Energiministeriet aftales, hvilken del af denne afgift, der skal tilgå ENS, GEUS, DMU og MST.
- 3.11. Aftale med fællesbestemmelser om de i punkt 3.1-3.10 nævnte forhold for perioden efter 1. juli 1998 indgås mellem hjemmestyret og miljø- og energiministeriet, bl.a. med hensyn til omfang og karakter af den omhandlede rådgivning/bistand, rekvirering heraf, eventuel udstationering, betalingsforhold for bistand udover punkt 3.6-3.7, ansvar, fortrolighed m.m. Inden for rammerne af disse fællesbestemmelser kan der efter behov indgås særskilte aftaler mellem det grønlandske råstofdirektorat og henholdsvis ENS, GEUS, DMU og MST.
- 3.12. På statslig side etableres en mindre enhed (i ENS) til varetagelse af de fortsatte statslige opgaver inden for råstofordningens rammer, jf. bilag 1.
- 3.13. Hjemmestyrets hidtidige rettigheder og beføjelser i forhold til RFG overføres uændret til at gælde for staten (den statslige enhed) i forhold til det grønlandske råstofdirektorat. Disse rettigheder og beføjelser er angivet i bilag 1.”

**Grønlandsk-dansk selvstyrekommission**

*Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling*

**Rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og  
erhvervsudvikling**

April 2007

## 1. Indledning

### 1.1 Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling blev nedsat af Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission på kommissionens møde den 29. september 2004.

Arbejdsgruppens opgaver er beskrevet således i Kommissoriet:

Det fremgår af kommissoriet bl.a., at Kommissionen skal basere sit arbejde på princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter, og at kommissionen skal overveje og stille forslag til en nyordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark.

Arbejdsgruppen skal på denne baggrund overveje og stille forslag til en sådan nyordning med fokus på de økonomiske relationer mellem de grønlandske myndigheder og staten og herunder fremlægge konkrete, alternative forslag til principperne for bloktilskuddets udvikling fremover.

Under inddragelse af resultaterne fra arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer skal arbejdsgruppen herudover udarbejde forslag til, hvordan en nyordning vedrørende ikke-levende ressourcer og eventuelle indtægter herfra kan indgå i principperne for bloktilskuddets udvikling fremover.

På baggrund af betænkningen fra den grønlandske selvstyrekommission (april 2003) og rapporten fra Fællesudvalget for Erhvervsudvikling i Grønland (oktober 2003) skal arbejdsgruppen endvidere vurdere, hvorledes statens tilskud til Grønland i samspil med anbefalingerne fra disse to afrapporteringer kan medvirke til at gøre det grønlandske samfund mere økonomisk selv bærende og hermed mindre afhængigt af statens tilskud.

Arbejdsgruppen kan til brug for sit arbejde bede kommissionen om at indhente responsa fra anerkendt nationaløkonomisk sagkundskab som fx professorer ved universiteter eller handelshøjskoler til belysning af velafgrænsede, nationaløkonomiske spørgsmål.

### 1.2 Sammensætning

*Kommissionen besluttede ved nedsættelsen af arbejdsgruppen, at der udover 6 medlemmer udpeget blandt kommissionens medlemmer skulle udpeges op til 4 sagkyndige medlemmer. Kommissionen har efterfølgende besluttet, at udpege yderligere 2 medlemmer blandt kommissionens medlemmer.*

*Følgende var medlem af arbejdsgruppen ved rapportens færdiggørelse:*

Frank Jensen (formand)	udpeget til kommissionen af regeringen efter indstilling fra Folketinget
Kristen Touborg Jensen	-
Søren Espersen	-
Per Ørum Jørgensen	-
Kuupik Kleist	udpeget til kommissionen af landsstyret efter indstilling fra de i Grønlands Landsting repræsenterede partier
Augusta Salling	-
Per Berthelsen	-



## Bilag 12

3/99

Ruth Heilmann -

### Sagkyndige medlemmer

Søren Bo Nielsen	CBS Institut for Nationaløkonomi
Peter Beck	Økonomidirektoratet
Joakim Søndergaard Hansen	Finansministeriet

### Sekretariat

Steen Ryd Larsen	Statsministeriet
Søren Klit	Statsministeriet
Lisbeth Møller Jensen	Landsstyrets sekretariat

Lars-Emil Johansen og Henrik Vestergaard deltog som medlemmer af arbejdsgruppen indtil marts 2005, hvor de blev afløst af Per Rosing-Petersen og Per Ørum Jørgensen.

Jonathan Motzfeldt og Per Rosing-Petersen deltog som medlemmer af arbejdsgruppen indtil februar 2006, hvor de blev afløst af Kuupik Kleist og Per Berthelsen. Samtidig afløste Frank Jensen, Jonathan Motzfeldt, som formand for arbejdsgruppen.

Christian H. Hansen deltog som medlem af arbejdsgruppen indtil juni 2006, hvor han blev afløst af Søren Espersen.

Anders Boye Jacobsen deltog som sagkyndigt medlem af arbejdsgruppen indtil juni 2005, hvor han blev afløst af Peter Beck.

Henrik Thomsen deltog som sagkyndigt medlem af arbejdsgruppen indtil oktober 2006, hvor han blev afløst af Joakim Søndergaard Hansen.

Joakim Søndergaard Hansen deltog i sekretariatet indtil oktober 2006, hvor han blev sagkyndigt medlem. Søren Klit har siden 1. februar 2007 deltaget i sekretariatet.

Søren Bo Nielsen har til arbejdsgruppens analyser udarbejdet en model for den grønlandske økonomi med henblik på at kunne beskrive betydningen for levestandarden af ændringer i statens tilskud til Grønland. Finansministeriet har stået for de tekniske kørsler (i form af simulationer) med modellen, og Grønlands Statistik har bidraget med statistisk materiale. Modellen, hvis resultater indgår i afsnit 6, er beskrevet i et appendiks til arbejdsgruppens rapport.

### 1.3 Arbejdsgruppens arbejde

Arbejdsgruppen har afholdt 12 møder: 7. december 2004 (København), 16. marts 2005 (Ilulissat), 10. juni 2005 (København), 7. februar 2006 (Sisimiut), 10. maj 2006 (København), 30. maj 2006 (København), 12. juni 2006 (Narsaq), 12.-13. september 2006 (Nuuk), 30. november 2006 (København), 12. januar 2007 (København), 31. januar 2007 (København), 30. marts 2007 (København).

Arbejdsgruppen har afholdt møde med Keld Askær, direktør Royal Greenland, 12. september 2006, Josef Motzfeldt, landsstyremedlem for Finanser, Udenrigsanliggender og Nordisk Samarbejde, 12. september 2006, Jørgen Wæver Johansen, landsstyremedlem for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer, 12. september 2006, Villy Jensen, direktør, Greenland Venture A/S, 13. september 2006, Per

Lyster, statistikchef og specialkonsulent Carsten Petersen, Grønlands Statistik, 13. september 2006, Doris Jakobsen, landsstyremedlem for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke. 13. september 2006, Martin Kviesgaard, ordførende direktør, Svend-Erik Danielsen, direktør og Jesper Flensted Nielsen, direktør, GrønlandsBANKEN A/S, 13. september 2006, Siverth K. Heilmann, landsstyremedlem for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, 13. september 2006 og den 12. januar 2007 med Stig Rømer Winther, Direktør for Grønlands Turisme og Erhvervsråd.

#### **1.4 Rapportens opbygning mv.**

I det indledende afsnit gives en kortfattet redegørelse for hovedpunkterne i arbejdsgruppens overvejelser og indstillinger.

De efterfølgende afsnit 2.–4. beskriver den grønlandske økonomi, afsnit 5. arbejdsgruppens overvejelser vedrørende de centrale begreber nævnt i arbejdsgruppens kommissorium, mens afsnit 6.–7. behandler de konkrete opgaver, som arbejdsgruppen i henhold til sit kommissorium er blevet stillet. Afsnit 8 behandler de yderligere opgaver, som kommissionen har pålagt arbejdsgruppen. Endelig indeholder afsnit 9 arbejdsgruppens anbefalinger og indstillinger.

#### **1.5 Sammenfatning af afsnit 2.–9. i rapporten**

**Afsnit 2** indeholder en beskrivelse af nogle af de forhold der karakteriserer den grønlandske økonomi. En beskrivelse af udviklingen i de samlede grønlandske indkomster over tid viser, at Grønland siden hjemmestyrets indførelse gennem økonomisk vækst er blevet stadig mindre afhængig af statens overførsler og dermed mere selv bærende. En gennemgang af de væsentligste strukturer i den grønlandske økonomi giver et indblik i de udfordringer og muligheder, der ligger i den grønlandske økonomi.

Der peges på, at der er behov for at skabe en bedre konkurrenceevne i Grønland, og at der i den forbindelse er et stort potentiale i at få videreuddannet og kompetenceudviklet den grønlandske arbejdsstyrke.

Indkomsterne i Grønland er sammenlignet med andre vestlige lande meget ulige fordelt. Den forholdsvis skæve fordeling af indkomsterne i Grønland hænger bl.a. sammen med befolkningens bosætningsmønster, at en stor del af befolkningen ikke har en formel uddannelse, samt at det grønlandske skattesystem kun indeholder progression for de laveste indkomster.

**Afsnit 3** beskriver indtægts- og udgiftsstrukturen i den offentlige sektor, herunder de statslige overførslers betydning for finansieringen af den offentlige sektor i Grønland. Der gives en kort introduktion til det grønlandske skattesystem. En sammenligning af skattetryk med de øvrige nordiske lande viser, at Grønland har et markant lavere skattetryk. Afslutningsvis anskueliggøres nogle af de kommende års udfordringer for de offentlige finanser.

I **Afsnit 4** belyses overførslerne fra den danske stat til Grønland og deres betydning for den grønlandske økonomi og det grønlandske samfund. Afsnittet indledes med en beskrivelse af de overordnede rammer for statens nuværende tilskud, herunder hjemmestyrelovens grundlag for statslige tilskud til Grønland og Grønlands Hjemmestyres økonomiske ansvar samt hovedprincipper for statens bloktilskud 1979-2007.

Efterfølgende beskrives størrelsen af bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland samt udviklingen i overførslerne igennem de senere år. Disse størrelser sættes i forhold til den

grønlandske økonomi og den grønlandske offentlige sektor, og det belyses også, hvorledes overførslerne har betydning for udjævningen af indkomstniveauerne mellem Grønland og Danmark.

Afsnittet viser endvidere, at der er en meget skæv indkomstfordeling mellem kommunerne.

**Afsnit 5** beskriver nogle af de væsentlige begreber, som er omtalt i kommissoriet – rettigheder og pligter samt økonomisk selvbærenhed, og der redegøres for en række principper og forhold, som kan være af betydning i forbindelse med fastlæggelsen af statens fremtidige tilskud til Grønland.

**Afsnit 6** indeholder arbejdsgruppens forslag til en model for de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten. Modellen bygger forudsætningsvis på de tanker til indholdet i en ny selvstyrelov, som sideløbende er blevet drøftet i kommissionen, herunder er der lagt afgørende vægt på, at beslutninger om overtagelser af nye sagsområder træffes i Grønland. I afsnittet beskrives endvidere de overvejelser om andre, alternative modeller, som arbejdsgruppen har været igennem. Til støtte for overvejelserne har arbejdsgruppen foranlediget opstillingen af en model for Grønlands økonomi. Resultaterne af modelberegningerne, herunder konsekvenserne for levestandarden af forskellige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten beskrives ud fra anvendelsen af denne model.

Arbejdsgruppen fremlægger endvidere et forslag til behandlingen af eventuelle fremtidige indtægter fra råstofudvinding.

**Afsnit 7** indeholder en beskrivelse af de eksisterende økonomiske rammebetingelser for erhvervslivet; herunder konkurrenceforhold, pris- og omkostningsniveauet, boligmarkedet, finansieringsmulighederne og incitamentsstrukturen på bl.a. arbejds- og uddannelsesområdet.

Efterfølgende redegøres der for de reformtiltag, der er gennemført, påbegyndt eller planlagt med henblik på at skabe en bæredygtig og mere selvstændig økonomi baseret på landets egne ressourcer; herunder bl.a. reformer inden for erhvervs- og uddannelsesområdet.

Afsnittet afsluttet med en række anbefalinger.

**Afsnit 8** indeholder arbejdsgruppens overvejelser vedrørende det spørgsmål om parlamentarisk behandling i Folketinget i forbindelse med fastlæggelse af en eventuel dansk finansiel deltagelse i råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver, som kommissionen stillede til arbejdsgruppen på kommissionens møde den 8. september 2005.

**Afsnit 9** indeholder arbejdsgruppens indstillinger og anbefalinger. Arbejdsgruppen anbefaler en model, som indeholder forslag til en samlet ordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark, herunder behandlingen af indtægter fra udnyttelsen af ikke-levende ressourcer (mineralske råstoffer). Arbejdsgruppen anbefaler også enkelte initiativer omkring erhvervsforhold og parlamentarisk behandling i forbindelse med en eventuel dansk finansiel deltagelse i råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver.

Rapporten er opdateret til og med Landstingssamling efteråret 2006, samt statistiske oplysninger til og med 2005, med mindre andet følger af rapporten.

## 2. Den grønlandske økonomi

I de følgende afsnit beskrives nogle af de forhold, der karakteriserer den grønlandske økonomi. I afsnit 2.1 indledes med en beskrivelse af udviklingen i de samlede grønlandske indkomster over tid. Det vises, at Grønland siden hjemmestyrets indførelse har gjort sig stadig mindre afhængig af statens overførsler, og dermed mere selv bærende. Der redegøres herefter i afsnit 2.2 for nogle af de væsentligste strukturer i den grønlandske økonomi. Strukturer som har betydning for forståelsen af de udfordringer og muligheder der ligger i den grønlandske økonomi. I afsnit 2.3 beskrives indkomstfordelingen i Grønland.

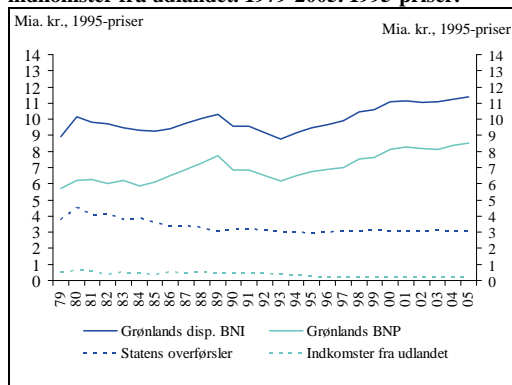
Som nævnt i afsnit 1 er det nuværende (indkomstbaserede) grønlandske nationalregnskab behæftet med en række data- og metodemæssige svagheder. Det er bl.a. Danmarks Statistiks vurdering på baggrund af en summarisk gennemgang, at de nuværende tal for bruttonationalproduktet (BNP) undervurderer det faktiske BNP i Grønland,<sup>1</sup> jf. Bent Thage, *Nyt Nationalregnskab, november 2004*.

### 2.1 Udviklingen i de samlede indkomst

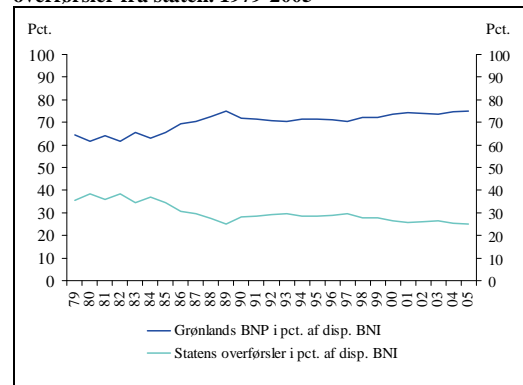
Den egen producerede indkomst har over tid udgjort en stadig stigende andel af Grønlands samlede indkomst, og Grønland har dermed gjort sig stadig mindre afhængig af statens overførsler set i forhold til den samlede grønlandske økonomi. Grønland er således siden hjemmestyrets indførelse blevet mere økonomisk selv bærende.

Den samlede indkomst i Grønland (den disponible bruttonationalindkomst/disp. BNI) er givet ved summen af den grønlandske produktion (bruttonationalproduktet/BNP), statens overførsler til Grønland (bloktilskud og øvrige overførsler), samt øvrige indkomster fra udlandet (fx overførsler fra EU). Den reale udvikling i disse størrelser i perioden 1979-2005 er vist i figur 2.1.

**Figur 2.1. Udviklingen i Grønlands disp. BNI, Grønlands BNP, statens overførsler og grønlandske indkomster fra udlandet. 1979-2005. 1995-priser.**



**Figur 2.2. Udviklingen i andelen af Grønlands disp. BNI fra hhv. grønlandsk produktion (BNP) og overførsler fra staten. 1979-2005**



Kilde: Grønlands Statistik.

<sup>1</sup> Grønlands Statistik fik fra 2006 forhøjet bevillingen med 1,5 mio. kr. til udvikling af et nyt (produktionsbaseret) nationalregnskab, hvilket også giver mulighed for udvikling af flere basisstatistikker.

Af figur 2.1 fremgår det, at Grønlands disp. BNI opgjort i 1995-priser, er steget fra 8,9 mia. kr. i 1979 til 11,4 mia. kr. i 2005, svarende til en gennemsnitlig årlig real vækst på 0,9 pct. Indtægterne fra staten er i samme periode faldet fra 3,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr., svarende til et gennemsnitligt årligt reelt fald på 0,8 pct. Den relativt kraftigere vækst i disp. BNI i forhold til indtægterne fra staten skyldes, at det grønlandske BNP i perioden er vokset fra 6,2 mia. kr. til 8,5 mia. kr. svarende til en gennemsnitlig årlig real vækst på 1,5 pct. Grønlandsk produktion har således over tid udgjort en stadig stigende andel af de samlede grønlandske indkomster. Dette fremgår også af figur 2.2, hvor udviklingen i andelen af Grønlands disp. BNI fra grønlandsk produktion (BNP) og statens overførsler er vist.

De grønlandske indtægter fra staten har udgjort en faldende andel af de samlede grønlandske indkomster, jf. figur 2.2. Statens overførsler til Grønland udgjorde i 2005 godt 25 pct. af Grønlands disp. BNI mod knap 40 pct. i 1980, og statens overførsler er således fortsat en betydelig indtægtskilde. Den grønlandske produktion har i perioden tilsvarende været stigende og udgjorde i 2005 knap 75 pct. af grundlaget for de samlede indkomster mod godt 60 pct. i 1980. Grønland er således over tid blevet mindre afhængig af statens overførsler og mere selvberende.

### 2.2 Strukturer i den grønlandske økonomi

Den grønlandske økonomi adskiller sig fra øvrige vestlige økonomier ved sin geografi, klimatiske forhold og lave befolkningskoncentration. Disse forhold kan – sammen med statens overførsler til Grønland – forklare nogle af de særlige forhold, der gør sig gældende i den grønlandske økonomi.

Det indenlandske marked er forholdsvis begrænset og meget spredt. I nogle erhvervssektorer er spredningen endog så markant, at der ikke er tale om ét marked men flere uafhængige markeder. Det betyder, at virksomheder har ringe muligheder for at opnå stordriftsfordele, hvilket er til skade for omkostningsniveauet og dermed muligheden for at kunne konkurrere med importvarer. Dette kommer tydeligst til udtryk i den grønlandske udenrigshandelsstatistik. Grønland eksporterer stort set kun fiskeriprodukter. Og man har på den anden side en meget høj importkvote. Det er således på trods af transportomkostningerne billigere at importere en lang række varer frem for at producere dem selv. Samlet set udmønter dette sig i et forholdsvis stort underskud på handelsbalancen, der kun kan opretholdes via statens overførsler til Grønland. Det bemærkes, at det er normalt, at en lille økonomi som den grønlandske har en relativt stor udenrigshandel, da små økonomier vil specialisere sig mere end store økonomier.

Erhvervsstrukturen i Grønland kan betegnes som tostrengt. Fangst- og fiskeindustrien fungerer som den bærende sektor med afledte effekter på resten af økonomien. At denne sektor er af central betydning for den grønlandske økonomi afspejles bl.a. ved, at den beskæftiger skønsmæssigt godt 20 pct. af arbejdsstyrken og hjemtager over 95 pct. af de grønlandske eksportindtægter. Det gør Grønland meget afhængig af naturgivne forhold, herunder udviklingen i reje- og fiskebestanden.

Fremstillingsvirksomheden består helt overvejende af forarbejdning af fangst- og fiskeriprodukter. Denne sektor er under pres fra udlandet på grund af det grønlandske løn- og produktivitetsniveau. Tendensen til, at arbejdskraftintensiv produktion flytter til lavtlønsområder eller teknologiseres, gør sig også gældende for Grønland. Denne tendens kan bl.a. kompenseres gennem uddannelse og opkvalificering af den grønlandske arbejdsstyrke til andre sektorer.

Den anden betydende erhvervssektor udgøres af de såkaldte landbaserede erhverv, der omfatter bl.a. detailhandel, bygge- og anlægssektoren, hotel- og restaurationsvirksomhed. Denne sektor

beskæftiger skønsmæssigt 25 pct. af arbejdsstyrken og er i høj grad afhængig af efterspørgslen fra den offentlige sektor og indkomstudviklingen i fiskeriet.

Udover de to ovennævnte sektorer arbejdes der erhvervspolitisk i Grønland på, at sektorerne turisme og råstoffer skal udvikles til betydende erhverv. Særligt inden for de hårde mineraler kan der nu aflæses en positiv udvikling i form af øget beskæftigelse og stigende skattepligtige indkomster. Guldminen i Sydgrønland og olivinminen ved Fiskefjorden i Maniitsoq bidrager således nu positivt til den grønlandske samfundsøkonomi. Endvidere har landsstyret givet Greenland Water ApS eneret til produktion af drikkevand fra Lyngmarkskilden ved Qeqertarsuaq. Projektet vil, såfremt det bliver realiseret kunne medføre en betydelig investering samt forventeligt 50 nye arbejdspladser.

Inden for turismeerhvervet er der særlig vækst i området i og omkring Ilulissat, men turistsektoren slås med forholdsvis høje infrastrukturomkostninger.

Det skal bemærkes, at gøres der kommercielle fund af olie i den grønlandske undergrund, så vil det i sig selv ikke løse de fundamentale problemer, der karakteriserer den grønlandske økonomi. Oliefund vil, afhængig af størrelsen, kunne have samme skævvridende effekt på økonomien som det er tilfældet med statens overførsler. Oprettelsen af en fond, hvori kommende indtægter fra olieudvinding vil kunne placeres, vil i nogen grad kunne medvirke til at dæmpe u hensigtsmæssige konsekvenser i form af fx et inflationært pres i økonomien.

Den historiske baggrund samt statens fortsatte overførsler har medvirket til, at den offentlige sektor i Grønland er den største og mest dominerende sektor. I 1994 udgjorde de samlede offentlig udgifter i Grønland knap 90 pct. af BNP. Denne andel er de seneste ti år faldet til godt 73 pct. i 2005, hvilket dog fortsat er højt internationalt set. I 2004 var knap 45 pct. af de beskæftigede i Grønland ansat indenfor offentlig administration og service (ekskl. offentligt ejede virksomheder). Statens overførsler til Grønland har medvirket til at skattetrykket har kunnet holdes nede på et i nordisk sammenhæng lavt niveau.

Bl.a. OECD anfører, at overførslerne fra staten medvirker til en skævvridning af Grønlands økonomi, idet de disponible indkomster pr. indbygger herved ligger betydeligt over, hvad den grønlandske produktion giver mulighed for. Det grønlandske lønniveau er næsten på niveau med det danske, mens produktionen pr. indbygger er væsentligt lavere<sup>2</sup>.

Følgerne har været, at konkurrenceevnen overfor udlandet over tid er blevet svækket, og tendensen til en drejning af produktionen over mod varer, som ikke handles på verdensmarkedet, det vil sige typisk offentlige serviceydelser, er blevet forstærket. Som konsekvens heraf er det blevet yderligere vanskeligt – ud over konsekvenserne af det begrænsede hjemmemarked – at starte nye private virksomheder op, der uden offentlige tilskud kan konkurrere med importvarer eller på eksportmarkederne.

Bloktilskuddet fra Danmark stiller således den grønlandske økonomi i et dilemma. På den ene side muliggør det et løn- og forbrugsniveau væsentligt over, hvad landets egenproduktion tillader. På den anden side hæmmer den konkurrenceevnen i den private sektor ved at presse produktionsomkostningerne op på et niveau, der ikke er konkurrencedygtigt.

---

<sup>2</sup> OECD. Grønlands Økonomi – En strategi for fremtiden. 1999.

For at skabe en bedre konkurrenceevne skal forskellen mellem løn og egenproduktivitet indsnævres. Det kunne ske gennem øget uddannelse af den grønlandske arbejdsstyrke. Blot 33 pct. af den hjemmehørende befolkning i Grønland har en kompetencegivende uddannelse mod omkring 80 pct. i Danmark.

Af de registrerede ledige i 2004 havde over 80 pct. ingen kompetencegivende uddannelse<sup>3</sup>. Der er således i Grønland et meget stort uudnyttet potentiale for at hæve produktiviteten og dermed konkurrenceevnen overfor udlandet. Et generelt øget uddannelsesniveau vil også kunne medvirke til, at grønlændere i højere grad end i dag vil kunne erstatte tilkaldt arbejdskraft.

Det er særligt relevant set i lyset af, at lønningerne ikke alene bestemmes af produktivitetsudviklingen i Grønland, men også af produktivitetsudviklingen i Danmark. Det hænger sammen med, at Grønland i kraft af den importerede danske arbejdskraft i et vist omfang må følge med udviklingen i lønningerne og den disponible indkomst i Danmark for kunne tiltrække den nødvendige arbejdskraft.

En reduceret offentlig efterspørgsel efter arbejdskraft, herunder tilkaldt arbejdskraft kan således medvirke til en afdæmpning af lønomkostningsudviklingen.

### 2.3 Indkomstfordelingen i Grønland

Indkomsterne i Grønland (efter skat) er internationalt set ulige fordelt, *jf. figur 2.3*, hvor værdien af den såkaldte Gini-koefficient<sup>4</sup> er vist for en række lande.

De nordiske lande har alle en forholdsvis jævn indkomstfordeling – og dermed en forholdsvis lav Gini-koefficient. Det kan primært tilskrives en høj grad af offentlig omfordeling via et progressivt skattesystem, hvor den gennemsnitlige skattebetaling er stigende med stigende indkomst, samt et arbejdsmarked med en beskeden lønspredning, som følge af en forholdsvis homogen og veluddannet arbejdsstyrke, samt hertil en forholdsvis høj grad af arbejdstagerbeskyttelse i form af internationalt set høje minimumslønninger.

Lande som USA og Storbritannien, der traditionelt har haft en lav grad af offentlig omfordeling og arbejdstagerbeskyttelse, har omvendt forholdsvis høje Gini-koefficienter.

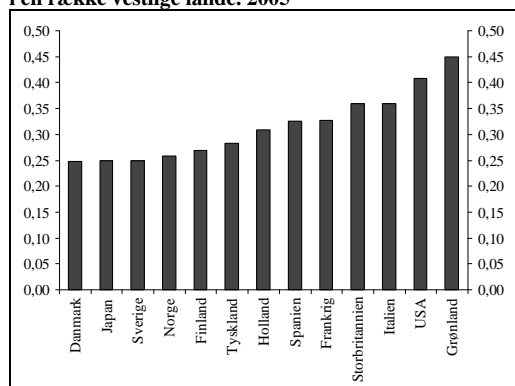
Det er navnlig de store forskelle i befolkningens grundvilkår i Grønland, der er årsagen til uligheden. Store befolkningsgrupper er uden uddannelse og/eller bosat i yderområder med ringe økonomiske muligheder. Indkomstfordelingen er også skæv mellem store byer på den ene side og bygder og yderdistrikter på den anden side. Den gennemsnitlige bruttoindkomst i husstandene i bygderne var i 2005 på 284.000 kr. mod 366.000 kr. i byerne. Byen Nuuk havde i 2005 Grønlands højeste gennemsnitlige bruttoindkomst i husstandene på 454.000 kr. Det skal bemærkes, at indkomsten i især bygderne er undervurderet, da disse ikke indeholder værdien af naturalieindkomst i form af fangst- og fiskeri.

At en stor del af befolkningen ikke har en uddannelse, er en vigtig forklaring på den ulige indkomstfordeling. En styrkelse af uddannelsesniveaet vil bidrage til en mere lige indkomstfordeling.

<sup>3</sup> Politisk-Økonomisk Redegørelse 2006, Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender.

<sup>4</sup> Gini-koefficienten er et mål for graden af ulighed. En værdi på 0,0 svarer til at alle indkomster i økonomien er præcis lige store – alle får det samme – mens en værdi på 1,0 svarer til, at et individ får hele indkomsten i økonomien.

**Figur 2.3. Gini-koefficienten for indkomster (efter skat) i en række vestlige lande. 2005**



Kilde: Grønlands Statistik og OECD.

Det grønlandske skattesystem, der kun indeholder progression for de laveste indkomster, er også en medvirkende årsag til den ulige indkomstfordeling. Således udjævner værdien af de ikke-skattepligtige offentlige ydelser, som boligsikring og pensionisttillæg mere, end den udjævning, der sker via skattebetalingerne.



### 3. Udviklingen i de offentlige finanser

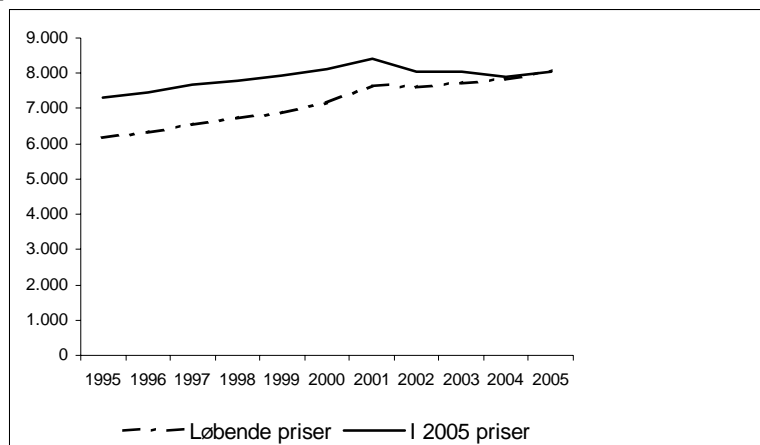
Den offentlige sektor i Grønland består af tre delsektorer; Hjemmestyret, kommunerne og statens institutioner i Grønland.

I det følgende belyses forholdet mellem de offentlige indtægter og udgifter, samt de statslige overførslers betydning for finansieringen af den offentlige sektor i Grønland. I forbindelse hermed gives et summarisk overblik over udviklingen i de offentlige indtægtskilder og udviklingen på de enkelte udgiftsområder og drifts- og kapitalbalance fra 1995 til 2005. Afslutningsvis omtales nogle af de kommende års udfordringer for de offentlige finanser.

#### 3.1 De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter steg op gennem 90'erne, mens de i årene 2001 til 2003 stagnerende som følge af den økonomiske afmatning. En forbedret konjunktursituation siden 2004 har ført til ny vækst i de offentlige indtægter. Samlet er de offentlige indtægter steget fra ca. 6,15 mia. kr. i 1995 til omkring 8,03 mia. kr. i 2005 opgjort i løbende priser, hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig stigning på 3,05 pct. Til sammenligning er forbrugerpriserne i gennemsnit steget med 2,0 pct. om året. Der er således en behersket realvækst i de offentlige indtægter. I perioden fra 2001 til 2004 har indtægterne opgjort i 2005 priser dog været faldende, for dog i 2005 at stige igen.

**Figur 3.1:** Udviklingen i de offentlige indtægter fra 1995 til 2005 (mio. kr. i løbende priser).

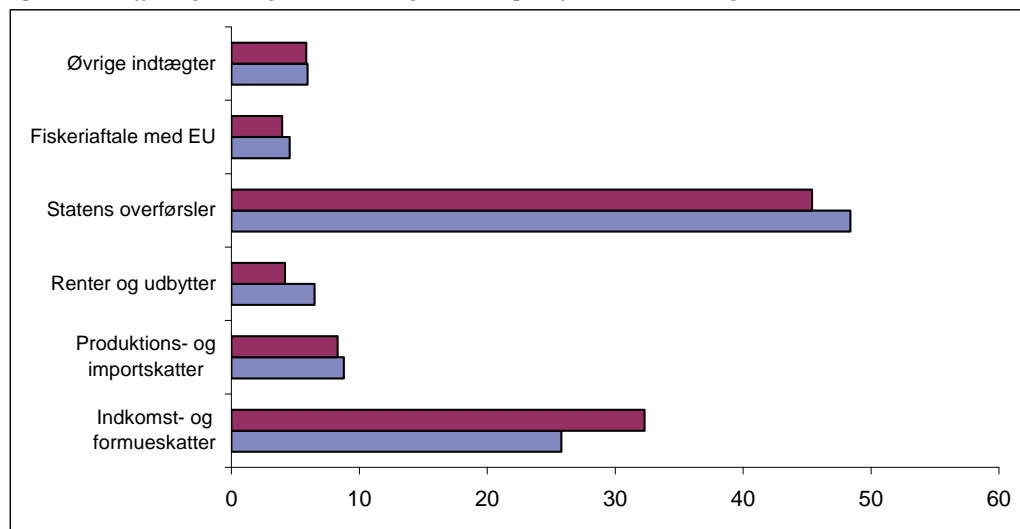


Kilde: Grønlands Statistik, *Offentlige finanser*.

#### 3.1.1 Den offentlige indtægtsstruktur

I perioden fra 1995 til 2005 er sket et betydeligt skift i den offentlige indtægtsstruktur. Af figur 3.2 ses, at provenuet fra *indkomst- og formueskatter* i dag udgør en væsentlig større andel af de samlede indtægter end tidligere. Stigningen skyldes primært væksten i samfundsøkonomien og dermed i skattegrundlaget, mens skattesatserne har været relativt konstante.

Figur 3.2: De offentlige indtægtskilder 1995 og 2005 som pct. af de samlede indtægter.



Kilde: Grønlands Statistik, *Offentlige finanser*.

Derimod har provenuet af produktions- og importskatter, samt indtægter fra renter og udbytter været faldende. *Produktions- og importskatter* dækker hovedsageligt over indførselsafgifter på køretøjer, tobaksvarer og alkohol. I perioden fra 2000 til 2003 blev ensfragtafgiften efter anbefaling fra bl.a. OECD udfaset, hvilket har reduceret indtægterne fra produktions- og importskatter med omkring 70 mio. kr. *Renter og udbytter* består både af renteafkastet af de offentlige aktiver og udbytter fra de offentligt ejede aktieselskaber.

Den største indtægtskilde var både i 1995 og 2005 *de statslige overførsler*, der består af bloktilskuddet, samt finansiering af de offentlige opgaver varetaget af staten, herunder forsvar og justitsvæsen. I 1995 udgjorde de statslige overførsler ca. 48,4 pct. af de samlede indtægter, mens andelen i 2005 var faldet til ca. 45,4 pct..

*Fiskeriaftalen med EU* betyder, at Grønland årligt modtager en finansiel modydelse for EU's fiskekvoter i grønlandsk farvand. I 2005 var compensationen fra EU på godt 318 mio. kr. Den gældende aftale udløb ved udgangen af 2006 og et nyt aftalegrundlag i forbindelse med en fiskeriaftale og en partnerskabsaftale er færdigforhandlet.

Posten *øvrige indtægter* omfatter den offentlige sektors andre indtægtskilder, bl.a. i form af afdrag fra Nukissiorfiit (det grønlandske elforsyningsselskab), som er en nettostyret virksomhed under Grønlands Hjemmestyre.

Set under et, udgjorde indtægterne fra Danmark og EU i 2005 omkring 49,9 pct. af de samlede offentlige indtægter. Det er en lidt mindre andel end i 1995, hvor tallet var omkring 53 pct. Egenindtægterne i form af skatter, afgifter, udbytter og renter mv. udgør således i dag en lidt større andel af de samlede indtægter end tidligere.

### 3.1.2 Det overordnede skattesystem

Det grønlandske skattesystem er på mange måder et meget simpelt og gennemskueligt system, hvor indkomstbeskatningen omfatter arbejds- og kapitalindkomst under et.

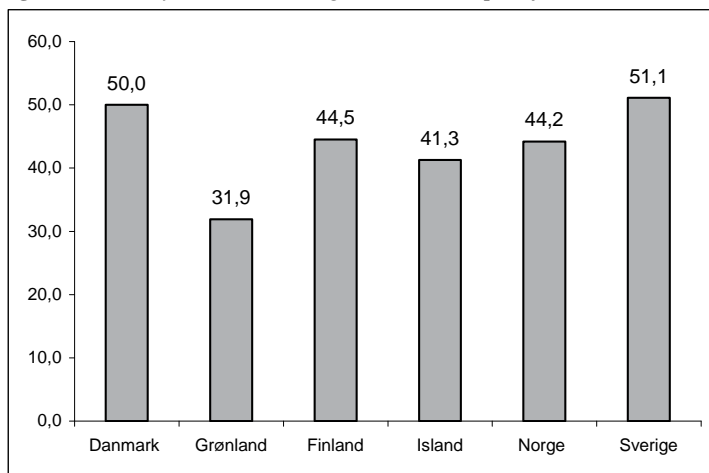
Grønland opererer med proportional beskatning, når bortses fra et bundfradrag bestående af person- og standardfradrag. Når den skattepligtige indkomst overstiger bundfradraget, pålægges skat med en konstant sats, der afhængigt af bopælskommune i 2006 lå i intervallet fra 37 til 46 pct., med en gennemsnitlig udskrivningsprocent på 43,7 pct. Personlig kapitalindkomst i form af renter mv. beskattes med samme sats som arbejdsindkomst og der gives rabat med samme sats for det tilfælde, hvor kapitalindkomsten er negativ.

Grønland har i modsætning til Danmark ingen moms. Til gengæld er der et system af indførselsafgifter på en lang række varer. Specielt de grønlandske afgifter på tobak og alkohol er markant højere end i Danmark.

### 3.1.3 Skattetryk i Grønland, Danmark og øvrige nordiske lande

I figur 3.3 er vist skattetrykket i Grønland og de nordiske lande. Det fremgår, at det grønlandske skattetryk ligger mærkbart under niveauet i Danmark og de øvrige nordiske lande. Dette er en naturlig konsekvens af, at tilskuddet fra den danske stat tilfalder landskassen. Herved mindskes Hjemmestyrets indtægtsbehov for at kunne finansiere landskassens udgifter. Sagt anderledes, falder behovet for skatteindtægter i takt med størrelsen på bloktilskuddet.

Figur 3.3: Skattetrykket i Grønland og Norden i 2005 (pct. af BNP).



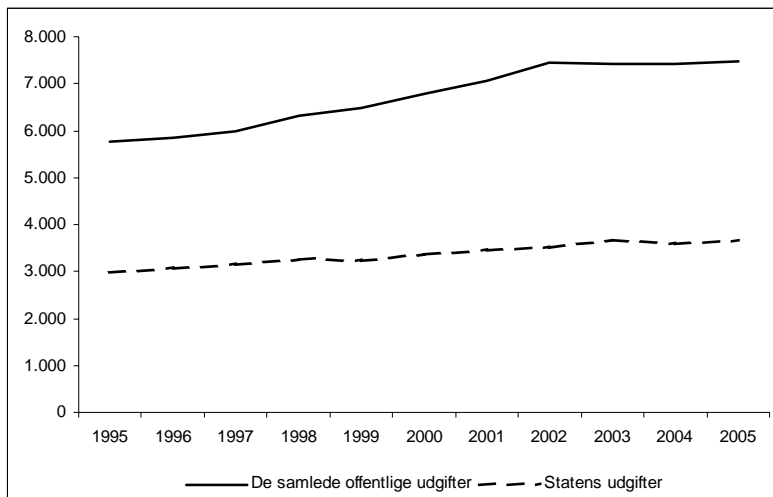
Kilde: Nordic Council of Ministers – Nordisk statistisk årsbok 2006.

Det skal bemærkes, at et øget skattetryk i Grønland vil reducere befolknings disponible indkomst til privat forbrug og opsparing også i forhold til niveauet i Danmark. Det vil mindske incitamentet til at bo og arbejde i Grønland, hvilket kan vanskeliggøre rekruttering af specialiseret arbejdskraft fra Danmark. Ligesom personer hjemhørende i Grønland, der tager en uddannelse i Danmark, vil have mindre tilskyndelse til at vende tilbage til Grønland, jf. afsnit 6.

### 3.2 De samlede offentlige udgifter

De samlede offentlige udgifter (drifts- og kapitaludgifter) er steget fra 5,8 mia. kr. i 1995 til 7,5 mia. kr. i 2005, svarende til en gennemsnitlig årlig stigning på 2,6 pct. Udviklingen i de samlede offentlige udgifter er vist i figur 3.4. De offentlige udgiftsstigninger var store i sidste halvdel af 90'erne, mens udgifterne fra 2001 og frem har været stabile.

Figur 3.4: Udviklingen i de offentlige udgifter og statens udgifter fra 1994 til 2004 (mio. kr. i årets priser).



Kilde: Grønlands Statistik, *Offentlige finanser 2005*.

I samme periode er de statslige udgifter vokset med gennemsnitligt 1,8 pct. om året, hvilket svarer til den gennemsnitlige vækst i forbrugerpriserne. Egenfinansieringen af de offentlige udgifter er øget fra 48,3 pct. i 1995 til 51,2 pct. i 2005. Det skyldes, at de samlede offentlige udgifter er vokset hurtigere end de statslige overførsler. Grønland finansierer således i dag en større andel af den offentlige service gennem egne indtægter end i 1995.

Figur 3.5 viser, at de samlede offentlige udgifter udgør en forholdsvis stor andel af Grønlands bruttonationalprodukt (BNP). Figuren viser imidlertid også, at der i perioden fra 1995 til 2005 er sket et markant fald fra 85 pct. til godt 73 pct.

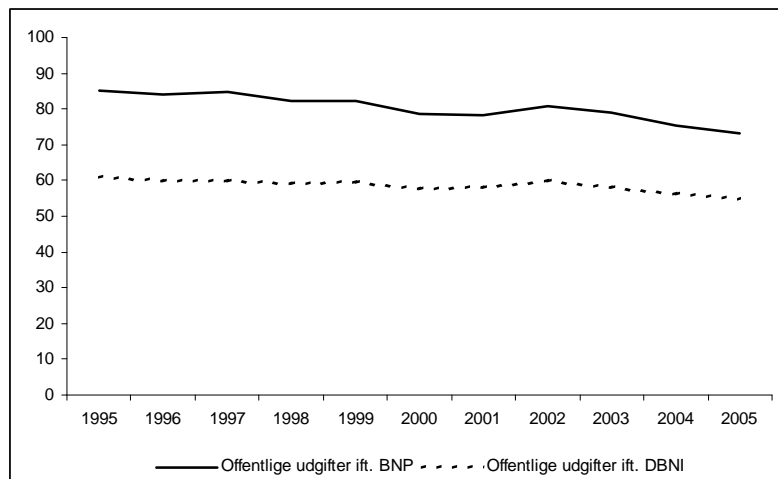
Til sammenligning udgør de offentlige udgifter ca. 52 pct. af BNP i Danmark i 2005.

At det er muligt, at finansiere så store offentlige udgifter skyldes det særlige forhold at Grønland modtager bloktilskud fra staten, ligesom staten afholder en række udgifter på sagsområder der ikke er overtaget af Grønland.

Overførslen fra Danmark betyder, at de indkomster der er disponible (den disponible bruttonationalindkomst – disponibel BNI), er væsentligt større end indtægterne fra egenproduktionen (Bruttonationalproduktet – BNP).

Beregnes de offentlige udgifter som andel af disponibel bruttonationalindkomst viser figur 3.5, at de offentlige udgifter udgør knap 55 pct. i 2005.

**Figur 3.5: Udviklingen i de offentlige udgifter fra 1995 til 2005 i pct. af BNP hhv. disponibel BNI.**



Kilde: Grønlands Statistik, *Offentlige finanser 2005* og *Nationalregnskabet 2005*.

### 3.2.1 Den realøkonomiske fordeling af de offentlige udgifter

I tabel 3.1 er vist den realøkonomiske fordeling af de offentlige udgifter i Grønland. Heraf fremgår, at Grønland i 2005 anvendte 69,9 pct. af de samlede offentlige udgifter på forbrug, mens Danmark kun brugte 51,2 pct. Grønlands geografi og de relativt små kommuner, der ikke giver mulighed for stordriftsfordele, kan således være baggrunden for, at relativt mange ressourcer går til administration.<sup>5</sup> Dette kan i sig selv tale for kommunesammenlægninger og/eller kommunalt samarbejde, som også foreslås i Strukturudvalgets betænkning.<sup>6</sup>

Mens det offentlige forbrug udgjorde godt 70 procent af de samlede offentlige udgifter, udgjorde de grønlandske udgifter til overførsler kun 24 pct. af de samlede udgifter (mod 44,8 pct. i Danmark). Årsagen er primært, at de sociale sikrings- og pensionsordninger er betydeligt mindre udbygget og hermed mindre omkostningstunge end i Danmark. Grønland anvender dog flere ressourcer på overførsler til virksomhederne end Danmark, hvilket afspejler den store offentlige involvering i erhvervslivet.

Kapitaludgifterne til bl.a. faste nyinvesteringer og investeringstilskud til virksomhederne udgjorde i 2005 6,1 pct. af de samlede udgifter. Det er højere end i Danmark, hvor den samlede udgift udgjorde 4,0 pct., hvilket primært skyldes investeringstilskud til virksomheder.

<sup>5</sup> Det rådgivende udvalg vedr. Grønlands økonomi analyserede i beretningen, marts 2003 de administrative udgifter i Grønland og sammenholdt disse med udgifterne i Danmark. Det var blandt andet udvalgets konklusion, at de offentlige administrationsudgifter i Grønland pr. indbygger (i 2001) var næsten dobbelt så store som i Danmark – godt 14.000 kr. mod knap 8.000 kr. Undersøgelsen viser, at administrationsudgifterne pr. indbygger aftager med den enkelte kommunes størrelse, (dog med Nuuk som den væsentligste undtagelse).

<sup>6</sup> Betænkningen er afleveret til landsstyret december 2005 – og blev forelagt på landstingets forårssamling 2006.

Der er således væsentlige forskelle i prioriteringen af de offentlige udgifter i Grønland og Danmark. Grønland anvender en relativ stor andel af de samlede udgifter på offentligt forbrug, hvorimod Danmark har valgt at prioritere løbende overførsler til husholdningerne. Forskellene er dog blevet indsnævret fra 1995 til i dag.

**Tabel 3.1 De offentlige udgifter i Grønland, realøkonomisk fordeling (pct. af samlede udgifter).**

	1995	2005	Fordelingen i Danmark 2005
<i>Offentligt konsum (1)</i>	65,0	69,9	51,2
- heraf lønudgifter	35,8	40,8	32,6
<i>Løbende overførsler (2)</i>	28,0	24,0	44,8
- heraf til virksomheder	9,9	8,4	3,0
- heraf til husholdninger	14,4	13,5	31,1
<i>Driftsudgifter (1+2=3)</i>	93,0	93,9	96,0
<i>Kapitaludgifter (4)</i>	7,0	6,1	4,0
- heraf faste nyinvesteringer	4,0	3,4	3,2
- heraf investeringstilskud til virksomhederne	1,7	1,7	0,3
<i>Drifts- og kapitaludgifter i alt (3+4)</i>	100,0	100,0	100,0

Kilde: Grønlands Statistiks statistikbank, *Offentlige finanser*. Danmarks Statistiks statistikbank, *Offentlige finanser*.

### 3.2.2 De offentlige udgifter fordelt på formål

De seneste ti år er der sket en betydelig omprioritering af de offentlige ressourcer i retning af uddannelse og social tryghed og velfærd. I tabel 3.2 er vist de offentlige udgifter fordelt på formål i henholdsvis 1995 og 2005, samt den tilsvarende fordeling for Danmark i 2005.

**Tabel 3.2 De offentlige udgifter i Grønland, funktionel fordeling (pct. af samlede udgifter).**

	1995	2005	Fordelingen i Danmark 2005
Generelle offentlige tjenester	10	12	13
Forsvar m.m.	5	3	3
Offentlig orden og sikkerhed	3	3	2
Undervisning	14	18	15
Sundhedsvæsen	11	12	13
Social tryghed og velfærd	21	25	42
Boligforhold m.v.	6	5	1
Kirke, rekreation og kultur m.v.	4	3	3
Energi, transport, kommunikation og miljø	6	5	4
Erhverv, drift og udvikling	13	9	4
Ikke-funktionsopdelte udgifter	8	5	-
I alt	100	100	100

Kilde: Grønlands Statistiks statistikbank, *Offentlige finanser*. Danmarks Statistiks statistikbank, *Offentlige finanser*.

De sociale udgifter har generelt været stigende i Grønland. Det gælder både for sikringsydelse og forsorg. Stigningen i de sociale sikringsordninger skyldes bl.a., at mange af disse ordninger er baseret på objektive kriterier, hvilket bevirker at bl.a. udviklingen i befolkningens alderssammensætning har betydning for udgiftsniveaet. Øgede grundbeløb for alders- og førtidspensionister kombineret med nedgang i anden supplerende indkomst har bevirket en væsentlig stigning i udgifterne til offentlig pension. Stigningen på forsorgsområdet er primært sket inden for området børne- og ungdomsinstitutioner, samt handicap- og ældreforsorg. Udgifterne til *social tryghed og velfærd* er steget fra 21 pct. af de samlede udgifter i 1995 til 25 pct. i 2005.

## Bilag 12

17/99

Andelen af de samlede offentlige udgifter, der medgår til social tryghed og velfærd er dog fortsat betydeligt lavere end i Danmark, hvor disse udgifter udgjorde 42 pct. af de offentlige udgifter.

Prioriteringen af *uddannelse* er øget og udgifterne hertil udgjorde i 2005 18 pct. af de samlede udgifter mod 15 pct. i Danmark. Den øgede fokus på uddannelsesområdet må ses på baggrund af, at Grønland har et stort uddannelsesefterslæb. Det skønnes, at kun 33 pct. af den potentielle arbejdsstyrke i dag har en kompetencegivende uddannelse mod godt 80 pct. i Danmark. De kommende års ekstra uddannelsesindsats medfører, at der skal kanaliseres yderligere ressourcer til området.

*Forsvarsområdet* hører under staten og udgifterne er faldet fra 316 mio. kr. i 1995 til 228 mio. kr. i 2005 opgjort i årets priser. Det svarer til et fald fra 6 pct. af de samlede udgifter i 1994 til 3 pct. i 2005<sup>7</sup>.

Udgifterne til *erhverv, drift og udvikling* har relativt set været faldende siden 1995, men udgjorde i 2005 fortsat over 10 pct. af de samlede udgifter. Til sammenligning lå tallet i Danmark på kun 3 pct. af udgifterne. Det offentlige engagement i erhvervslivet er således stadig stort, jf. også afsnit 3.3, sammenlignet med Danmark, om end forskellen er indsnævret væsentligt siden 1994.

*Boligområdet* optog i 2005 5 pct. af de samlede udgifter, hvilket er et svagt fald i forhold til 1995. Andelen er markant højere end i Danmark, hvilket skyldes det relativt uudviklede private boligmarked og de høje byggeomkostninger, der medfører at store dele af befolkningen ikke betaler de reelle boligomkostninger.

De øvrige udgiftsposter *sundhedsvæsnets, generelle offentlige tjenester, offentlig orden og sikkerhed* samt *kultur, kirke og rekreation* har som andel af de offentlige udgifter ligget nogenlunde stabilt siden 1995 og er ikke væsentligt forskelligt fra niveauet i Danmark.

### 3.3 Udviklingen i drifts- og kapitalbalancen

Hjemmestyret og kommunerne har i perioden fra 1995 til 2005 opretholdt betydelige overskud på drifts- og kapitalbalancen. I 2005 havde Grønland et drifts- og kapitaloverskud på 565 mio. kr., hvilket svarer til godt 5,5 pct. af BNP. Til sammenligning havde Danmark, et overskud på ca. 4 pct. af BNP.

Det løbende overskud på drifts- og kapitalbalancen har medført, at den offentlige sektor i Grønland stort set er gældfri, og de offentlige finanser er i modsætning til i de fleste andre OECD-lande derfor ikke tynget af store renteudgifter.

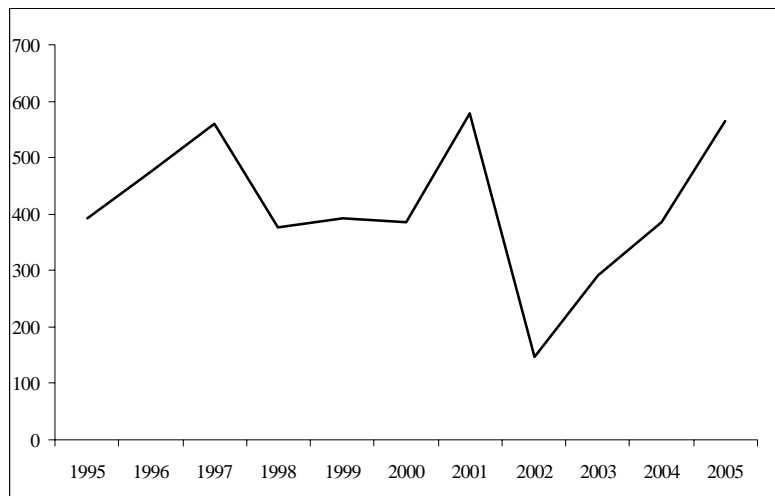
Drifts- og kapitalbalancen skal dog tolkes med varsomhed. For eksempel medregnes i 2004 ikke kapitaltilskud på 215 mio. kr. på udgiftssiden til forbedring og udbygning af den offentlige boligmasse, fordi det definitorisk er en finansiel ompostering<sup>8</sup>. Det begrænsede indkomstniveau og

<sup>7</sup> Udgifterne til militært forsvar har over årene været stabile, mens udgifterne til fiskeriinspektionen i grønlandsk farvand har været i faldende. I 2004 har der dog været et ekstraordinært fald, der skyldes en ændret regnskabspraksis og som ikke er udtryk for en besparelse.

<sup>8</sup> Det hænger sammen med, at statistikken for offentlige finanser i henhold til *Det europæiske nationalregnskabsystem 1995* (ENS 1995) ikke medtager kapitaltilskud til offentlige kvasiselskaber (dvs. virksomheder der er organiseret som en offentlig netto styret virksomhed, hvor mere end 50 pct. af de løbende driftsudgifter dækkes gennem salg af varer og tjenesteydelser på markedsmæssige vilkår), med mindre der er tale om kapitaloverførsler til et kvasiselskab organisatorisk placeret i en anden delsektor end tilskudsyderen. Rationalet herfor er, at kapitaloverførsler til kvasis-

befolkningsgrundlag i mange byer og bygder forhindrer imidlertid skabelsen af et boligmarked med markedsbaseret prisdannelse. Det indebærer, at størstedelen af den offentlige boligmasse ikke vil kunne realiseres til en pris, der modsvarer de investerede ressourcer.

Figur 3.6 Drifts- og kapitalbalancen 1995 til 2005 (mio. kr. i årets priser).



Kilde: Grønlands Statistik og Økonomidirektoratets beregninger.

De hjemmestyre ejede virksomheder udgør en væsentlig bestanddel af erhvervslivet i Grønland. Siden slutningen af 1990'erne er gældsbyrden i de hjemmestyreejede virksomheder blevet nedbragt betydeligt. Af tabel 3.3 fremgår, at nettogælden i de seks største hjemmestyreejede virksomheder er reduceret fra knap 1,4 mia. kr. i 1997 til beskedne 85 mio. kr. i 2003. I 2004-05 stiger nettogælden igen.

Tabel 3.3 Nettogælden i de seks største hjemmestyreejede selskaber 1997-2005 (mio. kr.).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Royal Greenland	880,9	970,6	1.092,8	1.024,1	951,7	630,9	400,9	514,8	561,3
KNI Pilersuisoq	-310,9	-388,3	-405,4	-429,8	-461,8	-443,0	-465,2	-395,1	-380,0
Royal Arctic Line	484,0	418,0	361,6	281,8	192,6	71,9	72,6	66,4	101,4
Tele Greenland A/S	304,1	237,8	187,4	119,8	74,8	30,9	24,7	-22,2	-34,6
Arctic Umiaq Line	26,2	-40,6	-23,1	23,2	29,6	15,5	-2,1	-	-
Nuka A/S	-	-	93,8	108,7	115,4	89,0	54,1	-	-
<b>Selskaber i alt</b>	<b>1.384,3</b>	<b>1.197,5</b>	<b>1.307,1</b>	<b>1.127,8</b>	<b>902,3</b>	<b>395,2</b>	<b>85,0</b>	<b>163,8</b>	<b>248,1</b>

Kilde: Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi og Grønlands Hjemmestyre, Bestyrelsessekretariatet  
 Note: Aktiverne i Arctic Umiaq Line er solgt i 2006 og Nuka A/S indgår i koncernregnskabet for KNI Pilersuisoq.

### 3.4 Fremtidsudsigter for de offentlige udgifter

Grønlands økonomi står over for en række store udfordringer, der vil påvirke de offentlige finanser i de kommende år.

elskaber organiseret i samme offentlige delsektor som tilskudsyderen betragtes som erhvervelse af ejerandelsbeviser, og dermed som en finansiel forskydning. Salg af selskabet eller privatisering betragtes som afhændelse af ejerandelsbeviser, hvorfor indtægter fra salget heller ikke indgår i statistikken.



## Bilag 12

19/99

Arbejdsstyrken i Grønland har et meget *lavt uddannelsesniveau* sammenlignet med de nordiske lande. Kun omkring 33 pct. af den hjemmehørende arbejdsstyrke har en kompetencegivende uddannelse mod omkring 80 pct. i Danmark. Det lave uddannelsesniveau hæmmer landets økonomiske udvikling og borgernes velfærd, men rummer også et stort potentiale for fremtidens vækst. For at øge uddannelsesniveaet i Grønland vil der i årene fremover være behov for investeringer i uddannelsessystemet.

*Boligområdet* er indrettet på en måde, som hæmmer borgernes mobilitet på arbejdsmarkedet, hvilket kan få alvorlige konsekvenser for både arbejdsmarkedet og muligheden for at øge væksten i økonomien. En liberalisering af boligmarkedet er en mulig løftestang for større mobilitet og investeringer i byggesektoren. De høje byggeomkostninger i Grønland medfører dog, at en stor del af befolkningen ikke vil kunne betale de reelle boligomkostninger, og en offentlig involvering anses for at være påkrævet også i årene fremover.

Den grønlandske infrastruktur i form af havne og lufthavne er i flere byer nedslidt og kapaciteten står ikke mål med det faktiske behov<sup>9</sup>. For at sikre en *tidssvarende infrastruktur* i Grønland er der også i årene fremover at være behov for betydelige anlægsinvesteringer i udbygning og renovering af landets infrastruktur. En stor del af disse investeringer skal dog ske på kommerciel basis med deltagelse af private investorer. Desuden skal der ske en forøgelse og udbygning af elværkskapaciteten, og det vil primært komme til at ske i form af vandkraftværker.

Ligesom de øvrige OECD-lande forventes også Grønland i de kommende 25 år at stå over for en *stigning i forsørgerbyrden*. I tabel 3.4 er vist den seneste befolkningsprognose fra *Nordisk statistisk årsbok 2006*. Det ses, at den potentielle arbejdsstyrke (de 15-64 årige) og de ældre (65+) er svagt stigende frem til 2020, mens gruppen - børn - er faldende. Den grønlandske befolkning er imidlertid karakteriseret ved relativt store årgange der er født i slutningen af 50erne og i 60erne og relativt store ungdomsårgange der er børn af denne generation. Desuden er andelen af personer over 55 år i dag væsentligt mindre end i Danmark. Denne udvikling vil indebære øgede offentlige udgifter til alderspension, ældrepleje og hospitalsbehandling,<sup>10</sup> hvorfor man også i Grønland må forberede sig på hvilke reformer der skal afhjælpe den problemstilling.

**Tabel 3.4: Befolkningsudviklingen i Grønland 2006 til 2020.**

	2006	2010	2020
0-14	14.100	13.100	12.800
15-64	39.500	41.000	41.400
65+	3.300	3.500	3.900
i alt	56.900	57.600	58.100

Kilde: Nordic Council of Ministers, "Nordisk statistisk årsbok 2006".

<sup>9</sup> Behovet for fremtidige investeringer i infrastruktur er bl.a. blevet belyst i "De fremtidige rammebetingelser for befykning i Grønland" af Trafikministeriet og Grønlands Landsstyre juni 2004 og "Samfundsøkonomiske vurdering af foreslåede havneudbygning" af Havnegruppen november 2003.

<sup>10</sup> Fremskrivningen bygger på forventninger til fremtidig fertilitet, dødelighed samt i hvilket omfang befolkningen forventes at vandre. Det kan være vanskeligt at forudsige det fremtidige vandringsniveau, men ifølge Grønlands Statistik foregår mere end 9 ud af 10 vandringer inden for rigsfællesskabet, mens de øvrige skandinaviske lande, stort set tegner sig for resten af vandringerne. Om antallet af ældre rent faktisk vil nå op på det forventede niveau – vil således også afhænge af om de ældre vælger en pensionisttilværelse i Grønland eller fx gør brug af muligheden for at udvandre til Danmark.

## 4. Statens nuværende tilskud til Grønland og betydningen heraf

I dette afsnit belyses overførslerne fra den danske stat til Grønland og deres betydning for den grønlandske økonomi og det grønlandske samfund.

I afsnit 4.1 indledes med en beskrivelse af de overordnede rammer for statens nuværende tilskud til Grønland, herunder hjemmestyrelovens grundlag for statslige tilskud til Grønland og Grønlands Hjemmestyres økonomiske ansvar, samt hovedprincipperne for statens bloktilskud til Grønlands Hjemmestyre i perioden 1979-2007.

I afsnit 4.2 beskrives størrelsen af bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland samt udviklingen i overførslerne igennem de senere år. I afsnit 4.3 sættes disse størrelser i forhold til den grønlandske økonomi, dvs. i forhold til BNP, disponibel BNI og indtægts- og udgiftsposter for både landskassen og den samlede grønlandske offentlige sektor.

Bloktilskuddet og de øvrige overførsler til Grønland er historisk betinget af, at en række sagsområder under varierende vilkår er blevet overdraget til det grønlandske hjemmestyre med kompensation. Overførslerne har medvirket til at øge levestandarden i Grønland således at forskellen i levestandarden mellem Grønland og Danmark er blevet mindre, end hvis Grønland selv skulle have finansieret de overtagne områder.

Det er landskassen, der er den direkte modtager af bloktilskuddet, og i afsnit 4.4 sættes bloktilskuddet i forhold til størrelsen af den grønlandske offentlige sektor med dens serviceydelser og transfereringer.

Afsnit 4.4 anlægger en bredere betragtning, hvor bloktilskuddet og de øvrige statslige overførsler, som en del af de samlede grønlandske indtægter ses i relation til forskelle i indkomstniveauerne i Grønland og i Danmark.

I princippet kunne man besvare spørgsmålet om overførslernes rolle for Grønland ved at forestille sig en situation, hvor Grønland ikke kunne disponere over disse overførsler. Men som det bliver klart i afsnit 4.3, er der for især bloktilskuddet tale om beløb, der aktuelt er så store i forhold til den grønlandske økonomi, at et Grønland uden bloktilskud ville se markant anderledes ud. Det er således vanskeligt og næppe relevant, at forsøge at danne sig et billede af, hvorledes den grønlandske økonomi og det grønlandske samfund ville se ud, hvis bloktilskuddet bortfaldt helt på én gang. For illustrationens skyld gøres ikke desto mindre et summarisk forsøg herpå i afsnit 4.5.

### 4.1 Overordnede rammer for statens nuværende tilskud til Grønland

Statens nuværende udgifter vedrørende Grønland kan overordnet opdeles i udgifter til<sup>11</sup>:

- Sagsområder som varetages af de grønlandske myndigheder med statslig medfinansiering i form af bloktilskud.
- Sagsområder i Grønland, som varetages af staten.

En række sagsområder varetages af de grønlandske myndigheder med statslig medfinansiering i form af bloktilskud. Det drejer sig fx om folkeskoleområdet, arbejds- og socialvæsenet, kirken,

---

<sup>11</sup> Herudover afholder staten som rigsmyndighed udgifter til bl.a. den udenrigs- og sikkerhedspolitisk opgavevaretagelse.

## Bilag 12

21/99

erhvervsstøtte, boligforsyning, boligstøtte og leje af boliger, sundhedsvæsenet, forsyning, trafik, postbesørgelse, el, vand, varme, brandvæsen, havne, veje og telekommunikation.

Statens tilskud til Grønland ydes som et samlet generelt årligt tilskud. Hjemmestyret har således med de summariske begrænsninger der almindeligvis ligger i de enkelte bemyndigelseslove, og i overensstemmelse med tanken bag hjemmestyre, frihed i prioriteringen af de samlede opgaver.

En række sagsområder i Grønland varetages fortsat af staten, og udgifterne hertil afholdes derfor fuldt ud af staten. Det drejer sig fx om politi og retsvæsen, kriminalforsorgen, det person-, familie- og arveretlige område, udlændingeområdet, områderne vedrørende den finansielle sektor og forsikringsvirksomhed, størstedelen af veterinærområdet, dele af området vedrørende kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, størstedelen af søfartsområdet, det immaterialretlige område, luftfartsområdet, arbejdsmiljøområdet, havmiljøområdet samt forsvar, herunder fiskeriinspektion.

Udover bloktilskuddet og de løbende udgifter til områder, der fortsat varetages af staten i Grønland, har staten ydet tilskud til forskellige projekter på ad hoc basis på områder, som er overtaget af Grønlands Hjemmestyre.

Som danske statsborgere har personer fra Grønland desuden adgang til serviceydelser i det danske samfund, fx uddannelsessystemet og vice versa.

Størrelsen af de årlige bloktilskud forhandles mellem regeringen og landsstyret som oftest for en periode af to eller tre år. Beløbene bevilges i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lovforslag om statens tilskud til Grønland efter høring af Grønlands Hjemmestyre, herunder forelæggelse for Landstinget.

I forbindelse med de seneste forhandlinger mellem landsstyret og regeringen om de fremtidige bloktilskud har muligheden for aftrapning af bloktilskuddet været drøftet. Ved bloktilskudsforhandlingerne i 2001 og i 2003 blev en aftrapning udskudt med henvisning til, at man ville afvente den grønlandske selvstyrekommisssions betænkning.

### **4.1.1 Hjemmestyrelovens grundlag for statslige tilskud til Grønland og Grønlands Hjemmestyres økonomiske ansvar**

I Hjemmestyrekommisssionens betænkning blev der peget på, at det principielt ville være mest rigtigt, hvis hjemmestyret selv finansierede de opgaver, det overtog fra staten. Baggrunden for anbefalingen om et statsligt tilskud var imidlertid bl.a., at kommisssionen samtidig vurderede, at Grønlands økonomiske formåen i forhold til det ønskede omfang af offentlige opgaver i hvert fald i en årrække nødvendiggjorde en statslig medfinansiering af de fra staten overførte opgaver.

Hjemmestyrekommisssionen tog i sine overvejelser om statstilskuddene udgangspunkt i, at staten hverken skal opnå besparelser eller have merudgifter ved overgangen til hjemmestyret. Det indebærer, at statstilskud til overtagne opgaver fastsættes med udgangspunkt i de udgifter, staten hidtil har haft til de pågældende opgaver, mens spørgsmålet om standardændringer løses ved forhandlinger mellem regeringen og hjemmestyret.

Hjemmestyreloven opererer derfor med muligheder for overtagelse af sagsområder, dels ved egenfinansiering, dels med statslig tilskudsfinansiering.

Hjemmestyrelovens regler om statslig tilskudsfinansiering bygger på følgende principper:

- Lovgivningsmagt og bevillingsmyndighed bør ikke adskilles.
- De grønlandske myndigheder skal, jf. ovenstående, kunne varetage sagsområder med statslig finansiering.
- Statens tilskud til de områder, der ikke overtages ved egenfinansiering, fastsættes efter forhandling med udgangspunkt i statens udgifter til de pågældende opgaver.

#### 4.1.2 Overtagelse uden statsligt tilskud

Ved overtagelse af sagsområder uden statsligt tilskud (i medfør af hjemmestyrelovens § 4) er grundlaget hjemmestyrets beslutning herom. Hjemmestyret overtager på disse områder lovgivningsansvaret og de administrative beføjelser, idet hjemmestyret samtidig overtager de udgifter, der er forbundet med sagsområdet (selvfinansiering). Bevillingsmyndigheden er overgået til hjemmestyret, og der er således ikke et dansk ministeransvar på disse områder.

#### 4.1.3 Overtagelse med statsligt tilskud

Ved overtagelse af sagsområder med statsligt tilskud (i medfør af hjemmestyrelovens § 5) sker fastsættelsen heraf efter forhandling mellem regeringen og landsstyret. Overtagelsernes grundlag er love vedtaget af Folketinget, der angiver de overordnede rammer for det pågældende område. Hjemmestyret varetager i henhold til disse rammelove den regelfastsættende og administrative myndighed på områderne, men har ikke – som følge af, at der er knyttet statslig finansiering til overtagelsen – overtaget det fulde lovgivningsansvar.

De danske myndigheder bevarer på disse områder det overordnede ansvar, hvor ministeren har et ansvar for, at hjemmestyret overholder de rammer, der er fastsat i den konkrete bemyndigelseslov. Ministerens ansvar går på den anden side ikke videre.

I *bilag 4.1* er anført en oversigt over, hvilke sagsområder hjemmestyret har overtaget henholdsvis uden statsligt tilskud (§ 4) og med statsligt tilskud (§ 5).

#### 4.1.4 Grønlands Hjemmestyres selvstændige økonomiske ansvar

Hjemmestyrekommissionens forslag om den tilskudsreform, der blev indført med hjemmestyreordningen, bygger på den forudsætning, at hjemmestyrets ansvar måtte omfatte ikke alene lovgivning/regelfastsættelse og forvaltning, men også et selvstændigt økonomisk ansvar for de opgaver, der blev overtaget.

Hjemmestyrekommissionen lagde således følgende principper til grund for sit forslag til den generelle tilskudsordning:

- Hjemmestyret skal stå så frit som muligt i sin prioritering af anvendelsen af tilskudsmidlerne og ansvaret for, at midlerne slår til, kan ikke ligge hos nogen anden myndighed end den, der står for den konkrete disponering.
- Hjemmestyrets ansvar omfatter således hjemmestyrets budget som helhed og dermed også ansvaret for tilskudsmidternes anvendelse, samt for budgettets overholdelse.
- Der foretages som følge heraf ikke fra dansk side revision vedrørende Hjemmestyrets anvendelse af statens generelle tilskud til Grønland.

I svar til Folketingets Udvalg vedrørende Grønlandske Forhold af 19. maj 2003, om hvorvidt finansministeren ville kunne tilslutte sig et forslag, hvor Grønlands hjemmestyre undergives revision af Rigsrevisionen, anførte finansministeren, at: *"Finansministeriet kan ikke tilslutte sig et*

*sådan ændringsforslag, idet der er en nær sammenhæng mellem hjemmestyreordningen og adgang til selv at forvalte bloktilskuddet”.*

### **4.1.5 Hovedprincipper for statens bloktilskud til Grønlands Hjemmestyre 1979-2007**

Hjemmestyrekommissionen anbefalede i sin Betænkning 837 af april 1978, at det årlige statstilskud til Grønlands Hjemmestyre skulle fastsættes med udgangspunkt i de udgifter, staten hidtil havde haft til de pågældende opgaver. Kommissionen anbefalede også, at bloktilskudsforhandlingerne skulle tage hensyn til forudsigelige svingninger i anlægsaktiviteten og eventuelle væsentlige ændringer i forhold, som påvirker behovet for afholdelse af drifts- og anlægsudgifter (fx antal pensionister, skoleelever og andre objektive faktorer).

Bloktilskuddet er under de tilbagevendende forhandlinger reguleret, når en opgave er overført fra staten til Grønlands Hjemmestyre i medfør af hjemmestyrelovens § 5 (evt. jf. § 7). Frem til 1990 blev bloktilskuddet derudover reguleret for udviklingen i befolkningens størrelse og sammensætning og andre objektive faktorer.

Ved forhandlingerne om bloktilskuddet i 1991-1993 blev parterne enige om, at den hidtidige model var uforholdsmæssig kompliceret, og fremover at regulere bloktilskuddet efter en mere enkel mekanisme. Bloktilskuddet er siden 1993 reguleret for pris- og lønstigninger efter de almindelige metoder for p/l-regulering af statslige bevillinger, og der er ikke reguleret på baggrund af den demografiske udvikling eller andet.

Som led i aftalen om bloktilskudsfastsættelsen for 1994 og 1995 blev bloktilskuddet nedsat med 30 mio. kr., idet beløbet for 1994 blev konverteret til et statsligt engangsindskud i Nuna Oil A/S.

For 2004 indgik regeringen og landsstyret en aftale om en ét-årig bloktilskudsaftale i afventning af en betænkning fra den grønlandske selvstyrekommission samt betænkningen fra Fællesudvalget for erhvervsudvikling, der skulle beskrive muligheder og barrierer for erhverv i Grønland, samt med henblik på, at der fra 2005 kunne forhandles om principperne for en gradvis aftrapning af bloktilskuddet.

Bloktilskuddet for 2005-2007 tager udgangspunkt i bloktilskuddet for 2004 og bliver årligt p/l-reguleret. Bloktilskudsaftalen, der blandt andet tager udgangspunkt i betænkningen fra Fællesudvalget for erhvervsudvikling i Grønland, indebærer, at der årligt i perioden 2005-2007 omprioriteres 50 mio. kr. af tilskuddet til et sektorprogram for uddannelse og erhvervsudvikling.

Bloktilskuddet ydes, som nævnt, som et samlet generelt årligt tilskud, men der kan være tilfælde, hvor begge parter vurderer det hensigtsmæssigt, at staten yder tilskud til mere specifikke formål af fælles interesse for Grønland og Danmark, som det fx har været tilfældet med sektorprogrammet for uddannelse og erhvervsudvikling i bloktilskudsftalen for 2005-07, samt sektorprogrammet til medfinansiering af renoveringsprojekter med miljø- og energiforbedrende effekt. Dette sektorprogram blev aftalt mellem regeringen og landsstyret i 1999. Baggrunden herfor var et ønske fra hjemmestyret om, at staten medvirkede til finansieringen af en ekstraordinær renoveringsindsats i Grønland. Det blev derfor besluttet, at øge de statslige bevillinger inden for den arktiske del af MIFRESTA-rammen med 50 mio. kr. årligt i perioden 2001-2003. Parterne konstaterede ved aftalens indgåelse, at hjemmestyret i perioden 2000-2003 havde til hensigt, at anvende 275 mio. kr. årligt til renovering, reinvesteringer og øget uddannelse. Hjemmestyret er ansvarlig for, at sektorprogrammer opfylder de retningslinier, som parterne er enige om.

## 4.2 Bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland

Størrelsen af bloktilskuddet og statens øvrige udgifter vedrørende Grønland i perioden 2002-2006 er anført i tabel 4.1.

**Tabel 4.1. Bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland**

	R	R	R	R	B
	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mio. kr. -----				
A. Bloktilskud til Grønland .....	2.877,3	2.952,1	3.006,1	3.018,6	3.069,5
B. Sektorprogram for uddannelse og erhvervsudvikling .....	-	-	-	50,0	50,0
C. Øvrige udgifter i alt .....	643,1	677,9	604,0	612,3	680,3
- Fiskeriinspektion mv. under Forsvarsministeriet .....	261,9	269,8	227,5	235,7	240,2
- Politi, retsvæsen og kriminalforsorg .....	168,9	171,4	198,8	192,1	191,6
- Energi-, miljø- og råstofaktiviteter .....	110,6	122,3	77,7	92,8	101,4
- Statens Luftfartsvæsen og Meteorologisk institut .....	48,9	43,3	45,4	33,0	47,6
- Dansk Polarcenter, arktisk forskning og forskningsrådene ..	31,3	32,6	26,5	23,4	61,7
- Øvrige .....	21,6	38,4	28,2	35,3	37,8
D. Anlægsudgifter i alt .....	1,6	0,4	0,3	5,8	3,1
E. Samlede udgifter (A+B+C+D) .....	3.522,0	3.630,4	3.610,5	3.686,7	3.802,9

Anm.: Statens samlede udgifter består af udgifterne til bloktilskuddet samt udgifter til varetagelsen af rigsansliggende vedr. Grønland, herunder udgifter afholdt såvel i Grønland som i Danmark. Herudover afholder staten som rigsmyndighed udgifter til bl.a. den udenrigspolitiske opgavevaretagelse. Disse udgifter er ikke med i tabellen.

Tabellens tal er nettoudgifter, dvs. korrigeret for evt. indtægter. For 2002-2005 er opgørelsen baseret på regnskabstal, mens den for 2006 er baseret på budgettal fra Finansloven 2006. Faldet i udgifter til Grønland vedr. fiskeriinspektion mv. under Forsvarsministeriet i 2004 skyldes en ændret opgørelsesmetode og er således ikke udtryk for en besparelse. Faldet i udgifter til energi-, miljø- og råstofaktiviteter fra 2003 til 2004 skyldes, at et tilskud i form af sektorprogram vedr. miljø- og energiforbedrende renovering i Grønland på 50 mio. kr. er ophørt.

Kilde: Opgørelsen er udarbejdet af Finansministeriet på grundlag af materiale modtaget fra de enkelte ministerier. Der er i et vist omfang tale om skønnede tal.

Bloktilskuddet er den dominerende overførsel, men også fiskeriinspektion, politi, retsvæsen, kriminalforsorg samt energi- og råstofaktiviteter udgør betydelige beløb. I 2006 udgjorde blok-tilskuddet godt 3,1 mia. kr., mens de øvrige driftsudgifter og tilskud udgjorde knap 0,7 mia. kr.

## 4.3 Bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland i forhold til Grønlands økonomi

Størrelsen af bloktilskud og øvrige overførsler i forhold til grønlandsk BNP, disponibel BNI samt landskassens samlede indtægter og udgifter i 2005 er anført i tabel 4.2.

**Tabel 4.2. Bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland i forhold til udvalgte mål for Grønlands økonomi. 2005**

Overførsel	Grønlandsk BNP	Grønlandsk disp. BNI	Landskassens indtægter	Landskassens udgifter
	----- Pct. -----			
Bloktilskud .....	30,1	22,5	55,0	57,8
Øvrige statslige udgifter .....	5,8	4,4	10,6	11,2
I alt .....	35,9	26,9	65,6	69,0

Kilde: Grønlands Hjemmestyre og Grønlands Statistik.

## Bilag 12

25/99

Bloktilskuddet og de statslige udgifter udgjorde i 2005 godt 1/3 af det grønlandske bruttonationalprodukt og godt 1/4 af grønlandsk disponibel indkomst. I forhold til landskassens indtægts- og udgiftssider svarer bloktilskuddet til over halvdelen af de samlede indtægter og udgifter.

I *tabel 4.3* er vist en oversigt over landskassens samlede indtægter og udgifter i 2005.

**Tabel 4.3. Landskassens indtægter og udgifter 2005**

Indtægtskilder	Mio. kr.	Udgiftsposter	Mio. kr.
Bloktilskud fra staten.....	3.068	Driftsudgifter .....	2.403
Direkte skatter .....	786	Tilskud .....	873
Indirekte skatter .....	664	Lovbundne udgifter .....	744
Fiskeriaftaler med EU.....	318	Bloktilskud til kommuner ....	798
Øvrige indtægter .....	649	Anlægsudgifter .....	492
Indtægter i alt.....	5.585	Udgifter i alt.....	5.310

Kilde: Grønlands Hjemmestyre.

Af *tabel 4.3* fremgår det, at bloktilskuddet er den største post på landskassens indtægtsside og udgjorde 55 pct. i 2005 af de samlede indtægter. Betalinger fra EU er led i en aftale om EU's adgang til fiskeri i de grønlandske farvande.

På udgiftssiden er de store poster hjemmestyrets egne driftsudgifter, tilskud, lovbundne udgifter samt bloktilskud til kommunerne.

Den funktionelle fordeling af udgifter i den samlede offentlige sektor i Grønland i 2005 er anført i *tabel 4.4*.

**Tabel 4.4. Udgifter i den samlede offentlige sektor i Grønland. Funktionel fordeling 2005**

Udgiftsområde	Samlede offentlige sektor	Heraf statslig sektor
	Mio. kr.	Mio. kr.
Overordn. off. tjenester.....	1.347	431
Undervisning .....	1.339	-
Sundhedsvæsen.....	896	-
Social tryghed og velfærd.....	1.898	-
Boligforhold mv. ....	348	-
Religiøse, rekreative og kulturelle tjenester .....	238	-
Energiforsyning .....	106	-
Fiskeri og fangst mv. ....	215	50
Råstofudvinding mv. ....	170	34
Samfærdsel og kommunikation .....	257	14
Handel og service, turisme og generel erhvervsudvikling..	274	18
Andre poster (ikke-funktionsfordelte udgifter).....	380	18
Udgifter i alt .....	7.467	564

Anm.: Pga. af statistiske forskelle afviger opgørelsen af den statslige sektors udgifter fra opgørelsen i *tabel 4.1*.

Kilde: Grønlands Statistik.

Af *tabel 4.4* fremgår det, at områderne social tryghed og velfærd, undervisning samt sundhedsvæsen udgør de største udgiftsposter.

På baggrund af *tabel 4.4* er det muligt at sammenstille udgifter pr. indbygger inden for forskellige udgiftsområder i Grønland og i Danmark, *jf. tabel 4.5*.

Tabel 4.5. Offentlige udgifter pr. indbygger til forskellige formål.

Udgiftsområde	Udgift pr. indbygger, Grønland 2005	Udgift pr. indbygger, Danmark 2004 <sup>1</sup>
	----- 1.000 kr. -----	
Overordn. off. tjenester.....	23,673	18,805
Undervisning .....	23,532	21,781
Sundhedsvæsen.....	15,747	15,553
Social tryghed og velfærd.....	33,356	64,973
Boligforhold mv. ....	6,116	2,467
Religiøse, rekreative og kulturelle tjenester .....	4,183	4,882
Energiforsyning .....	1,863	0,298
Fiskeri og fangst mv. ....	3,778	0,666
Råstofudvinding mv. ....	2,988	0,214
Samfærdsel og kommunikation .....	4,517	4,868
Handel og service, turisme og generel erhvervsudvikling...	4,815	3,631
Andre poster (ikke-funktionsfordelte udgifter).....	6,678	9,013
Udgifter i alt .....	131,245	147,151

Note 1. Danmarks Statistik har ændret opgørelsesmetode og der foreligger således ikke tal for Danmark i 2005.

Kilde: Grønlands Statistik og Danmarks Statistik.

Forskellene i tabel 4.5 afspejler bl.a. fire forhold: 1) Forskelligt omkostningsniveau. 2) Forskellige (politiske) præferencer for de offentlige udgifters niveau og sammensætning. 3) Forskelle i udgiftsdrivere, som fx udgifter til infrastruktur. 4) Forskellige økonomiske muligheder for at afholde offentlige udgifter.

Den første kilde til forskel i de offentlige udgifter er den betydelige forskel i omkostningsniveauet i forbindelse med produktion og forsyning af offentlige ydelser i Grønland og Danmark. Nedenfor, hvor Grønlands disponible BNI købekraftkorrigeres, er der regnet med, at priser på varer og tjenesteydelser var godt 13 pct. højere i Grønland end i Danmark i 2005. Om forskellen i omkostningsniveau for offentlige udgifter er lige så stor, er vanskelig af fastslå på grund af manglende datagrundlag. (På den ene side er omkostningsniveauet for fx transfereringer pr. definition det samme. På den anden side indeholder prisniveauet for disponibelt BNI pr. definition afgifter (og moms for Danmarks vedkommende), mens det relevante omkostningsniveau for den offentlige sektor er ekskl. moms og afgifter).

Den anden kilde til forskelle i de offentlige udgifters størrelse er, at præferencerne for de forskellige udgiftsområder kan variere mellem Grønland og Danmark. Dette gælder både prioriteringen mellem forskellige udgiftsområder og afgørelsen af den offentlige sektors størrelse.

For det tredje er udgiftsdrivere forskellige. Forskellene i infrastruktur er et eksempel herpå. Vejbyggeri og -vedligeholdelse vil være anderledes begrænsede i Grønland end i Danmark, og klimaet betyder, at udgifter pr. km vej til anlæggelse eller vedligeholdelse formentlig er højere i Grønland end i Danmark. Og hvad havne og lufthavne angår, er det grønlandske samfund langt mere afhængig af disse, hvilket afspejles i de offentlige udgifter på denne infrastrukturkomponent. Et andet eksempel er, at befolkningens aldersfordeling og fordeling af sygdomme mv. er forskellige i Grønland og Danmark, også dette vil give anledning til forskelligt udgiftsmønster.

Endelig er den fjerde kilde til forskelle i offentlige udgifter, at Grønland på trods af bloktilskud og øvrige overførsler fra Danmark ikke har helt de samme finansielle muligheder for at tilbyde offentlige ydelser, ligesom skattetrykket i Grønland er væsentligt lavere end i Danmark.



Med forbehold for de tre førstnævnte forhold – forskellige omkostninger, præferencer og udgiftsbehov – synes det alligevel muligt at konkludere, at bloktilskuddet og de øvrige overførsler sætter hjemmestyrer i stand til at tilbyde en bred vifte af offentlige ydelser, der ikke er dramatisk forskellig fra tilbuddet i Danmark. Der er oplagt ikke tale om fuld udligning mellem de to lande i henseende til den offentlige sektors muligheder. På den anden side er der heller ikke tale om fuld udligning inden for Danmarks grænser.

Et særligt spørgsmål i denne sammenhæng er, om bloktilskuddet og de øvrige overførsler bringer det grønlandske samfund op på et niveau for offentlige ydelser, der minder om de dele af Danmark, der har det forholdsmæssigt laveste niveau (laveste skattegrundlag og/eller højeste objektivt udgiftsbehov).

#### **4.4 Bloktilskuddet og øvrige overførsler til Grønland og den samlede velstand**

Det foregående afsnit belyste tilskuddene fra Danmark i sammenhæng med den offentlige sektors udgiftsmuligheder i Grønland. Parallelt med den mellemkommunale udligning i Danmark, hvor kommuner med laveste skattegrundlag og/eller højeste objektivt udgiftsbehov får tilført midler fra rigere eller mindre udgiftsbelastede kommuner, kan blok- og andre tilskud fra Danmark i nogen grad ses som udligning mellem de offentlige sektorer i Danmark og Grønland.

Men velstand er mere end et spørgsmål om, hvad den offentlige sektor tilbyder. I velstand må også indgå mål for private forbrugsmuligheder. Summen af den offentlige sektors og borgernes egne forbrugsmuligheder beskrives formentlig bedst med nationalregnskabsbegrebet *disponibel nationalindkomst* (BNI). Disponibel, fordi selve bloktilskuddet derved inkluderes i den grønlandske (og fratrækkes i den danske) disponible indkomst.<sup>12</sup>

I *tabel 4.6* er disponibel bruttonationalindkomst i Grønland og Danmark i 2005 anført i mia. kr. og pr. indbygger.

**Tabel 4.6. Sammenligning af disponibel bruttonationalindkomst 2005**

	<b>Grønland</b>	<b>Danmark</b>
Disp. BNI, mia. kr. ....	13,6	1.534,2
Disp. BNI, pr. indbygger, 1.000 kr. ....	239,4	282,7
Disp. BNI, pr. indbygger, købekraftskorrigeret 1.000 kr. ....	211,5	282,7

Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Disponibel BNI i Grønland udgjorde 13,6 mia. kr. i 2005, mens den disponible BNI i Danmark var 1.534,2 mia. kr. i 2005.

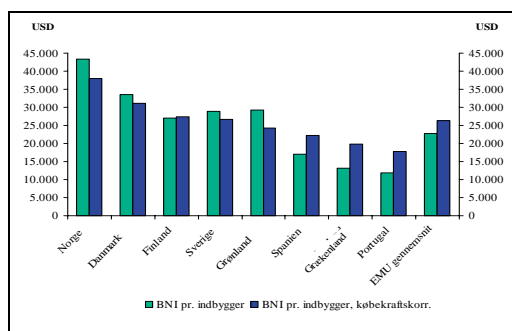
Disponibel BNI pr. indbygger i Grønland var 239.400 kr. i 2005, mens det tilsvarende tal for Danmark var på 282.700 kr. Tages der højde for det generelt højere grønlandske prisniveau var disponibel BNI pr. indbygger i Grønland på 211.500 kr. i 2005 målt i danske priser, idet

<sup>12</sup> Ideelt set måles velstanden bedst ved den disponible nettonationalindkomst (NNI), eftersom den del af bruttonationalindkomsten, der svarer til slid/afskrivning på kapitalapparatet, ikke er til rådighed for forbrug. Disse afskrivninger er imidlertid vanskelige at opgøre (der forligger ikke grønlandske tal), hvorfor der i det følgende ses på disponibel bruttonationalindkomst. Det vurderes dog ikke, at det forrykker konklusionerne i en sammenligning mellem Grønland og Danmark afgørende.

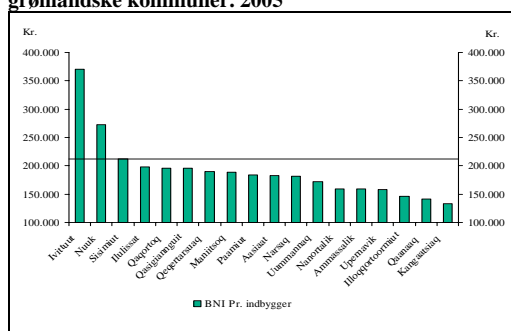
prisniveauet i Grønland anslås til at have været godt 13 pct. højere end i Danmark i 2005.<sup>13</sup> Korrigeret for købekraft var der således i 2005 en forskel i det grønlandske og danske indkomstniveau på 25 pct.

I figur 4.1 er vist en international sammenligning af BNI pr. indbygger. For Grønland er anvendt disponibel BNI pr. indbygger. Det fremgår, at Grønland ligger under lande som Danmark og Norge, som begge hører til verdens rigeste, men foran for eksempel Finland og Sverige. Købekraftskorrigeres tallene, passerer Grønland af Finland og Sverige, men ligger stadig foran lande som Spanien, Grækenland og Portugal. Sammenligner man Grønland med gennemsnittet for eurolandene, ligger Grønlands disponible BNI pr. indbygger over gennemsnittet, men omkring 8 pct. under gennemsnittet, når der tages højde for det højere prisniveau i Grønland.

Figur 4.1. BNI pr. indbygger i USD. 2003



Figur 4.2. BNI pr. indbygger i kr. fordelt på grønlandske kommuner. 2005



Kilde: Danmarks Statistik, Grønlands Statistik, 2005 World Development Indicators, World Bank samt egne beregninger.

Anm.: Tallene for Grønland i figur 4.1 er beregnet ud fra disponibel BNI pr. indbygger, omregnet til USD vha. den kurs World Development Indicators benytter for Danmark. Herefter er der korrigeret for prisforskellen mellem Danmark og Grønland for at komme frem til det købekraftskorrigerede tal. Prisforskellen mellem Danmark og Grønland er beregnet ud fra en undersøgelse foretaget i 1994 af Grønlands og Danmarks Statistik, som derefter er opdateret med ændringerne i forbrugerpriserne frem til 2003. BNI pr. indbygger i figur 4.2 i grønlandske kommuner er beregnet summarisk ved anvendelse af indkomstfordelingsdata.

I figur 4.2 er vist (købekraftskorrigeret) BNI pr. indbygger i kr. fordelt på grønlandske kommuner i 2005. Figuren viser en meget skæv indkomstfordeling, hvor tre kommuner ligger over gennemsnittet for Grønland som helhed, mens de øvrige 15 kommuner ligger under gennemsnittet, heraf syv markant under.

#### 4.5 Betydningen af statens bloktilskud

Det grønlandske samfund er afhængigt af det nuværende bloktilskud. Hvis man hypotetisk forestillede sig den situation, at bloktilskuddet helt bortfaldt med et slag, ville konsekvensen blive

- Et Grønland med en stærkt reduceret samlet produktion og en stærkt reduceret offentlig sektor.

<sup>13</sup> Det samlede prisniveau (privat forbrug, offentligt forbrug, faste bruttoinvesteringer, lagerforøgelse samt overskuddet på handelsbalancen) i Grønland blev i 1994 summarisk anslået til at være 18 pct. højere end i Danmark. I perioden fra 1994 til 2004 har prisudviklingen i Grønland (målt ved forbrugerprisindekset) været lavere i Grønland end i Danmark, og der er således sket en indsnævring af de 18 pct. til beregnet 14 pct.

## Bilag 12

29/99

- Et Grønland, hvor der vil ske en omfattende adfærdstilpasning i den offentlige sektor, i virksomhedernes produktion, i løndannelsen, i bosætningen og i fraflytningen fra Grønland.

Hvis bloktilskuddet blev fjernet, ville det blive nødvendigt at reducere det offentlige forbrug og indkomstoverførslerne til husholdningerne mærkbart, lige som beskattningen skulle forøges væsentligt for at få balance på de offentlige budgetter. Disse opstramninger ville føre til et betydeligt fald i det private forbrug og i bruttonationalproduktet og dermed også i skatteprovenuet.

De samlede virkninger er vanskelige at opgøre præcist, men en samlet vurdering peger i retning af en nedgang i det samlede rådighedsbeløb, det vil sige disponibel bruttonationalindkomst i størrelsesordenen 40 pct. , såfremt eksporten bliver uforandret og balancen på de offentlige budgetter opretholdes.

En sådan markant nedgang i nationalindkomsten ville igen medføre ændringer i den private sektors adfærd. Virksomheder ville lukke, og lønningerne på både det private og det offentlige marked ville falde markant, og der ville blive igangsat ændringer i bosætningsmønstret og ske en udvandring fra Grønland, hvor især den veluddannede del af befolkningen ville være tilskyndet til at udvandre. Som et eksempel kan det nævnes, at Færøerne i begyndelsen af 1990'erne havde en økonomisk krise og nedgang i de samlede indkomster på 25-30 pct. Det førte i løbet af få år til udvandring af omkring 15 pct. af befolkningen.

Det skal anføres, at ovenstående summariske vurdering af et bortfald af bloktilskuddet er tænkt som et illustrativt eksempel på bloktilskuddets betydning for Grønland. I kapitel 6 og i bilag 1 er der givet en nærmere beskrivelse af de forudsætninger og beregningsmetoder, der fører til konklusionerne ovenfor.

## Bilag 4.1 Sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre

## I. Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 4

Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 4	Dato for overtagelse
Grønlands styrelsesordning	1. maj 1979
Styrelsesordningen for kommunerne	1. maj 1979
Skatter og afgifter	1. januar 1980
Regulering af arbejdskrafttilgangen i Grønland	1. januar 1980
Regulering af erhvervsmæssigt grønlandsk fiskeri, fangst m.v.	1. november 1980
Fredning	1. januar 1981
Kompetence til at foretage indgreb i overenskomstmæssigt varslede konflikter f.s.v.a. journalister	1. oktober 1982
Kompetence til at fastsætte bestemmelser om dyrtidsregulering af lønninger m.v. for den del af det private arbejdsmarked i Grønland, hvor lønninger reguleres på grundlag af det grønlandske reguleringspristal	1. december 1983
Næringslovgivning	1. januar 1985
Regulering af den resterende del af erhvervsmæssigt fiskeri	1. januar 1985
EFG-elevs retsstilling	1. februar 1985
Kompetence til at foretage indgreb i overenskomstmæssigt varslede konflikter (genetablering af fredspligt) på den resterende del af det offentlige, ikke-statslige arbejdsmarked og på det private arbejdsmarkeds (Thule Air Base delvis undtaget).	1. november 1985
Kompetence til at fastsætte bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold i øvrigt på det private arbejdsmarked i Grønland (Thule Air Base delvis undtaget), herunder bestemmelser om dyrtidsregulering af lønninger m.v., der reguleres på grundlag af det danske reguleringspristal.	1. november 1985
Konkurrencelovgivningen	1. januar 1986
Mønstring af søfarende	1. juli 1986
Forsamlingshuse	1. januar 1987
Radiostøjdæmpning og fællesantenner	1. januar 1987
Regulering af jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter	1. januar 1989
Kompetence til at lovgive om licitation	1. maj 1989
Regelfastsættelse vedr. indgåelse af kollektive overenskomster og aftaler m.v. for personale under hjemmestyret og kommunerne, som ikke er omfattet af hovedaftalen vedr. tjenestemænd i Grønland	1. april 1991
Regelfastsættelse for og tilsyn med produktion af naturtørret fisk til det grønlandske hjemmemarked	1. november 1993
<b>Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 7, jf. § 4</b>	<b>Dato for overtagelse</b>
Stednavne i Grønland - L 555 30/11-1983	1. januar 1984
Regelfastsættelse vedrørende det særlige grønlandske flag - L 222 6/6-1985	6. juni 1985
Regelfastsættelse om sommertid - L 817 19/12-1989	1. januar 1990
Regelfastsættelse vedr. ekspropriation på overtagne sagsområder - L 1012 19/12-1992	19. december 1992
Undersøgelse og udnyttelse af vandkraftressourcer - L 1075 22/12-1993	1. januar 1994
Hunde og dyreværn - L 906 16/12-1998	1. januar 1999
Ansvarsforholdene på medieområdet - L 439 31/5-2000	1. januar 2001

# Bilag 12

31/99

## II. Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 5

Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 5	Ikrafttrædelsesdato	Ansvarligt ressortministerium
L 579 29/11-1978 om folkeskolen i Grønland	1. januar 1980	Undervisningsministeriet
L 580 29/11-1978 for Grønland om arbejds- og socialvæsenet	1. januar 1980 <sup>1)</sup>	Statsministeriet
L 581 29/11-1978 for Grønland om uddannelse af lærere til folkeskolen og om de social-pædagogiske uddannelser <sup>2)</sup>	1. januar 1980	Undervisningsministeriet
L 583 29/11-1978 om radio- og fjernsynsvirksomhed i Grønland ( afløst af L 815 19/12-1989 om radio- og fjernsynsvirksomhed i Grønland)	1. januar 1980	Kulturministeriet
L 584 29/11-1978 for Grønland om fritidsvirksomhed	1. januar 1980	Kulturministeriet
L 587 29/11-1978 om kirken i Grønland ( afløst af L 264 6/5-1993 om kirken i Grønland)	1. januar 1980	Kirkeministeriet
L 589 29/11-1978 om biblioteksvæsenet i Grønland	1. januar 1980	Kulturministeriet
L 582 29/11-1978 for Grønland om erhvervsmæssige uddannelser	1. januar 1981	Undervisningsministeriet
L 609 23/12-1980 om folkehøjskoler i Grønland	1. januar 1981	Undervisningsministeriet
L 610 23/12-1980 om museumsvæsenet i Grønland	1. januar 1981	Kulturministeriet
L 612 23/12-1980 for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse	1. januar 1981	Statsministeriet
L 134 28/3-1984 om støtte til erhverv i Grønland	1. januar 1985	Økonomi- og Erhvervsministeriet
L 135 28/3-1984 for Grønland om produktion og salg af grønlandske produkter	1. januar 1985	Statsministeriet
L 944 23/12-1986 for Grønland om boligforsyning, boligstøtte, leje af boliger m.v.	1. januar 1987	Økonomi- og Erhvervsministeriet
L 848 21/12-1988 om Grønlands centrale Lønansvinnings overførsel til Grønlands hjemmestyre	1. januar 1989	Finansministeriet
L 850 21/12-1988 for Grønland om miljøforhold mv.	1. januar 1989	Miljøministeriet
L 369 6/6-1991 om sundhedsvæsenet i Grønland	1. januar 1992	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
<b>Sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 7, jf. § 5</b>	<b>Ikrafttrædelsesdato</b>	<b>Ansvarligt ressortministerium</b>
L 469 6/11-1985 for Grønland om forsyning, trafik, postbesørgelse m.v.	1. januar 1986	Statsministeriet
L 943 23/12-1986 for Grønland om el, vand, varme, brandvæsen, havne, veje, telekommunikation mv. <sup>3)</sup>	1. januar 1987	Statsministeriet/Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Forskning <sup>3)</sup>
L 847 21/12-1988 om Grønlands Fiskeriundersøgelsers overførsel til Grønlands hjemmestyre	1. januar 1989	Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Ved L 305 14/5-1991 fastsattes statens tilskud til området, der ved aftale af 21. februar 1991 mellem Statsministeriet og Grønlands hjemmestyre overførte ansvaret for de civile opgaver i lufthavnen ved Sdr. Strømfjord og på forsvarsområdet ved Thule samt ansvaret for Kulusuk flyveplads til Grønlands hjemmestyre med virkning fra den 1. oktober 1991.	1. oktober 1991	Statsministeriet

1) Reglerne om bistandsvirksomhed for grønlændere i Danmark trådte først i kraft den 1. januar 1981

2) L 581 29/11-1978 blev ophævet med ikrafttrædelsen af L 582 29/11-1978 for Grønland om erhvervsmæssige uddannelser, og området er nu reguleret i denne lov.

3) Ved L 1089 29/12-1997 for Grønland om telekommunikation er telekommunikation til og fra Grønland overført til hjemmestyret pr. 1/1-1998, og ved kgl. resolution af 27/10-1997 er ressortansvaret overført fra Statsministeriet til Forskningsministeriet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Forskning).

## 5. Rettigheder og pligter samt økonomisk selv bærenhed

I dette afsnit beskrives begreberne rettigheder og pligter samt økonomisk selv bærenhed, og der redegøres for en række principper og forhold, som kan være af betydning i forbindelse med fastlæggelsen af statens fremtidige tilskud til Grønland.

### 5.1 Forståelsen af rettigheder og pligter samt økonomisk selv bærenhed

Den grønlandske selvstyrekommission tilkendegav i sin betænkning i april 2003, at: *"Overensstemmelse mellem rettigheder og forpligtigelser tolker Selvstyrekommissionen således, at øget selvstyre må baseres på en mere selv bærende økonomi. En selv bærende økonomi må grundlæggende forstås som en økonomi, hvor vort samfund gør sig mindre afhængig af statens bloktilskud og øvrige opgaveløsning i Grønland"*.

Selvstyrekommissionen tilkendegav endvidere, at: *"Det er selvstyrekommissionens opfattelse, at selvstyre så vidt muligt bør hvile på en selv bærende økonomi. En selv bærende økonomi betyder i denne sammenhæng, en økonomi, hvor statens bloktilskud til Grønland på sigt kan reduceres væsentligt"*.

Selvstyrekommissionen anførte således i sin betænkning, at overensstemmelse mellem rettigheder og pligter betyder, at øget selvstyre (rettigheder) på sigt ledsages af mindre afhængighed af statens overførsler og dermed af et øget grønlandsk økonomisk ansvar (pligter).

I regeringens (supplerende) regeringsgrundlag fra august 2003, er det bl.a. anført, at *"Regeringen er positivt indstillet på at medvirke til øget grønlandsk selvstyre. En forudsætning herfor er, at det grønlandske samfund i højere grad bliver i stand til selv at skabe sine egne indtægter"*.

Statsministeren uddybede i forbindelse med Folketingets åbningsdebat 24. februar 2005 regeringens holdning vedrørende *"overtagelse af nye ansvarsområder ledsages af økonomiske forpligtigelser"*, således: *"Jeg oplever det sådan, at der i Folketinget er meget bred enighed om, at det er det færøske folk og det grønlandske folk, der bestemmer farten i den her [selvstyre]proces. Det, vi blot er nødt til at føje til, er, at hvis der skal være realitet i talen om mere selvstyre, er det også nødvendigt, at det ledsages af et større økonomisk ansvar. Ikke mindst i forhold til Grønland indebærer det jo, at den grønlandske økonomi i højere grad bliver selv bærende. For når man er afhængig af tilskud udefra, ja, så får selvstyret selvfølgelig en noget anden karakter, end hvis man i højere grad er i stand til at klare økonomien."*

Det er således både den grønlandske selvstyrekommissions og regeringens opfattelse, at overensstemmelse mellem rettigheder og pligter betyder, at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar.

Ved øget økonomisk selv bærenhed forstås normalt en forskydning i samfundets økonomiske grundlag i retning af relativt flere indtægter fra erhvervsvirksomhed og relativt færre indtægter baseret på eksterne tilskud.

Den grønlandske selvstyrekommission definerede i sin betænkning begrebet selv bærenhed: *"...som en økonomi, hvor vort samfund gør sig mindre afhængig af statens bloktilskud og øvrige opgaveløsning i Grønland"*.

Grønland har siden 1979 haft ansvaret for den førte økonomiske politik og erhvervspolitikken og herigennem indflydelse på den økonomiske udvikling. Bloktilskuddets andel af økonomien har gennem disse år været faldende, og egne indtægter finansierer en stigende del af den offentlige sektor i Grønland, *jf. afsnit 3*. I den forstand er Grønland blevet mere selv bærende siden hjemmestyrets etablering. Bloktilskuddet udgør imidlertid fortsat en meget betydelig del af økonomien, og vil selv med forholdsvis pæn økonomisk vækst også gøre det i årene fremover, *jf. afsnit 6*.

Øget økonomisk selvstændighed og selv bærenhed, som følge af et lavere bloktilskud og/eller overtagelse af nye områder uden fuld finansiering, vil umiddelbart medføre lavere indkomster i forhold til en situation med uændret statslig finansiering. Hvordan det påvirker den samlede levestandard afhænger af tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Ved en (beskeden) reduktion i fx bloktilskuddet, som modsvares af en vækst i den grønlandske produktion, vil levestandarden kunne opretholdes og fortsat stige samtidig med, at økonomisk selv bærenhed fremmes, *jf. afsnit 6*.

### 5.2 Forhold af betydning i forbindelse statens fremtidige tilskud til Grønland

Den nuværende hjemmestyreordning er baseret på, at staten hverken skal opnå besparelser eller have merudgifter i forbindelse med grønlandsk overtagelse af sagsområder. Det indebærer, at statstilskuddet til overtagne opgaver er blevet fastsat med udgangspunkt i de udgifter, staten hidtil har haft til de pågældende opgaver på overtagelsestidspunktet. Folketinget har derved ønsket at kompensere det grønlandske samfund for det udgifts- og opgaveniveau, der er blevet overført til Grønland.

Overvejelserne om en ny økonomisk ordning mellem Grønland og Danmark kan herudover tage udgangspunkt i forskellige overordnede principper.

#### 5.2.1 Velfærdsudligning

En væsentlig begrundelse for bloktilskuddet var fra etableringen af hjemmestyreordningen et såkaldt solidaritetshensyn, idet Grønlands økonomiske situation gennem en årrække efter 1979 forventedes at nødvendiggøre en statslig medfinansiering. De økonomiske overførsler fra staten til Grønland kan på den baggrund ses som udtryk for et ønske om, at mindske forskellen i levestandarden mellem rigets borgere.

Hensynet til at begrænse indkomstforskelle mellem Grønland og Danmark kan fx tænkes tilgodeset ved at statens tilskud udgør:

- En overførsel af et beløb (evt. pr. borger) til forbrug og opsparing.
- En velfærdsudligning, som fx bliver defineret ud fra forskellen mellem det grønlandske og det danske indkomstniveau.
- En velfærdsudligning baseret på objektive kriterier, fx andelen af befolkningen i de ældre og/eller yngre aldersklasser eller udviklingen heri.
- En konjunkturudlignende ydelse, som indtræder, når den grønlandske økonomi rammes af nærmere definerede udsving, fx i form af ændringer i priserne på fisk og rejer.

Indkomstniveauet påvirkes ikke kun af størrelsen af bloktilskuddet og øvrige tilskud, men som nævnt også af den førte økonomiske politik, herunder erhvervs politik i bred forstand. En tilskudsordning baseret på principper om velfærdsudligning vil ikke i sig selv fremme målet om en mere selv bærende økonomi. Hvis hjemmestyret samtidig fører en succesfuld væksthæmmende

økonomisk politik, vil det udløse et lavere bloktilskud, mens der ved fravær af vækst vil udløses et højere bloktilskud.

### 5.2.2 Selvbærenhed

Hensynet til en udvikling af det grønlandske erhvervsliv og hermed den grønlandske økonomi har ført til forslag om at reducere bloktilskuddet i forventning om, at lavere indkomst og overførsler til Grønland vil skabe flere erhvervsinitiativer og investeringer. Disse ræsonnementer har bygget på en antagelse om, at bloktilskuddet i dag overflødiggør anden indkomst og dermed behovet for at skabe anden indkomst ved eksempelvis selvstændigt erhverv. Hensynet til udvikling kan derved frembringe et argument om at reducere bloktilskuddet.

Men det kan omvendt også føre til et argument om, at målrette overførslerne til Grønland til udviklingen af infrastruktur. Kapitalapparat og arbejdskraft kræver investeringer for at skabe vækst.

Hensynet til at skabe en selv bærende økonomi kan derfor indebære et mål om lavere overførsler fra staten til Grønland på sigt, men også et behov for stabile eller højere overførsler i en overgangsperiode med henblik på investeringer i de sektorer, der skal bære økonomien fremover. Hensynet kan tænkes tilgodeset via:

- En aftrapning af statens tilskud til hjemmestyret.
- Midlertidige målrettede tilskud til fx infrastruktur.

Fundamentet for større grønlandsk selvstændighed er bl.a. øget vækst i erhvervssektoren. Flere udvalg og kommissioner har de senere år fremsat anbefalinger til, hvordan væksten i den private sektor kan styrkes. Fælles for disse anbefalinger er, at de anser gode rammebetingelser for privat erhvervsaktivitet som en afgørende forudsætning, *jf. afsnit 7*. Langt hovedparten af de anbefalede initiativer falder udelukkende indenfor hjemmestyrets kompetence – som fx styrkelse af uddannelsesområdet, privatisering af hjemmestyreejede virksomheder, gennemførelse af ensprisreform, opdateret konkurrencelovgivning og strukturforbedringer på arbejdsmarked – og der er således ikke en direkte sammenhæng til de økonomiske relationer mellem hjemmestyret og staten. Det betyder dog ikke, at de økonomiske relationer mellem hjemmestyret og staten ikke har betydning for erhvervssektoren.

### 5.2.3 Adgang til rettigheder

På specifikke områder kan statslige tilskud være baseret på aftaler om, at staten opnår særlige rettigheder – og vice versa. Eksempelvis kunne staten yde en årlig økonomisk overførsel mod at opnå rettigheder til en andel af råstof, olie- eller gasudvinding fra den grønlandske undergrund. Princippet kendes i dag fra råstofordningen, hvor der er aftalt en fordelingsnøgle mellem staten og hjemmestyret i tilfælde af indtægter ved råstofudvinding. Princippet kendes også fra hjemmestyrets aftaler med EU om fiskerirettigheder, hvor EU opnår rettigheder mod en økonomisk overførsel.

Denne type ordninger egner sig formentlig bedst til økonomiske mellemværender om isolerede rettigheder og problemstillinger, hvor der kan indgås et kontraktlignende forhold mellem parterne. Hensynet ved at indgå i sådanne forhold er selvsagt, at de potentielt er økonomisk favorable for begge parter.

På råstofområdet gør det sig også gældende, at de nuværende statslige investeringer kan ses som udtryk for en medvirken til at udvikle området med henblik på at fremme grønlandsk økonomisk selvbærenhed.



### 5.2.4 Hurtig overførsel af nye sagsområder fra staten til hjemmestyret

Incitament til grønlandsk overtagelse af statens nuværende opgaver i Grønland afhænger udover de økonomiske betingelser for selve overførslerne bl.a. af væksten og udsigterne for den grønlandske økonomi samt forventninger til udviklingen i driftsudgifter eller anlægsinvesteringer på de enkelte sagsområder.

De økonomiske hensyn i forhold til grønlandske ønsker om at overtage nye områder må ikke mindst knytte sig til de pågældende områders "tilstand", dvs. om områderne står overfor store udgiftstigninger eller engangsinvesteringer.

Arbejdsgruppen har, jf. *afsnit 6* forudsat, at det i en kommende selvstyremodel er de grønlandske myndigheder, som beslutter omfang af og hastighed for overtagelse af nye sagsområder (herunder råstofområdet).

Det har også været et ønske i arbejdsgruppen, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et nyt sagsområde sikrer en standard i Grønland, som svarer til standarden i Danmark på det pågældende sagsområde – med de afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

### 5.2.5 Økonomisk stabilitet og udvikling

Hensynet til økonomisk stabilitet i det grønlandske samfund kan lede til et ønske om en moderat udvikling i overførslerne fra staten til hjemmestyret. Bloktilskuddet er i dag det mest stabiliserende element i den grønlandske økonomi og den største positive betalingsbalancepost. For landskassen bidrager bloktilskuddet til økonomisk stabilitet ved, at de flerårige bloktilskudsperioder giver mulighed for offentlig planlægning og prioritering på mellemlang sigt.

En grønlandsk offentlig sektor uden bloktilskud ville på nuværende tidspunkt bygge på et noget mere ustabil indtægtsgrundlag med risiko for et svingende offentligt serviceniveau og/eller gældsætning, navnlig i økonomisk svage regioner og kommuner. Bloktilskuddet bidrager i dag i høj grad til at udjævne virkningerne af de svingninger, som økonomien udsættes for, herunder i høj grad i de svagere lokalsamfund. Bloktilskuddet fungerer med andre ord som et stabiliserende element i den grønlandske økonomi. En sådan "stabilisering" virker imidlertid også konserverende og dermed hæmmende for en dynamisk udvikling af det grønlandske erhvervsliv.

## 6. Fremtidig model for statens tilskud til Grønland

Arbejdsgruppen skal ifølge kommissoriet overveje og stille forslag til en nyordning med fokus på de økonomiske relationer mellem de grønlandske myndigheder og staten og herunder fremlægge konkrete, alternative forslag til principperne for bloktilskuddets udvikling fremover.

Arbejdsgruppen skal herudover inddrage resultaterne fra arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer og udarbejde forslag til, hvordan en nyordning vedrørende ikke-levende ressourcer og eventuelle indtægter herfra kan indgå i principperne for bloktilskuddets udvikling fremover.

I afsnit 6.1. redegøres der for arbejdsgruppens overvejelser i relation til den stillede opgave, herunder hvilke andre principper, krav og hensyn, som arbejdsgruppen har drøftet.

I afsnit 6.2. beskrives resultaterne af modelberegninger for Grønlands økonomi, herunder konsekvenserne for levestandarden af forskellige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten.

I afsnit 6.3. beskrives alternative modeller for de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten, som arbejdsgruppen har drøftet.

I afsnit 6.4. beskrives de økonomiske elementer i den nuværende råstofaftale. Endvidere gives en kort sammenfatning af de alternative grundmodeller til behandling af eventuelle fremtidige indtægter fra råstofudvinding, som arbejdsgruppen har drøftet.

Afsnit 6.5. indeholder arbejdsgruppens forslag til en model for de fremtidige økonomiske relationer mellem selvstyret og staten. Modellen bygger forudsætningsvis på de tanker til indholdet i en ny selvstyrelov, som sideløbende er blevet drøftet i kommissionen, herunder at beslutninger om overtagelser af nye sagsområder træffes i Grønland. Arbejdsgruppen anbefaler en samlet model der både indeholder forslag til udviklingen i statens årlige bloktilskud, spørgsmålet om finansieringen af sagsområder, som selvstyret overtager, samt behandlingen af eventuelle fremtidige indtægter fra råstofudvinding.

### 6.1 Arbejdsgruppens overvejelser

#### *Rettigheder og pligter:*

Kommissionen – og dermed arbejdsgruppen – har i kommissoriet fået til opgave, at arbejdet skal baseres på princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at overensstemmelse mellem rettigheder og pligter betyder, at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar.

#### *Økonomisk selvbærenhed:*

Modellerne bør endvidere understøtte hensynet til, at det grønlandske samfund gøres mere økonomisk selvbærende og dermed mindre afhængigt af statens tilskud. Ved øget økonomisk selvbærenhed forstår arbejdsgruppen en forskydning i samfundets økonomiske grundlag i retning af relativt flere indtægter fra erhvervsvirksomhed og relativt færre indtægter baseret på eksterne tilskud. Øget selvbærenhed betyder således, at det økonomiske fundament for tilværelsen i Grønland i højere grad kommer til at bestå i egenproduktion, og at bidrag fra Danmark får mindre betydning. Det langsigtede mål om høj grad af selvbærenhed er markant anderledes en dagens situation, hvor de disponible indkomster ville ligge markant under det aktuelle niveau i fravær af

## Bilag 12

37/99

statens tilskud. For tiden holdes velstandsniveauet således kunstigt oppe af tilskuddene fra Danmark, og økonomien er langt fra selv bærende.

### *Sagsområder:*

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i, at det i en kommende selvstyremodel er de grønlandske myndigheder, som beslutter omfang af og hastighed for overtagelse af sagsområder fra staten. Arbejdsgruppen har endvidere forudsat, at staten fortsat finansierer de områder, som ikke er overgået eller ikke kan overgå til de grønlandske myndigheder.

De modeller, som arbejdsgruppen kommer med forslag til, skal behandle spørgsmålet om, hvilke økonomiske forhold, der skal knyttes til overtagelsen af et sagsområde. Det vil sige, hvorvidt modellen skal indeholde mulighed for statslig medfinansiering i forbindelse med overtagelse af sagsområder, eller Grønland overtager finansieringen af sagsområdet.

Det har været en forudsætning i arbejdsgruppen, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et sagsområde sikrer en standard i Grønland på det pågældende sagsområde, som svarer til standarden i Danmark med de særlige afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

### *Andre hensyn:*

Arbejdsgruppen har drøftet en række yderligere hensyn i relation til de fremtidige overførsler fra staten til selvstyret.

Arbejdsgruppen har således drøftet den betydning, som en aftrapning af bloktilskuddet ville få for velfærdsniveauet, velfærdsudviklingen og egenproduktionen, bl.a. under en forudsætning om, at en egentlig velfærdssænkning er uønsket. Til brug herfor har arbejdsgruppen sammenholdt de bidrag til indkomstudviklingen i Grønland, som er kommet fra den grønlandske egenproduktion og fra statens tilskud. Under alternative forudsætninger om den fremtidige produktionsvækst, har arbejdsgruppen fået foretaget beregninger af, om en aftrapning af det samlede tilskud kan ske, uden at det fører til en lavere velstand end i dag, men dog lavere end velstandsniveauet ellers ville have været. Dette er der redegjort nærmere for under pkt. 6.2.

Arbejdsgruppen drøftede også hensynet til at finde en model, der som minimum ville være neutral i forhold til udviklingen af det private erhvervsliv, og i bedste fald stimulere udviklingen i det private erhvervsliv med henblik på at øge egenproduktionen og dermed den selv bærende økonomi. Erhvervsudviklingen er ud over konjunkturerne primært bestemt af den førte erhvervs politik.

En aftrapning af tilskuddet fra Danmark ville primært betyde en umiddelbar reduktion af den samlede købekraft til forbrug og investering. I første omgang ville det føre til en reduktion af den offentlige sektors indtægter. De finanspolitiske beslutninger i landsstyre og Landsting ville herefter afgøre, hvorledes den offentlige sektor tilpasses til den reducerede indtægt, herunder fordelingen mellem besparelser på det offentliges køb af varer og tjenester, reduktioner i offentlige tilskud og overførselsindkomster og en øget beskatning.

En økonomi baseret på naturressourcer, hvor priser og mængder kan variere betydeligt over tid, er disponeret for store udsving i økonomien. Grønlands erhvervsstruktur er mere ensidig end erhvervsstrukturen i de fleste andre lande, og den rolle, som udnyttelsen af fornybare ressourcer spiller i det grønlandske samfund, er væsentlig større. Det tilskud, som Grønland har modtaget gennem årene har ikke forhindret store konjunktursvingninger, men tilskuddet har haft en

stabiliserende rolle i den grønlandske økonomi. Arbejdsgruppen har lagt betydelig vægt på, at den kommende økonomiske ordening kan bidrage til økonomisk stabilitet, og at der med en ny ordening ikke skabes yderligere problemer for en positiv erhvervsudvikling.

## **6.2 Bloktilskuddet og Grønlands økonomi – en modelanalyse**

I dette afsnit belyses mulighederne for at fremme økonomisk selvberenhed i Grønland, forstået som mindsket afhængighed af bloktilskud fra Danmark, i de næste femogtyve år samtidig med, at velstandsniveauet i Grønland øges.

Udgangspunktet i dag er, at den disponible indkomst i Grønland er steget støt siden 1979 om end med betydelige udsving undervejs, samt at statens overførsler til Grønland, først og fremmest bloktilskuddet, har været stort set uændrede i reale termer siden 1990. Dette indebærer, at væksten i den disponible indkomst har været skabt ved øget egenproduktion og ikke gennem øgede overførsler fra staten.

Den vedvarende økonomiske vækst og de stort set uændrede reale statslige overførsler har medført, at overførslerne fra staten er faldet fra at udgøre omkring 40 pct. af Grønlands disponible indkomst i 1979 til i 2004 at udgøre godt 27 pct. I de forløbne femogtyve år er Grønland således blevet mere selvberende og mindre afhængig af statens overførsler. Spørgsmålet er, om denne proces skal fortsætte fremover som hidtil, dvs. baseret på et reelt fastholdt bloktilskud, eller om der er mulighed for at forstærke processen gennem en moderat aftrapning af bloktilskuddet, uden at der sker en reduktion af det nuværende velfærdsniveau. Dette ville betyde, at velfærdsudviklingen i Grønland – om end positiv - ville blive langsommere end uden bloktilskudsaftrapning.

For at det skal kunne lade sig gøre at øge velfærden og samtidig reducere bloktilskuddet kræves, at væksten i produktionen kan finansiere en reduktion i bloktilskuddet – og efterlade noget til overs. Man kan også sige, at befolkningen for noget af produktionsfremgangen køber sig til større uafhængighed af statens tilskud – frem for at anvende denne del til privat eller offentligt forbrug.

For at belyse ovenstående spørgsmål, har arbejdsgruppen anvendt den forhåndenværende statistiske viden om den grønlandske økonomi til at skabe en konsistent modelramme og dernæst benyttet denne ramme til at beregne og sammenligne forskellige scenarier. I bilag 1 er der gengivet en økonomisk analyse, som indeholder følgende trin:

- Opstilling af et konsistent nationalregnskabsbillede.
- Opbygning af en simpel makromodel til illustration af mulige udviklingsforløb fremover.
- Bestemmelse af fundamentale antagelser om primært produktivitetsvækst og udviklingen i bloktilskud samt tilpasningen af de offentlige finanser og arbejdsmarkedet.
- Modelberegninger til belysning af sammenhængen mellem tilskudsudvikling og indkomst- og levestandardsudvikling.

### **6.2.1 Nationalregnskab for Grønland**

Der foreligger endnu ikke et produktionsbaseret nationalregnskab for Grønland. Et sådant er under udarbejdelse, men forventes først at foreligge i slutningen af 2007. Men på grundlag af en række tidligere rapporter og officiel statistik fra Grønlands Statistik har arbejdsgruppen konstrueret et nationalregnskab for 2003. En række nationalregnskabsidentiteter medvirker til at skønne over også de poster, der ikke eller kun svagt er dækket af den forhåndenværende statistik. Dette gælder særlig det private forbrug, investeringer og betalingsbalanceposter.

I det efterfølgende er belyst, hvilken betydning en reduktion af bloktilskuddet ville have for forbrugsmulighederne. Derfor er det ikke selve niveauet for produktion og indkomst, der er det afgørende for de beregninger, der foretages med den opstillede makromodel, men derimod *forskellen mellem grundforløb og alternativforløb*, der er interessant.

### 6.2.2 En simpel makroøkonomisk model for Grønland

Til brug for beregning af effekterne af forskellige forløb for udviklingen i bloktilskuddet er der opstillet en simpel makroøkonomisk model. Modellen indeholder en beskrivelse af den offentlige sektor og den private sektor samt de økonomiske relationer med omverdenen.

Alle de nationaløkonomiske variable, der er indeholdt i det opstillede nationalregnskab, er medtaget i makromodellen, som beregner udviklingen tredive år frem i tiden. Fra 2003 til 2007 holdes bloktilskuddet konstant i reale termer. Fra 2008 sammenlignes to alternative udviklingsforløb. Et grundforløb med fortsat reelt uændret bloktilskud sammenlignes med et forløb, hvor den eneste ændring, der er foretaget, er, at bloktilskuddet nedsættes med 2 pct. årligt. Effekterne på befolkningens forbrugsmuligheder af en sådan reduktion af bloktilskuddet vises fra 2008 og frem til 2030.

### 6.2.3 Hovedantagelser for beregninger med den makroøkonomiske model

Såvel grundforløbet som det alternative forløb bygger på en række beregningsmæssige forudsætninger, herunder at:

- Arbejdsproduktiviteten, dvs. produktionen pr. beskæftiget/arbejdstime, i den private sektor vokser med 2 pct. årligt. Produktivitetsstigningen slår igennem i lønningerne, der stiger reelt, både i den private og den offentlige sektor.
- De statslige udgifter ved opgaver, der løses af staten i Grønland følger udgiftsvæksten i Danmark.
- Prisudviklingen i Grønland svarer til prisudviklingen i andre lande og dermed også i den grønlandske import og eksport.
- Arbejdskraftressourcer, der bliver frigivet i den offentlige sektor som følge af reduktion i offentligt forbrug, får umiddelbar beskæftigelse i den private sektor.
- Husholdningerne tilpasser forbruget på en sådan måde, at den grønlandske nettoudlandsformue vokser i takt med bruttonationalproduktet i Grønland.
- Befolkningens størrelse vokser med lidt over 0,3 pct. årligt, hvorimod befolkningen i den erhvervsaktive alder og dermed arbejdsstyrken er stort set konstant over tiden.

Da bloktilskuddet i grundforløbet holdes konstant, mens den grønlandske økonomi vokser, skal der ske en tilpasning i det offentlige budget. Det antages, at både skatteindtægter og andre offentlige indtægter følger væksten i BNP. Skattetrykket, det vil sige skatteindtægter i forhold til BNP, holdes således konstant. Offentlige overførsler og offentlige investeringer forudsættes at følge væksten i det offentlige forbrug, som tilpasses i hver periode, så der er balance på den offentlige saldo.

Efter at have beregnet forbrugsmulighederne m.m. i det opstillede grundforløb benyttes modellen til beregninger af forløb med aftrapning af bloktilskuddet. I det centrale alternativforløb antages følgende:

- Bloktilskuddet aftrappes med 2 pct. årligt fra 2008 og frem. Udgifter ved løsning af statens opgaver i Grønland følger som i grundforløbet væksten i det offentlige forbrug.

- Offentlige overførsler i form af pensioner, tilskud og lignende holdes konstante på niveauet i grundforløbet.
- Det offentlige budget tilpasser sig til det faldende bloktilskud ved, at skattetrykket i Grønland stiger op mod det danske niveau. Det offentlige forbrug tilpasser sig ligeledes.

For en nærmere beskrivelse af modellen henvises til bilag 1.

## 6.2.4 Scenarier for udviklingen i den grønlandske økonomi

### 6.2.4.1 Grundforløbet

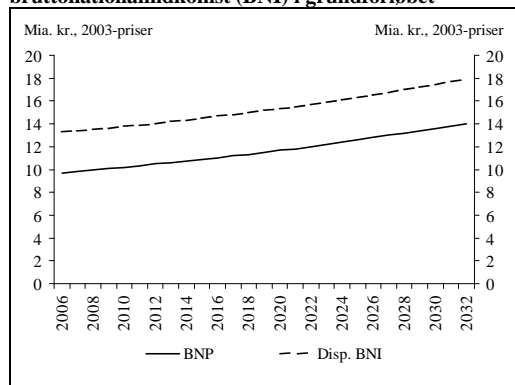
I grundforløbet fastholdes bloktilskuddet på omkring 3,0 mia. kr. årligt. Dette svarer til knap 1/3 af BNP i 2007. Men da den forudsatte produktivitetstigning i den private sektor driver den samlede indenlandske produktion fremad og dermed fører til gradvis stigning i bruttonationalproduktet (BNP), vil bloktilskuddets andel af bruttonationalproduktet frem mod 2030 falde til under 18 pct.

Det relative fald i bloktilskuddet kombineret med antagelsen om uændret skattetryk og den parallelle lønudvikling i den private og den offentlige sektor fører tilsammen til, at det offentlige forbrug falder over tiden. Hermed frigives arbejdskraft, der antages at blive absorberet i den private del af økonomien. Den øgede private beskæftigelse kombineret med produktivitetstigningen i den private sektor giver anledning til realvækst i økonomien.

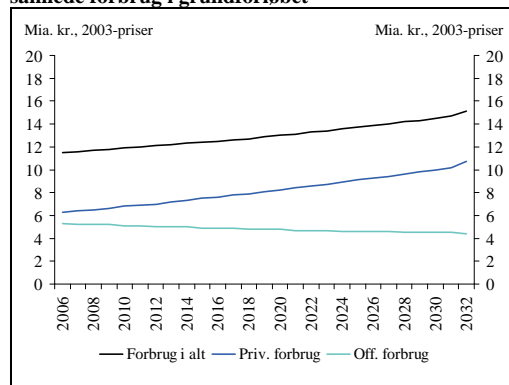
Sammenfattende fører antagelserne om 2 pct. produktivitetvækst i den private sektor og konstant realt bloktilskud til en gradvis forøgelse af bruttonationalprodukt, disponibel nationalindkomst og privat forbrug. Modelberegningernes resultater er illustreret nedenfor i figur 6.1.a og 6.1.b.

Beregningerne viser et faldende offentligt forbrug, hvilket bl.a. er en konsekvens af forudsætningen om konstant skattetryk. Der vil kunne ske en stærkere udvikling i det offentlige forbrug og en svagere vækst i det private, hvis skattetrykket stiger over tiden. Om skattetrykket skal stige for at finansiere en stærkere udvikling i det offentlige forbrug er et spørgsmål om politisk prioritering.

**Figur 6.1a. Udviklingen i real BNP og real disponibel bruttonationalindkomst (BNI) i grundforløbet**



**Figur 6.1b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløbet**

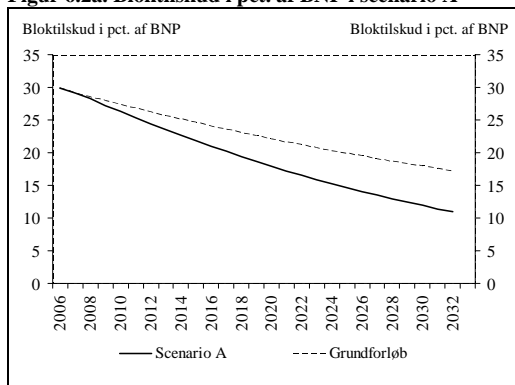


### 6.2.4.2 Aftrapning af bloktilskuddet

Med udgangspunkt i ovenstående grundforløb har arbejdsgruppen foretaget en beregning af konsekvenserne af en eventuel aftrapning af bloktilskuddet på 2 pct. årligt (scenario A).

En sådan reduktion fører til en yderligere reduktion af bloktilskuddets andel af BNP. Konkret falder bloktilskuddet fra at være knap 1/3 af BNP i 2007 til at udgøre godt 11 pct. af BNP i 2030. Med andre ord vil bloktilskuddet i slutåret 2030 udgøre godt 11 pct. af BNP efter en aftrapning på 2 pct. årligt mod knap 18 pct. ved konstant bloktilskud. Der vil kunne ske en forøgelse af selvberenheden, der svarer til knap 7 pct.-enheder målt som bloktilskud i forhold til BNP. Konsekvenserne af en sådan bloktilskudsreduktion er illustreret nedenfor i figur 6.2.a.

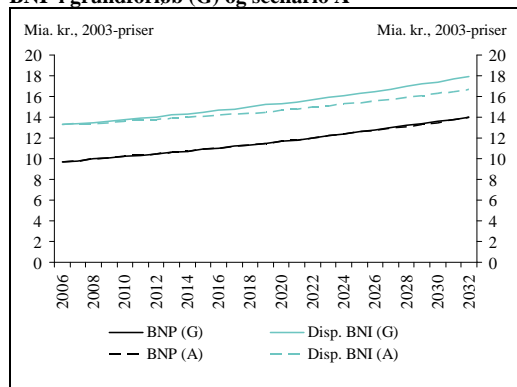
**Figur 6.2a. Bloktilskud i pct. af BNP i scenario A**



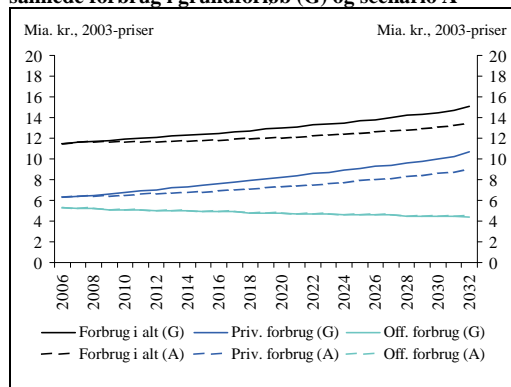
En 2 pct. årlig aftrapning af bloktilskuddet giver mulighed for en fortsat, men nu begrænset vækst i BNP og disponibel BNI. I forhold til grundforløbet bliver især væksten i disponibel nationalindkomst mindre, hvilket er illustreret i *figur 6.3.a*. Modelberegningen af scenariet tager udgangspunkt i en gradvis forøgelse af skattetrykket, som gør det stort set muligt at fastholde det offentlige forbrug på samme spor som i grundforløbet. Derimod bliver stigningen i det private forbrug noget mindre, fordi bloktilskudsreduktionen nødvendiggør en øget beskatning. Dette er illustreret i *figur 6.3.b*. I løbet af perioden øges skattetrykket fra ca. 32 pct. til knap 39 pct.

Beregningerne for aftrapningsscenarioet fører således samlet til, at den grønlandske økonomi vil være i stand til fortsat at vokse og byde på privat forbrugsfremgang, trods aftrapningen af bloktilskuddet og den dertil hørende stigning i skattetrykket. Men det må forventes, at forbrugsfremgangen bliver mindre end i omverdenen, og at der dermed vil ske et relativt tab af velstand.

**Figur 6.3a. Udviklingen i real BNP og real disponibel BNI i grundforløb (G) og scenario A**

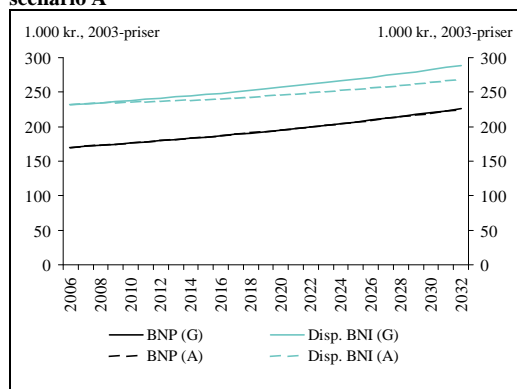


**Figur 6.3b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløb (G) og scenario A**

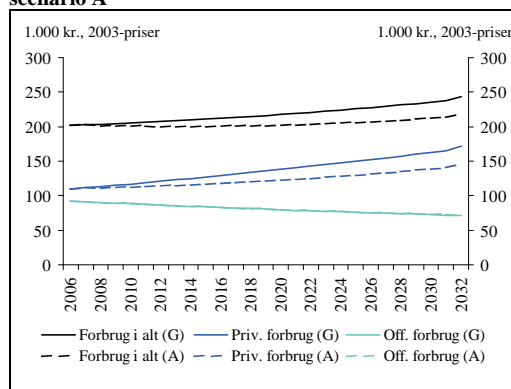


Prisen for at afskærme det offentlige forbrug fra bloktilskudsnedgangen er altså en betydelig forøgelse af skattetrykket i Grønland. Men som omtalt ovenfor er der her tale om et politisk valg mellem privatforbrug/lavere skattetryk og offentligt forbrug/højere skattetryk. I beregningerne er ikke medtaget de effekter i retning af nedsat tilskyndelse til at arbejde og til at investere, der i en vis udstrækning forbindes med højere skatter. Hvis sådanne usikre adfærdseffekter kunne medregnes i beregningen, ville dette muligvis resultere i en mindre stigningstakt i produktion og privat forbrug, og hermed også et lavere offentligt forbrug.

**Figur 6.3c. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disponibel BNI pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A**



**Figur 6.3d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A**



### 6.2.4.3 Følsomhedsanalyse

Derudover har arbejdsgruppen gennemført følsomhedsanalyser for at vurdere, hvor stor betydning produktivitetstigningen i den private sektor har for det samlede udviklingsforløb. Derfor er der gennemført beregninger med mere afdæmpede niveauer på 1 pct. og 0 pct. årligt og et højere niveau på 3 pct. årligt. Hvis produktivitetstigningen bliver på 1 pct. årligt, vil den økonomiske vækst blive sænket mærkbart, og dermed tempoet i processen mod selvberenhed. Det vil betyde, at man



vanskeligt kan opnå både øget velstand og øget selvberenhed. Et forløb med produktivitetstigning på 0 pct. årligt og med fastholdt bloktilskud giver ikke mulighed for velstandsfremgang og øget selvberenhed samtidig. Øget selvberenhed gennem aftrapning af bloktilskuddet fører med nul produktivitetstigning til velstandstilbagegang. Endelig åbner en produktivitetstigningstakt på 3 pct. årligt op for et hurtigere forløb mod økonomisk selvberenhed, samtidig med kraftigere fremgang i indkomster og forbrug.

Konklusionen på følsomhedsberegningerne er, at den fremtidige udvikling i produktiviteten i den private sektor har afgørende betydning for den samlede velfærdsudvikling. Den fremtidige udvikling i produktiviteten kan ikke forudsiges. Men der er ingen tvivl om, at en højnelse af uddannelsesniveaue, forbedret infrastruktur og styrkelse af iværksætter- og innovationskulturen er helt nødvendige for at opnå større produktivitet og dermed grundlag for en mere selvberende økonomi.

### 6.2.5 Konklusioner

På basis af grundlæggende antagelser om den grønlandske økonomis evne til at øge produktiviteten i fremtiden samt forudsætningerne om udviklingen i bloktilskuddet fra Danmark er der med anvendelsen af makroøkonomiske model beregnet forskellige scenarier for udviklingen i nationalregnskabsstørrelser, herunder forbrugs- og investeringsmulighederne frem til 2030.

Hovedkonklusionerne er:

1. Med en produktivitetstigningstakt i den private sektor på 2 pct. årligt vil bloktilskuddets andel af bruttonationalproduktet – såfremt bloktilskuddet fastholdes reelt uændret over hele perioden - udgøre 18 pct. i 2030 mod 33,3 pct. i 2007. Det samlede private og offentlige forbrug vil kunne vokse reelt med 36 pct. fra ca. 11 mia. kr. i 2007 til 15 mia. kr. i 2030 – eller 1,4 pct. p.a. målt i faste priser
2. Baseret på samme produktivitetudvikling vil en årlig reduktion af bloktilskuddet med 2 pct. betyde, at bloktilskuddet i 2030 ville udgøre 11 pct. af bruttonationalproduktet (i stedet for 18 pct.). Det samlede private og offentlige forbrug ville i dette tilfælde kun stige til 13-14 mia. kr. i 2030 – knap 1 pct. p.a.
3. Nogle af de forhold, der afgør mulighederne for at tilvejebringe en betydelig bevægelse mod selvberenhed og samtidig velstandsfremgang for den enkelte, er økonomiens evne til vækst, samt befolkningsudviklingen og ind- og udvandring, som er påvirket af den økonomiske udvikling. Modellen tager hensyn til en årlig befolkningstilvækst på 0,3 pct. om året, som skal fratrækkes ovenstående vækst i det samlede forbrug for at komme til væksten i forbruget pr. indbygger. Den forudsatte stigning i antallet af ældre vil alt andet lige lægge yderligere pres på det offentlige forbrug.
4. Såfremt stigningen i produktiviteten kun ligger på 1 pct. p.a. vil det blive sværere samtidig at sikre en markant bevægelse mod større selvberenhed og opnå fremgang i indkomster og forbrugsmuligheder. 1 pct. vækst er for lidt til, at man kan opnå begge dele, så valget mellem selvberenhed og forøget velstand er accentueret med den lavere vækstrate. En produktivitetudvikling på 3 pct. p.a. ville på den anden side betyde, at processen mod markant større økonomisk selvberenhed og fortsat fremgang i indkomster og forbrugsmuligheder lettes og fremskyndes betydeligt.

De foretagne modelsimulationer giver alt i alt et godt indblik i mulighederne for samtidig at forfølge økonomisk selvberenhed og velstandsstigning i Grønland, om end beregningerne kun kan være retningsgivere for den fremtidige udvikling. Følsomhedsanalyserne behandlede konsekvenserne af forskellige tempi i produktivitetsudviklingen i Grønlands private sektor, men også andre faktorer tilsiger, at beregningsresultaterne ikke skal tolkes alt for håndfast.

Én faktor er befolkningsudviklingen i Grønland. Her udgår beregningerne fra en officiel befolkningsprognose, men der er selvsagt usikkerhed omkring fødselstal, dødstal og ikke mindst befolkningsvandringer (migration) til og fra Grønland. Der er ingen tvivl om, at vandringeres omfang og retning vil hænge sammen med de økonomiske vilkår i Grønland, om end styrken i denne sammenhæng er usikker. Jo større fremgang i private indkomster og offentlige ydelser, jo mere tilskyndes grønlændere og danskere til at tage til eller blive i Grønland. Og omvendt, halter velstandsudviklingen i Grønland markant efter den i Danmark, vil det blive tilsvarende svært at importere dansk arbejdskraft til Grønland.

En anden usikker faktor er udviklingen i objektive behovsmål (befolkningens sammensætning, sundhed, sociale forhold osv.) for offentlige ydelser, ligesom betydningen af eventuelt stigende skatter for privat opsparing, virksomheders investeringer og dermed vækst er uvis.

Endelig er den grønlandske økonomi i særlig grad baseret på naturressourcer, hvis rigelighed i fremtiden er usikker og svingende fra år til år. Baseringen på naturressourcer har imidlertid historisk været og vil også i fremtiden være forenelig med økonomisk vækst. I perioden siden 1979 er det grønlandske BNP vokset med knap 2 pct. om året, og mulighederne for fortsat vækst er til stede, ikke mindst hvis det betydelige vækstpotentiale, der ligger i uddannelsesopgradering af befolkningen, realiseres.

### **6.3 Arbejdsgruppens overvejelser om alternative modeller**

Arbejdsgruppen har drøftet flere alternative modeller for overførslerne fra Danmark til Grønland:

1. En aftrapningsmodel, hvor principper for udviklingen i overførsler for allerede overtagne og nye sagsområder defineres.
2. En velfærdsudligningsmodel, hvor udviklingen i samlede overførsler kædes sammen med velstandsudviklingen i Grønland og Danmark.
3. En model der sammenkæder tilskud med incitamentter til fremme af vækst i erhvervssektoren.
4. En model med uændret bloktilskud og grønlandsk finansiering af sagsområder, der overtages.
5. En model med øget bloktilskud på kort sigt med henblik på investeringer i projekter, der kan understøtte den grønlandske vækst
6. En aftrapningsmodel, hvor bloktilskuddet reduceres med delvist tilbageløb i en fond.
7. En model der inddrager faktorer, som kan udløse ændringer i bloktilskuddet (fald/stigning).

#### Model 1: En aftrapningsmodel

Modellen indebærer en aftrapning af bloktilskuddet eventuelt tillagt tilskud i forbindelse med overtagelse af nye områder. Modellen opfylder princippet om overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Beregningerne viser, at hvis der kan opnås en fortsat fremgang i produktiviteten på 2 pct.

## Bilag 12

45/99

om året, vil der kunne sikres en stigende bruttonationalindkomst samt en vis stigning i det private forbrug, også hvis bloktilskuddet reduceres med 2 pct. om året. Grønland synes således at kunne have en fortsat fremgang i levestandarden samtidig med en 2 pct. årlig aftrapning af bloktilskuddet, men det forudsætter en vedvarende stigning i produktiviteten på 2 pct. om året.

### Model 2: En velfærdsudligningsmodel

Et tilskud til varetagelse af velfærdsudligning vil selvsagt kunne medvirke til lighed i levevilkårene mellem de to rigsele. Det er imidlertid vanskeligt at se, hvorledes et velfærdsudlignende tilskud kan bringes i overensstemmelse med ønsket om øget selvstyre og princippet om sammenhæng mellem rettigheder og pligter forstået som egen grønlandsk finansiering af overtagne sagsområder.

### Model 3: En model der sammenkæder tilskud med incitamenter til fremme af vækst i erhvervssektoren

På sigt ville modeller af den type kunne være i overensstemmelse med hensynet til at udjævne forskelle i levestandarden mellem Grønland og Danmark og medvirke til at fremme økonomisk selv bærenhed og erhvervsudvikling i Grønland. Det vil derimod ikke være i overensstemmelse med princippet om rettigheder og pligter. Et væsentligt problem er knyttet til at finde en model, som ikke fører til subsidiering af erhverv, men kun forbedringer af rammebetingelserne for erhverv, idet direkte og indirekte subsidiering ville forringe udsigterne til opnåelse af et selv bærende grønlandsk erhvervsliv. I den henseende ville bloktilskuddet, som det er i dag, være mindre skadeligt. Hertil kommer, at modeller af denne type betyder, at staten inddrages i den grønlandske økonomiske prioritering, hvilket vil være i konflikt med målsætningen om øget selvstyre.

### Model 4: Uændret bloktilskud og grønlandsk finansiering af sagsområder, der overtages

En model, hvor bloktilskuddet fastholdes på det nuværende niveau, målt reelt, og hvor Grønland finansierer overtagelsen af sagsområder, der overtages, vil sikre en vis indkomstudjævning mellem Danmark og Grønland, ligesom bloktilskuddet, dog med aftagende virkning, vil medvirke til at stabilisere økonomien i Grønland og give landsstyret mulighed for langsigtet planlægning. Modellen bygger på, at det i en kommende selvstyrelov er de grønlandske myndigheder, som beslutter omfang og hastighed af overtagelse af sagsområder. Modellen tilgodeser delvist princippet om rettigheder og pligter for så vidt angår overtagelse af områder. Modellen skaber et incitament til, at Grønland gennem forøget egenproduktion gradvis skaber en mere selv bærende økonomi.

### Model 5: Øget bloktilskud på kort sigt med henblik på investeringer i projekter, der kan understøtte den grønlandske vækst.

I modellen forhøjes bloktilskuddet med x kr. i en given periode, hvor forhøjelsen øremærkes til sektorprogrammer, f.eks. på uddannelses- og infrastrukturområder, hvis indhold, omfang og varighed forhandles mellem staten og hjemmestyret. Modellen vil sikre en vis indkomstudjævning mellem Danmark og Grønland, ligesom bloktilskuddet vil medvirke til at stabilisere økonomien i Grønland og give landsstyret mulighed for langsigtet planlægning. Modellen kan bidrage til at skabe bedre rammebetingelser for erhvervsudviklingen og evt. også et bedre grundlag for en selv bærende økonomi. Modellen tilgodeser ikke princippet om rettigheder og pligter, ligesom modellen heller ikke skaber incitament til, at Grønland gennem forøget egenproduktion gradvis skaber en mere selv bærende økonomi. Modeller af den type betyder, at staten inddrages i den grønlandske økonomiske prioritering, hvilket vil være i konflikt med målsætningen om øget selvstyre.

### Model 6. Aftrapningsmodel, hvor bloktilskuddet reduceres med delvist tilbageløb i en fond.

Udgangspunktet for denne model er en x pct. årlig aftrapning af bloktilskuddet, hvor halvdelen af det aftrappede beløb indskydes i en fond, der etableres ved lov. Bloktilskuddet p/l-reguleres hvert år. Aftrapningen aftales fx for en 10-årig periode, således at landsstyret har mulighed for en langsigtet planlægning og tilpasning. Der kan tilknyttes en option, hvorefter ”ekstraordinære” udsving i den grønlandske økonomi medfører en regulering af aftrapningsprocenten. En regulering af aftrapningsprocenten kan ske enten ved aftale mellem landsstyret og regeringen eller ved ændring af fondens vedtægter. Fonden yder tilskud til fx uddannelsesområdet, udbygning af infrastruktur og medfinansiering ved overtagelse af sagsområder.

Modellen vil sikre en vis, men faldende, indkomstudjævning mellem Danmark og Grønland, ligesom bloktilskuddet vil medvirke til at stabilisere økonomien i Grønland og give selvstyret mulighed for langsigtet planlægning. Modellen bygger på, at det i en kommende selvstyrelov er de grønlandske myndigheder, som beslutter omfang og hastighed af overtagelse af sagsområder. Modellen tilgodeser princippet om rettigheder og pligter. Modellen øger incitamentet til en selvstående økonomi. Modeller af den type vil dog medføre, at staten inddrages i den grønlandske økonomiske prioritering, hvilket vil være i konflikt med målsætningen om øget selvstyre.

#### Model 7. En model, der inddrager faktorer, som kan udløse ændringer i bloktilskuddet

Udgangspunktet er, at bloktilskuddet fastholdes uændret, men genforhandles hvis en (af flere) nærmere aftalte begivenheder indtræffer, fx overtagelse af sagsområder eller demografiske ændringer. Modellen vil sikre en vis indkomstudjævning mellem Danmark og Grønland, ligesom bloktilskuddet vil medvirke til at stabilisere økonomien og give selvstyret mulighed for en langsigtet økonomisk planlægning. Modellen bidrager ikke i sig selv til at skabe bedre rammebetingelser for erhvervsudviklingen og dermed grundlaget for en selvstående økonomi. Modellen tilgodeser ikke princippet om rettigheder og pligter, ligesom modellen heller ikke skaber incitament til en selvstående økonomi.

### **6.4 Arbejdsgruppens overvejelser til behandlingen af eventuelle fremtidige indtægter fra råstofudvinding.**

#### **6.4.1 Den gældende råstofordning**

Den gældende råstofordning, jf. lov nr. 317 af 3. juni 1998 om mineralske råstoffer i Grønland, bygger på en fælles beslutningskompetence (gensidig vetoret) for hjemmestyret og staten vedrørende væsentlige dispositioner på råstofområdet.

Der er oprettet et paritetisk sammensat Fællesråd vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland med lige mange medlemmer udpeget af regeringen og landsstyret for hver sin funktionsperiode. Udover medlemmerne har rådet en formand, der udpeges af dronningen for en periode på 4 år efter en fælles indstilling fra regeringen og landsstyret. Rådets hovedopgave er at afgive udtalelser, inden regeringen og landsstyret træffer beslutninger i råstofspørgsmål.

Et væsentligt element i råstofordningen er den fordelingsnøgle, der er aftalt mellem staten og hjemmestyret i tilfælde af indtægter ved råstofudvinding. Ifølge aftalen deles de årlige indtægter op til 500 mio. kr. ligeligt mellem parterne, og fordelingen af indtægter herudover fastsættes ved lov efter forhandling mellem regeringen og landsstyret. Den nuværende indtægtsfordeling fra råstofaktiviteter omfatter følgende indtægter:

- Indtægter i henhold til konkrete tilladelser, dog bortset fra afgifter m.v., som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.

Af figur 2.1 fremgår det, at Grønlands disp. BNI opgjort i 1995-priser, er steget fra 8,9 mia. kr. i 1979 til 11,4 mia. kr. i 2005, svarende til en gennemsnitlig årlig real vækst på 0,9 pct. Indtægterne fra staten er i samme periode faldet fra 3,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr., svarende til et gennemsnitligt årligt reelt fald på 0,8 pct. Den relativt kraftigere vækst i disp. BNI i forhold til indtægterne fra staten skyldes, at det grønlandske BNP i perioden er vokset fra 6,2 mia. kr. til 8,5 mia. kr. svarende til en gennemsnitlig årlig real vækst på 1,5 pct. Grønlandsk produktion har således over tid udgjort en stadig stigende andel af de samlede grønlandske indkomster. Dette fremgår også af *figur 2.2*, hvor udviklingen i andelen af Grønlands disp. BNI fra grønlandsk produktion (BNP) og statens overførsler er vist.

De grønlandske indtægter fra staten har udgjort en faldende andel af de samlede grønlandske indkomster, jf. figur 2.2. Statens overførsler til Grønland udgjorde i 2005 godt 25 pct. af Grønlands disp. BNI mod knap 40 pct. i 1980, og statens overførsler er således fortsat en betydelig indtægtskilde. Den grønlandske produktion har i perioden tilsvarende været stigende og udgjorde i 2005 knap 75 pct. af grundlaget for de samlede indkomster mod godt 60 pct. i 1980. Grønland er således over tid blevet mindre afhængig af statens overførsler og mere selv bærende.

### 2.2 Strukturer i den grønlandske økonomi

Den grønlandske økonomi adskiller sig fra øvrige vestlige økonomier ved sin geografi, klimatiske forhold og lave befolkningskoncentration. Disse forhold kan – sammen med statens overførsler til Grønland – forklare nogle af de særlige forhold, der gør sig gældende i den grønlandske økonomi.

Det indenlandske marked er forholdsvis begrænset og meget spredt. I nogle erhvervssektorer er spredningen endog så markant, at der ikke er tale om ét marked men flere uafhængige markeder. Det betyder, at virksomheder har ringe muligheder for at opnå stordriftsfordele, hvilket er til skade for omkostningsniveauet og dermed muligheden for at kunne konkurrere med importvarer. Dette kommer tydeligst til udtryk i den grønlandske udenrigshandelsstatistik. Grønland eksporterer stort set kun fiskeriprodukter. Og man har på den anden side en meget høj importkvote. Det er således på trods af transportomkostningerne billigere at importere en lang række varer frem for at producere dem selv. Samlet set udmønter dette sig i et forholdsvis stort underskud på handelsbalancen, der kun kan opretholdes via statens overførsler til Grønland. Det bemærkes, at det er normalt, at en lille økonomi som den grønlandske har en relativt stor udenrigshandel, da små økonomier vil specialisere sig mere end store økonomier.

Erhvervsstrukturen i Grønland kan betegnes som tostrengt. Fangst- og fiskeindustrien fungerer som den bærende sektor med afledte effekter på resten af økonomien. At denne sektor er af central betydning for den grønlandske økonomi afspejles bl.a. ved, at den beskæftiger skønsmæssigt godt 20 pct. af arbejdsstyrken og hjemtager over 95 pct. af de grønlandske eksportindtægter. Det gør Grønland meget afhængig af naturgivne forhold, herunder udviklingen i reje- og fiskebestanden.

Fremstillingsvirksomheden består helt overvejende af forarbejdning af fangst- og fiskeriprodukter. Denne sektor er under pres fra udlandet på grund af det grønlandske løn- og produktivitetsniveau. Tendensen til, at arbejdskraftintensiv produktion flytter til lavtlønsområder eller teknologiseres, gør sig også gældende for Grønland. Denne tendens kan bl.a. kompenseres gennem uddannelse og opkvalificering af den grønlandske arbejdsstyrke til andre sektorer.

Den anden betydende erhvervssektor udgøres af de såkaldte landbaserede erhverv, der omfatter bl.a. detailhandel, bygge- og anlægssektoren, hotel- og restaurationsvirksomhed. Denne sektor

Det kunne forudsættes, at der ville være et loft for danske råstofindtægter – svarende til værdien af statens samlede overførsler til Grønland<sup>14</sup>. Den aftalte fordeling af råstofindtægterne vil dermed have betydning for, hvornår man ”rammer loftet”. Jo større andel der tilfalder Grønland, desto større samlede indtægter skal der til, før man når loftet. Ved en fordeling på f.eks. 50/50 vil der således (i den aktuelle situation med statslige overførsler på godt 3,5 mia. kr.) skulle være årlige indtægter på godt 7 mia. kr., før man når ”loftet” (indtægter herudover tilfalder Grønland), mens der ved en fordeling på 75/25 i grønlandsk favør vil skulle være årlige indtægter på 14 mia. kr., før den danske stat oppebærer højeste mulige indtægt.

### Model 3: ”Færø”-modellen

Juridisk set indebærer aftalen mellem regeringen og Færøernes landsstyre af 22. december 1992 (vedlagt som bilag 2), ”at rigsmyndighedernes lovgivende og administrative kompetence efter grundloven på dette område er overladt til hjemmestyremyndighederne på Færøerne. Hjemmestyret har hermed opnået adgang til at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på området og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i den færøske undergrund. Herunder kan hjemmestyret disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne.

Hjemmestyret har ikke med aftalen af 22. december 1992 opnået andre beføjelser end de nævnte. Aftalen indebærer således ikke en overdragelse af statens højhedsret eller af ejendomsret over undergrunden på Færøerne.”<sup>15</sup>

En ”Færø”-model ville indebære, at indtægter fra fremtidig råstofudvinding tilfalder selvstyret og at disse ville udløse forhandlinger om nedsættelse af statens tilskud.

### Model 4: Fondsafkastmodellen

Arbejdsgruppen har drøftet en model, hvor der ved lov oprettes en fond, der forvalter indtægter fra kulbrinteaktivitet.

Fondens kapital opbygges af indtægterne fra råstofudvinding i Grønland (minerale og kulbrinter). Fonden har til formål at medfinansiere overtagelser af sagsområder. Fonden kan også udbetale beløb til selvstyret til andre formål, men i de situationer nedskrives bloktilskuddet med halvdelen af det udbetalte beløb. Endelig kan fondens afkast anvendes til medfinansiering af sagsområder, som ikke kan overtages indenfor rammerne af grundloven og rigsfællesskabet. Udbetalinger herudover udbetales ligeligt til landskassen og statskassen.

Såfremt selvstyret måtte ønske en nedskrivning af fondens kapital, udbetales det nedskrevne beløb med halvdelen til selvstyret og halvdelen til staten.

Ved opløsning af fonden, som kun kan ske ved lov, tilfalder fondens formue landskassen og statskassen, idet hver modtager halvdelen af fondens formue efter betaling af udestående forpligtelser.

---

<sup>14</sup> Statens samlede udgifter vedrørende Grønland omfatter:

- Sagsområder som varetages af de grønlandske myndigheder med statslig medfinansiering i form af bloktilskud.
- Sagsområder i Grønland, som varetages af staten

<sup>15</sup> Justitsministeriets notat af 28. februar 2001.

### 6.5 Arbejdsgruppens forslag til en samlet model for relationerne mellem Selvstyret og regeringen

Som nævnt i dette kapitels indledning skal arbejdsgruppen stille forslag til principperne for bloktilskuddets udvikling fremover. Arbejdsgruppen skal endvidere inddrage resultaterne fra arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer i udarbejdelsen af et forslag til, hvordan en nyordning vedrørende ikke-levende ressourcer (mineralske råstoffer) kan indgå i disse principper.

Arbejdsgruppen har som beskrevet i afsnit 6.3. og 6.4. drøftet forskellige modeller for statens fremtidige bloktilskud samt behandlingen af eventuelle fremtidige indtægter fra råstofudvikling, og hvordan sådanne kan indgå i bloktilskuddets udvikling fremover. Arbejdsgruppen har besluttet at fremlægge nedenstående forslag for kommissionen, som således indeholder det samlede forslag til en ordning vedrørende det økonomiske mellemværende mellem Grønland og Danmark, inkl. behandlingen af indtægter fra udnyttelsen af ikke-levende ressourcer.

Arbejdsgruppens forslag:

1. Bloktilskuddet fortsætter reelt uændret, dvs. justeret med pris- og lønudviklingen.
2. Grønland finansierer selv fuldt ud alle sagsområder, der overtages efter selvstyreloven, herunder udgifterne til råstofområdet, jf. dog pkt. 5 nedenfor.
3. Indtægter fra råstofudvinding i Grønland, som defineret i lov om mineralske råstoffer i Grønland, tilfalder Grønlands Selvstyre.
4. Bloktilskuddet reduceres med et beløb svarende til halvdelen af de indtægter fra råstofudvinding, som i det givne kalenderår ligger ud over 75 mio. kr. i realværdi, dvs. justeret med pris- og lønudviklingen.
5. Staten og Grønlands Selvstyre gennemfører og finansierer rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, herunder basale institutions – og forskningsopgaver som omtalt i forslaget til en sådan samarbejdsmodel i ”Rapport afgivet af arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer” af 8. september 2005, (side 7). Herefter er det op til selvstyret at afgøre, hvorvidt man vil forny aftalen.
6. Når statens bloktilskud til Grønland er reduceret til nul kroner, indledes der forhandlinger mellem Grønlands Selvstyre og regeringen. I forhandlingerne indgår spørgsmålet om en eventuel fortsættelse af aftalen nævnt i pkt. 5 og spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofudvinding i den grønlandske undergrund.

#### Ad pkt. 2. Sagsområdet

Arbejdsgruppen har forudsat, at det i en kommende selvstyremodel er de grønlandske myndigheder, som beslutter omfang af og hastighed for overtagelse af sagsområder fra staten. Arbejdsgruppen har endvidere forudsat, at staten fortsat finansierer de områder, som ikke er overgået eller ikke kan overgå til de grønlandske myndigheder, jf. dog arbejdsgruppen bemærkninger til pkt. 6 nedenfor.

Det har også været en forudsætning i arbejdsgruppen, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et sagsområde sikrer en standard i Grønland på det pågældende sagsområde, som svarer til standarden i Danmark med de særlige afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

#### Ad pkt. 3. Indtægter fra mineralske råstoffer

Mineralske råstoffer omfatter hårde mineraler og kulbrinter. Arbejdsgruppen foreslår, at indtægterne defineres i overensstemmelse med den gældende råstoflov<sup>16</sup>. Ved indtægter forstås:

1. Indtægter i henhold til konkrete tilladelser, dog bortset fra afgifter m.v., som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.
2. Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
3. Indtægter vedrørende statens og selvstyrets fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet.
4. Provenuet af udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte.

#### **Ad pkt. 4. Reduktion af bloktilskuddet**

Grundbeløbet på 75 mio. kr. pristalsreguleres først fra tidspunktet for selvstyrelovens ikrafttrædelse.

#### **Ad pkt. 6. Forhandling**

Arbejdsgruppen har drøftet at følgende elementer kan indgå i de forhandlinger, der er forudsat i aftalens pkt. 6: udgifter til dækning af sagsområder, der ikke kan overtages inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet og evt. andre sagsområder, som selvstyret og regeringen ønsker løst i fællesskab. Ingen af parterne er dog forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat.

---o0o---

Samlet er det arbejdsgruppens vurdering at forslaget

- tilgodeser sammenhængen mellem rettigheder og pligter, således at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar, jf. pkt. 2. Men det er helt op til Selvstyrets egne beslutninger at overtage ansvaret for yderligere sagsområder og hermed også de forbundne udgifter,
- understøtter øget selvberenhed i det grønlandske samfund, idet Grønland selv modtager de første 75 mio. kr. årligt fra råstofudvinding samtidig med, at staten finansierer rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver inden for råstofefterforskning, svarende til 29 mio. kr. årligt.
- sikrer Selvstyret et stabilt grundlag for økonomisk planlægning, idet Selvstyret selv har beslutningskompetencen over, hvilke sagsområder der overtages og hvornår, jf. den foreslåede selvstyrelov. Hertil kommer, at såfremt der sker en reduktion i de årlige råstofindtægter (udover niveauet på de første 75 mio. kr.) øges bloktilskuddet tilsvarende, dvs. vender tilbage til et tidligere højere niveau.

---

<sup>16</sup> I pkt. 3 er ”hjemmestyrets” ændret til ”selvstyrets”.



### 7. Erhvervsforhold og reformarbejdet

Arbejdsgruppen skal ifølge kommissoriet vurdere, hvorledes statens tilskud til Grønland i samspil med anbefalingerne fra betænkningen fra den grønlandske selvstyrekommission (april 2003) og rapporten fra Fællesudvalget for Erhvervsudvikling i Grønland (oktober 2003) kan medvirke til at gøre det grønlandske samfund mere økonomisk selv bærende og hermed mindre afhængigt af statens tilskud.

Arbejdsgruppen har derfor på sine møder med udgangspunkt i en række rapporter og notater, samt afholdte møder med udvalgte repræsentanter for det grønlandske erhvervsliv og landsstyremedlemmer inden for relevante ressortområder, jf. bilag 1, behandlet en række spørgsmål.

I afsnit 7.1. beskrives de eksisterende økonomiske rammebetingelser for erhvervslivet med udgangspunkt i erhvervsforholdene i dag og med særligt fokus på de områder som begge rapporter fremhæver som relevante indsatsområder – uddannelse, arbejdsmarked, iværksættere, innovation, konkurrenceforhold og boliger.

I afsnit 7.2. redegøres for landsstyrets reformtiltag, der særligt skal understøtte erhvervsudviklingen med henblik på at gøre det grønlandske samfund mere økonomisk selv bærende.

Afsnit 7.3. indeholder arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger.

#### 7.1 Erhvervsforhold

Når der ses bort fra en væsentlig sænkning af levestandarden og herunder de offentlige udgifter, kan en større uafhængighed af bloktilskuddet kun opnås via øget værdiskabelse i Grønland og ved øget eksportindtjening.

Hovedvægten i hjemmestyrets erhvervspolitik har i de seneste år været lagt an på at skabe rammebetingelserne for udvikling af et firdelt indkomstgrundlag, baseret på fiskerisektoren, råstofområdet, turismen og de øvrige landbaserede erhverv.<sup>17</sup>

Det er primært inden for fiskeriet og de øvrige landbaserede erhverv, at der foregår en væsentlig værdiskabelse, mens fiskeriet i dag samt råstof og turisme på sigt forventes at generere eksportindtægter.

Fordelt på de fire erhvervsøjler viser *tabel 7.1* hvorledes de enkelte søjler bidrager til værditilvæksten i samfundet.

Knap 90 pct.<sup>18</sup> af al eksport fra Grønland udspringer af fødevarer, hvor fiske- og skaldyrprodukter er de helt afgørende eksportvarer.

Fiskerisektoren og de øvrige landbaserede erhverv udgør langt størstedelen af den samlede bruttoomsætning (udenfor den offentlige sektor). De øvrige landbaserede erhverv har stor betydning for beskæftigelsen og værdiskabelsen, men er næsten udelukkende rettet mod hjemmemarkedet og

---

<sup>17</sup> De øvrige landbaserede erhverv er brancher, der er knyttet til det landbaserede erhvervsliv, og ikke indgår i fiskeri-, råstof- og turismesektoren; handel, bygge- og anlæg, service, hotel- og restauration, rådgivning, produktion og fåre- og rensdyrhold.

<sup>18</sup> Grønlands Statistik, Udenrigshandel 2005.

bidrager derfor kun med en beskedent eksportindtjening. I landets vigtigste erhvervssektor – fiskeriet – må fortsatte produktivitetsstigninger antages at medføre stadigt lavere beskæftigelse, medmindre der f.eks. udvikles fiskeri efter nye arter.

Turisme og råstoffer udgør kun en lille andel af den samlede bruttoomsætning, men det er to erhvervsområder, hvor der i dag investeres i udviklingsaktiviteter.<sup>19</sup> Allerede nu bidrager udvindingen af mineraler positivt til den grønlandske samfundsøkonomi i form af beskæftigelse og skattegrundlag (person-, selskabs- og udbytteskatter). Råstofdirektoratet vurderer, at der på sigt er et betydeligt potentiale inden for udvinding af kulbrinte og mineraler.

Turismen er en branche med vækst, men for at det skal få betydning for den grønlandske økonomi og beskæftigelse, kræves kompetenceudvikling/-løft, bedre kapacitetsudnyttelse, tiltrækning af kapitalstærke turister og satsning på nye markeder.<sup>20</sup>

Den fjerde søjle – de øvrige landbaserede erhverv beskæftiger knap 1/3 af arbejdsstyrken og bidrager med næsten tre gange så meget til bruttoomsætningen som fiskerierhvervet. Der har derfor de seneste år været særligt fokus på at forbedre rammebetingelserne særligt med henblik på at få flere iværksættere, udvikle nye erhverv og tiltrække udenlandske investeringer og knowhow i eksisterende ressourcer som f.eks. is og vand.

**Tabel 7.1. Den grønlandske økonomi fordelt på erhvervsområder 2004.**

	Beskæftigelse <sup>21</sup>	Eksport	Bruttoomsætning <sup>22</sup>
Søjle 1 Fiskeri/fiskeindustri	5.586	2.012 mio. kr.	2.455 mio. kr.
Søjle 2 Råstoffer	49	131 mio. kr.	225 mio. kr.
Søjle 3 Turisme	120	-	152 mio. kr.
Søjle 4 Øvrige landbaserede erhverv	11.295	5 mio. kr.	6.880 mio. kr.
Offentlige sektor	14.960	-	-
Offentlig infrastruktur	2.331	-	-
Andre brancher <sup>23</sup>	2.204	-	-
Andet – ej fordelt på brancher		137 mio. kr.	-

Kilde: Grønlands Statistik – Publikationer: Beskæftigelsen i Grønland, 2004 og Grønlands udenrigshandel, 2004.

Anm: Det er ikke muligt herudfra at sige noget om sektorenes bidrag til værditilvæksten i nationalregnskabet.

### 7.1.1 Konkurrenceforhold og offentlig dominans

<sup>19</sup> Særligt inden for mineralområdet har man oplevet en meget markant fremgang. Industriens samlede efterforskningsudgifter udgjorde således 190 mio. kr. i 2005 mod knap 70 mio. kr. i 1996, Råstofdirektoratet, september 2006.

<sup>20</sup> Landsstyrets turismepolitiske redegørelse, 2006.

<sup>21</sup> Med 43,4 pct. beskæftigede i den offentlige administration og service i 2004 tegner den offentlige sektor sig for den største del af beskæftigelsen. Ansatte i de virksomheder, som ejes helt eller delvist af Grønlands Hjemmestyre, indgår ikke heri, men er placeret under virksomhedernes hovedbranche.

<sup>22</sup> Mogens Danielsen mfl. "Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling. Der er tale om tal fra 1996, idet der ikke foreligger nyere tal om bruttoomsætning. Bruttoomsætningen er alene medtaget for at vise noget om størrelsesforholdet mellem de fire søjler.

<sup>23</sup> Herunder hovedbranchen "Lønmodtagere", som omfatter en række personer, hvor det ikke er muligt at identificere branchen. Størstedelen af disse arbejder på Pituffik/Thule Air Base. Hovedbranchen "Danske arbejdsgivere", som omfatter en række danske virksomheder, der opererer i Grønland. Det er ikke muligt at differentiere gruppen. "Privat undervisning, sundhed, sociale foranstaltninger", "organisationer og foreninger" og "forlystelser, sport og kultur".

## Bilag 12

53/99

En ofte nævnt barriere for det private erhvervsliv er ”at markedet er præget af monopoler og for stor offentlig deltagelse i erhvervslivet”<sup>24</sup>

En række rapporter har således peget på behovet for at fremme konkurrenceelementer i økonomien ved bl.a. at udlicitere flere offentlige opgaver og deregulere offentlige monopoler ved at afskaffe koncessioner på en række opgaver, der knytter sig til infrastrukturen.

Samtidig har man også peget på, at det er vanskeligt at få konkurrencen til at fungere effektivt på grund af mange små markeder og naturlige monopoler. Dette taler - alt andet lige - for, at en større del af forsyningen varetages af den offentlige sektor ud fra et samfundsmæssigt og forsyningsmæssigt hensyn. På de områder, hvor der er basis for konkurrence, er det vigtigt, at de markedsøkonomiske rammebetingelser er så gode som muligt, og at de administrative og lovgivningsmæssige forhold understøtter dette.

Historisk set var der ikke nævneværdig interesse – og måske heller ikke muligheder for - fra privat side i at deltage i erhvervsudviklingen i 50'erne, hvorfor man fandt at det offentlige måtte træde til. Hjemmestyret overtog et erhvervsliv, hvor det offentlige allerede deltog på alle niveauer og derved også besad et administrativt apparat, der var gearet til at tage sig af denne virksomhed. Dette apparat findes endnu i dag i form af de store offentligt ejede aktieselskaber.

Et andet forhold, som har betydning for det offentliges deltagelse i erhvervslivet, er karakteren af det grønlandske marked. Det er lille og meget spredt, og for flere erhvervssektorer er spredningen så markant, at der ikke er tale om ét marked, men om flere uafhængige markeder, hvor virksomhedens ”hjemmemarked” begrænser sig til en enkelt by eller kommune. Disse forhold begrænser for det første virksomhedernes muligheder for at vokse sig større med de stordriftsfordele dette måtte indebære. For det andet bliver det svært at konkurrere med importerede produkter, og endelig er det ikke umiddelbart muligt at inddrage andre markeder end det grønlandske i virksomhedens udviklingsstrategi.

Landsstyret har formuleret en langsigtet økonomisk målsætning om, at det offentlige ikke skal være ejer af selskaber m.v. hvor forretningsgrundlaget kan varetages af private interesser. Men uanset at hensigten har været kun at agere fødselshjælper med henblik på senere privatisering, har det været vanskeligt at opfylde målsætningen, bl.a. fordi markedet fortsat er lille og spredt.

De hjemmestyreejede virksomheder er op gennem 90'erne for hovedpartens vedkommende blevet omdannet til aktieselskaber og dermed underlagt gældende internationale børsretlige, selskabsretlige og regnskabsretlige regler.

I de senere år er der sket en egentlig privatisering af en række af disse selskaber.<sup>25</sup> Men Hjemmestyret er fortsat ejer af en række selskaber og nettostyrede virksomheder, der ikke bare varetager infrastrukturelle områder, men også findes indenfor fiskeindustrien, detailhandelen og pelsproduktion.

---

<sup>24</sup> Rapport afgivet af fællesudvalget for erhvervsudvikling, 2003

<sup>25</sup> Bl.a. detailkæden Pisiffik A/S, Nuuk Værft A/S, forlaget Atuakkiok A/S og rederiet Arctic Umiaq Line A/S, som hjemmestyret dog, for at sikre sit tilgodehavende og fortsat drift af skibspassagertrafikken i sommerperioden, måtte overtage igen.

Da disse virksomheder kun er udsat for begrænset eller ingen konkurrence, er de underlagt krav i form af servicekontrakter på ikke-overskudsgivende områder eller tildelt koncession m.v. efter forudgående licitation for at sikre hensigtsmæssigt driftsøkonomisk styring og priskontrol.<sup>26</sup>

Tilsynskravet gør sig gældende med særlig styrke i mindre samfund med begrænset konkurrence, hvor markeds kræfterne ikke i samme grad som i større samfund giver et offentligt ejet aktieselskab incitament til at optimere sin drift og tage skyldige økonomiske hensyn. Dette gælder ikke mindst, hvor mulighederne for at afbøde et dårligt driftsresultat gennem opnåelse af offentlige tilskud eller kapitalindskud er til stede. Omvendt er der også en risiko for politisk detailstyring.

Lovgivningen, der skal understøtte gode markeds mæssige rammebetingelser, vurderes i en række rapporter som utidssvarende. Således er det blevet anført, at konkurrencelovgivningen, der administreres af konkurrencenævnet, ikke har fulgt den internationale udvikling, hvor konkurrencebegrænsende forhold som udgangspunkt er forbudt, og hvor bevisbyrden i højere grad ligger hos virksomheden. I relation til det offentliges dominans er det også væsentligt at bemærke, at loven ikke giver konkurrencenævnet egentlige indgrebsbeføjelser i relation til offentlige erhvervs virksomheder, men alene mulighed for at påpege evt. skadelig virkning for konkurrencen.

Lovgivningen stiller heller ikke krav om licitation ved større køb af varer og tjenesteydelser bortset fra anlægsarbejder.

### 7.1.2 Pris- og omkostningsniveauet

En anden ofte fremført barriere for erhvervsudviklingen er argumentet om det høje pris- og omkostningsniveau. Medvirkende årsager hertil er bl.a. fragt- og lageromkostninger, smådriftsulemper, manglende konkurrence, ensprissystemet og bloktilskuddet, der understøtter et højere lønniveau end produktiviteten rent faktisk giver mulighed for. Det hører med til billedet, at varer og tjenesteydelser ikke er belagt med moms eller miljøafgifter.

Et af de områder, der især har været peget på som oplagte emner for en strukturel ændring, har været ensprissystemet, der på en række varer og tjenesteydelser sikrer ensartede priser over hele landet. Det har bl.a. givet sig udslag i, at priserne på elektricitet, opvarmning og vand var de samme i alle byer og bygder på trods af væsentlige forskellige produktionsomkostninger. Det kom også til udtryk i prisfastsættelse på indenlandsk lufttrafik, på fragtraterne mellem byer i Grønland og mellem Grønland og Danmark, herunder inden for telekommunikation. En række reformer har i de seneste år indskrænket dette system. Som de væsentligste skal nævnes ophævelse af ensprissystemet på el og vand i 2005 og ophævelse af ensfragtafgiften i 2003. Endvidere er udbuddet af lufttrafik i Grønland organiseret dels gennem servicekontrakter,<sup>27</sup> dels i fri konkurrence,<sup>28</sup> med henblik på at sikre gennemskueligheden, minimere omkostningerne og dermed priserne.

### 7.1.3 Boligmarkedet

<sup>26</sup> Senest har håndteringen af søgods mellem Danmark og Grønland været i licitation mellem Aalborg, Århus og Esbjerg havn.

<sup>27</sup> Servicekontrakter anvendes til varetagelse af samfundspålagte opgaver, hvor disse ikke i sig selv er rentable.

<sup>28</sup> Erfaringerne med konkurrenceområderne har dog vist, at det er vanskeligt med mere end en operatør på området. Således har SAS indstillet sin rute mellem København og Kangerlussuaq i 2002, Post Greenland A/S og Air Alpha Greenland A/S indstillede en ordning vedr. flyvning med post i 2004, og endelig har Air Alpha Greenland A/S indstillet beflyvningen af helikopterruterne i Disko Bugt i 2006.

En tredje barriere for erhvervsudvikling, der ofte henvises til i rapporterne, er boligmarkedet, der ikke understøtter arbejdskraftens mobilitet, bl.a. fordi opførelsen af boliger ikke har været tilpasset den regionale efterspørgsel. Det offentliges dominans på boligmarkedet med højt subsidierede huslejer har ikke gjort det attraktivt at købe egen bolig og har endvidere hæmmet det private boligbyggeri.

I 2002 trådte huslejereformen i kraft. Det er første skridt i en reform af hele boligområdet, der bl.a. skal skabe incitament til, at de bedst stillede boligforsyner sig selv, fremme opsparingen ved investering i egen bolig, gøre huslejen mere omkostningsægte og reducere forskellene mellem det offentlige og det private boligmarked.

Samtidig har Grønlands Hjemmestyre fået en øget betydning for finansieringen af nye boliger, hvilket bl.a. hænger sammen med kommunernes stramme økonomi og stramninger i realkreditinstitutternes udlånspolitik. Landskassen yder således tilskud og/eller lån til opførelse af kommunale udlejningsboliger, ejerboliger, andelsboliger og selvbyggerhuse. Endelig ydes der også lån i forbindelse med omdannelse af offentlige udlejningsboliger til ejerboliger.<sup>29</sup>

### 7.1.4 Finansieringsmuligheder

Som en fjerde barrierer fremføres ofte, at der er knaphed på kapital til nye virksomheder.

Den danske krone er det lovlige betalingsmiddel i Grønland, og det grønlandske finansielle marked, herunder pengeinstitutterne, er en integreret del af det danske finansielle marked. Der er i dag samme frie kapitalbevægelighed mellem Grønland og Danmark, som også dominerer det internationale kapitalmarked efter liberaliseringerne gennem 1980'erne såvel inden for EU som i den øvrige vestlige verden. Som udgangspunkt har grønlandske investorer således samme institutionelle markedsvilkår, som investorer i Danmark (og øvrige vestlige lande). De danske banker har forbindelser til både det grønlandske erhvervsliv og private borgere.

De grønlandske banker er underlagt samme regler som danske pengeinstitutter for så vidt angår soliditet, likviditet og reservekrav. Renteniveauet i Grønland er overordnet set bestemt af de samme udefra kommende forhold samt valutapolitikken, som det er tilfældet i Danmark.

Det finansielle marked i Grønland har aktuelt følgende aktører:

- Banker: GrønlandsBANKEN A/S og Sparbank Vest Grønland (Sparbank Vest A/S). Begge banker med hovedsæde i Nuuk har filialer i flere byer på kysten. Banker i Danmark/udlandet kan også benyttes. Det sidste bruges navnlig af privatkunder, men også af større erhvervs-kunder i samarbejde med de grønlandske banker.
- Private udlånsformidlere.

---

<sup>29</sup> På nuværende tidspunkt er der i de større byer to ordninger, der har til formål at styrke opførelsen af private boliger: 10/40/50-boliger, hvor hjemmestyret og kommunerne yder lån op til 40 pct. af opførelsesomkostningerne, mens bygherren skal finansiere resten i form af 10 pct. eget indskud og 50 pct. realkredit- eller banklån. Andelsboliger, hvor Hjemmestyret og kommunerne tilbyder rente- og afdragsfrie lån på i alt 66,6 pct., mens andelshaverens eget indskud er på 7 pct. og resten finansieres ved bank- eller realkreditlån. Herudover findes en selvbyggerordning, der i dag er målrettet bygder og yderdistrikter, hvor Hjemmestyret yder rente- og afdragsfrie lån på 95 pct., mens selvbyggeren finansierer resten. "Fra lejer til ejer" - ordningen omfatter rente- og afdragsfrit lån på 40 pct., mens lejeren skal finansiere 60 pct. ved optagelse af bank- eller realkreditlån. Landskassen yder et fast tilskud pr. kvadratmeter til opførelse af kommunale udlejningsboliger.

- Finansieringsselskaber/kortselskaber
- Skibsfinansieringsinstitutter: Kongeriget Danmarks Fiskeribank og Danmarks Skibskreditfond
- Realkreditinstitutter: Realkredit Danmark, Nykredit, DLR kredit og BRF kredit.
- Den offentlige sektor, primært Grønlands Hjemmestyre.
- Greenland Venture A/S, der er 100 pct. ejet af Grønlands Hjemmestyre.
- Og pr. 1. december 2006 Nordatlantisk Venture A/S, der skal formidle kapital til vækstfirmaer, ejerskifte, generationsskifte og ved privatisering af offentligt ejede selskaber

Selvom der næppe kan siges at være en bredt funderet opsparenskultur i Grønland, har der dog i en årrække været en betydelig opsparing i den grønlandske økonomi øjensynlig koncentreret i de større virksomheder samt i de finansielle institutioner.<sup>30</sup> Disse virksomheders og institutioners potentiale til at deltage med risikovillig kapital og/eller lånekapital til grønlandske investeringer synes derfor umiddelbart tilstede. Udbuddet af kapital er påvirket af investorers og långiveres konkrete vurderinger af risici og afkast. Fysisk afstand og udenlandske investorers begrænsede kendskab til forholdene i Grønland kan imidlertid medføre en merrente for grønlandske iværksættere og privat boligbyggeri.

Samlet set synes en egentlig knaphed på tilgængelig kapital til iværksættere i Grønland således ikke at være en dækkende beskrivelse af situationen. Denne antagelse fik arbejdsgruppen bekræftet i f.m. sin mødevirksomhed i september 2006.

Hvis kapitalen er til stede, men ikke kommer til anvendelse, så kan det bl.a. skyldes:

- at iværksættere i Grønland ikke er tilstrækkelig godt rustede til at markedsføre deres projekter, og overbevise potentielle investorer/finansieringsinstitutioner om, at den risiko de påtager sig ved at medvirke til et projekt står mål med den forventede realisering og indtjening.
- at der er knaphed på investeringsprojekter, som er konkurrencedygtige med andre reale eller finansielle investeringer.
- at med en opsparing, der er forholdsvis koncentreret – bl.a. i fravær af større privat boligopsparing, er det begrænset, hvor mange nye iværksættere, der kan rejse tilstrækkelig egenkapital eller stille en fornøden sikkerhed.

### **7.1.5 Uddannelsesniveaut og kompetenceudviklingen**

Den femte og måske største barriere for erhvervsudviklingen er den store mangel på veluddannet og konkurrencedygtig arbejdskraft til at varetage arbejdsområder i både den private og offentlige sektor.

Uddannelsesniveautet i samfundet i dag er meget lavt og alt for få har en videregående eller kompetencegivende uddannelse. Kun ca. 3 ud af 10 af den grønlandskfødte del af arbejdsstyrken har en formel kompetencegivende uddannelse.<sup>31</sup> Der er derfor fortsat en stærk afhængighed af kvalificeret arbejdskraft udefra. Det afspejler sig i den lave tilgang og det høje frafald på de

---

<sup>30</sup> Jf. fx. *Pengestrømme mellem Grønland og Danmark*. Arbejdsgruppen vedrørende Økonomi og Erhvervsudvikling under Selvstyrekommisionen. April 2003.

<sup>31</sup> Fællesudvalget, 2003. Til sammenligning er tallet knap 7 ud af 10 i Danmark.

studieforberedende<sup>32</sup> og videregående uddannelser og i det faktum, at ca. 80 pct. af de ledige ikke har en kompetencegivende uddannelse.<sup>33</sup>

Som særlige årsager hertil er der bl.a. peget på, at de eksisterende ordninger om takstmæssig og trangsvurderet hjælp, boligsikring og andre offentlige ydelser ikke i alle tilfælde skaber et økonomisk incitament til at være i beskæftigelse hele året. Der er således risiko for at dele af arbejdsstyrken bliver fastholdt i en fattigdomsfælde, såvel økonomisk som fagligt, hvilket hæmmer social, faglig og geografisk mobilitet.<sup>34</sup>

Undersøgelser peger endvidere på, at det lave uddannelsesniveaue også skyldes holdningen til værdien af at få en uddannelse, mangel på lærepladser og boliger/kollegier, faglige problemer og sprogproblemer.

Konsekvensen heraf er, at der i dag er en stor gruppe personer i den arbejdsdygtige alder, der af forskellige årsager ikke bidrager tilstrækkeligt til samfundsøkonomien. Gruppen omfatter: Ledige, personer på offentlig hjælp, førtidspensionister, personer i tilskudsjob og personer, der primært indgår i subsistensøkonomien.

### 7.2 Reformarbejdet

Landsstyret fremkom i 2000 med en samlet strukturpolitisk handlingsplan.<sup>35</sup> Den overordnede, langsigtede målsætning er, at *"Grønland skal stræbe mod en øget politisk selvstændighed gennem større økonomisk selvbærenhed baseret på en øget markedsorientering og en velafbalanceret fordelingspolitik"*. Den strukturpolitiske handlingsplan indeholder tre omdrejningspunkter, som hver især og sammen fastlægger pejlemærkerne for den langsigtede udvikling af samfundet:

1. Omlægning af samfundets strukturer
2. Bedre rammer for det private erhvervsliv
3. Kompetenceudvikling – uddannelse og arbejdsmarked

#### 7.2.1 Strukturpolitiske initiativer

Der blev med virkning fra 1. januar 2005 gennemført en ensprisreform for el og vand, jf. ovenfor. Ensfragtafgiften på søfragt blev ligeledes ophævet, og samtidig er der indført nye fragtrater i hele landet, som er mere omkostningsægte.

Landsstyret undersøger nu en række forslag til infrastrukturanlæg (lufthavne og havneudbygningsprojekter), med henblik på en hensigtsmæssig udbygning af trafikstrukturen.

På teleområdet er der i 2006 vedtaget en landstingslov for telekommunikation og –tjenester, der muliggør, at landsstyret kan liberalisere dele af det grønlandske telekommunikationsmarked inden

---

<sup>32</sup> Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke (KIIP) har på mødet den 13. september 2006 oplyst, at frafaldet på de studieforberedende uddannelser er 50 pct. højere for studerende, der bor på kollegium end for hjemmeboende.

<sup>33</sup> KIIP har på mødet den 13. september 2006 oplyst, at man har kunnet konstatere en signifikant vækst i antallet af optagne og dimittender på de studieforberedende uddannelser i perioden 1998 – 2005. På de videregående uddannelser har man konstateret, at flere er i gang med en videregående uddannelse, men der ses ingen vækst i antallet af dimittender.

<sup>34</sup> Landsstyrets forslag til uddannelsesplan, december 2005.

<sup>35</sup> Landsstyret: "En vision for fremtiden", september 2000.

for de områder, hvor der er et forretningsmæssigt grundlag for konkurrence og udvikling af teletjenester.

I perioden 2002-2006 er der gennemført en reform af boligområdet, der omfatter en række initiativer, herunder en huslejerreform, der medfører mere omkostningsægte huslejer i de offentligt ejede udlejningsboliger, fjernelse af boligbørnetilskuddet, en ændret boligsikringsordning, mulighed for salg af offentligt ejede boliger<sup>36</sup> samt en ændring af boligfinansieringen med bl.a. 10/40/50-ordning. Det er landsstyrets politik, at prioritere det private boligbyggeri, i højere grad at kanalisere de offentlige investeringer til vækstbyerne og skabe incitament til, at borgere i højere grad boligforsyner sig selv.

Der er på finansloven for 2006-2009 afsat en bevilling inden for energiområdet til forskellige undersøgelser, bl.a. til udarbejdelse af beslutningsgrundlag til vandkraftværker og afdækning af andre relevante vedvarende energiformer til erstatning for olie.

Endelig er der på baggrund af Strukturudvalgets ”Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor”, fastlagt en køreplan for gennemførelsen, således at de nye storkommuner sættes i drift maj 2009.<sup>37</sup>

### 7.2.2 Erhvervspolitikken

Den 1. januar 2005 blev en ny erhvervsfremmestruktur implementeret. Den nye struktur skal bidrage til:

- En flerstrengt erhvervsstruktur
- Styrkelse af den regionale og kommunale erhvervsfremmeindsats
- Forøgelse af antallet af virksomheder, der er orienterede mod eksport af deres produkter
- Stimulering af virksomheder, der kan tage konkurrencen op på hjemmemarkedet så der skabes øget dynamik i det hjemlige erhvervsliv
- Støtte til mere produktudvikling og indsats omkring innovationsmiljøer, så der kan indbygges ny viden i produkter og serviceydelser for derved at skabe produkter med højere værdi for virksomhederne til gavn for eksporten
- Bedre adgang for iværksættere og virksomheder til relevant information om erhvervsfremmetiltag, etableringsregler, finansiering, eksportordninger mv.

Den nye erhvervsfremmestruktur er organiseret i to selskaber med hvert sit virkefelt a) et erhvervsudviklingsselskab,<sup>38</sup> der hovedsagelig beskæftiger sig med rådgivning i.f.m. produktudvikling, selskabsdannelse, eksport, samt information og rådgivning om mulige støtteordninger og b) et ventureselskab,<sup>39</sup> hvis hovedformål er at stille risikovillig og tålmodig kapital til rådighed og rådgive om udenlandske programstøttemidler til erhvervsudviklingstiltag.

Der er etableret innovationshuse i Sisimiut og Maniitsoq omkring byggeri, miljø og energi henholdsvis fødevarer i samarbejde med bl.a. DTU og brancheskoler.

---

<sup>36</sup> Lejer-til-ejer ordning

<sup>37</sup> Landsstyret skal vil forårssamlingen 2007 fremlægge beslutningsforslag om de kommende 4 kommuner. De nuværende 18 kommuner skal inden årsskiftet 2006/07 fremkomme med ønsker til kommunesammenlægning.

<sup>38</sup> Grønlands Turist- og Erhvervsråd.

<sup>39</sup> Greenland Venture A/S.



Endvidere er der lagt op til en større afstemning af aktiviteterne på erhvervsuddannelses-, arbejdsmarked og erhvervsfremmeområdet i de kommende år.

I perioden 2003 – 2006 er der gennemført en reform af skatte- og afgiftsområdet. Reformen sigter mod i højere grad at inddrage andre politikområder og deres virkning på bl.a. fordelingspolitikken. Endvidere muliggør reformen den pr. 1. januar 2007 gennemførte centralisering af skatte- og afgiftsområdet. Endelig er der gennemført en række skattemæssige og administrative lettelser inden for selskabsskatteområdet.

I 2001 blev der vedtaget en is- og vandlov baseret på et tilladelsessystem svarende til det, som anvendes på råstofområdet. Der er i øjeblikket givet koncession til to selskaber. I 2006 er der fremsendt lovforslag vedr. kommerciel og forskningsmæssig anvendelse af biologiske ressourcer.

Endelig har en turismepolitisk redegørelse forelagt på EM/2006 peget på de nødvendige indsatsområder der skal sikre fortsat stabil vækst i turismeerhvervet.

### **7.2.3 De uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske initiativer**

#### **7.2.3.1 De uddannelsespolitiske initiativer**

Pr. 1. august 2003 trådte en ny forordning om folkeskolen i kraft. Målet er at skabe et bedre fagligt og socialt grundlag for eleverne. Samtidig blev der, primært for at give mulighed for at etablere frie grundskoler, vedtaget en landstingslov om frie grundskoler og undervisning i hjemmet.

Pr. 1. januar 2005 trådte en uddannelsesstøttereform i kraft. Reformens formål er at skabe mere overskuelige uddannelsesstøtteregele, at få flere i uddannelse, at få flere til at vælge den for dem rigtige uddannelse, at få flere til at gennemføre deres uddannelse og at motivere de færdiguddannede til at arbejde i Grønland.<sup>40</sup>

I 2005 vedtog Landstinget en større reform på uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet. Målet er at op mod 2/3 af arbejdsstyrken i 2020 har en kompetencegivende uddannelse.

Målgruppen er:

- Folkeskolens afgangselever, med henblik på at fastholde dem i uddannelsessystemet
- Personer under 50 år i arbejdsstyrken, der er ufaglærte eller true af ledighed pga. erhverv i forandring.

Uddannelse af disse to målgrupper giver efter landsstyrets opfattelse det højeste udbytte og anses som det mest presserende. Derudover ydes en strategisk indsats rettet mod sektorer, der skal bære væksten i økonomien, eller som efterspørger specialiseret arbejdskraft i den offentlige sektor, f.eks. turisme, råstoffer, sundhed, social forsyning, uddannelse og anlæg.

---

<sup>40</sup> Hovedprincippet i reformforslaget er 1) at der skabes mulighed for at få uddannelsesstøtte til uddannelser uden for Grønland, også selv om en lignende uddannelse tilbydes i Grønland, 2) at der til de videregående uddannelser indføres en ordning med klippekort med maksimalt 82 klip/stipendier. Der er mulighed for flere klip til bestemte videregående uddannelser. Til bachelordelen ydes der klip/stipendier svarende til tre års studier med mulighed for yderligere 12 klip, mens der for kandidatdelen ydes klip til to års studier med mulighed for yderligere 12 klip. 3) Endelig fjernes en del af de såkaldte særydelser og i stedet forhøjes stipendiet og lånemulighederne. Stipendiet udgør 4.200 kr. i 2005 for udeboende og 2.100 kr. for hjemmeboende pr. måned.

I anden fase af uddannelsesreformen, som skal udmøntes i finanslovsforslaget for 2008, vil der blive sat fokus på at øge volumen inden for de gymnasiale uddannelser (GU) og de øvrige ungdomsuddannelser, så disse institutioner får større kapacitet, når folkeskolens 11. klassetrin afskaffes i 2008.

Indsatsen vil blive koncentreret om kompetencegivende uddannelser, kurser eller individuelle forløb.

### **7.2.3.2 De arbejdsmarkedspolitiske initiativer**

Pr. 1. januar 2000 blev aldersgrænsen for tildeling af offentlig pension sat op fra 60 år til 63 år med henblik på at fastholde en gruppe med lang arbejds erfaring på arbejdsmarkedet.

Endvidere blev en refusionsordning for førtidspensioner og revalidering ændret i 2002,<sup>41</sup> med henblik på at opretholde kommunernes incitament til at fastholde arbejdssøgendes tilknytning til arbejdsmarkedet frem for at førtidspensionere dem.

I 2006 trådte nye regler om arbejdsmarkedsydelse i kraft. Forordningen skal sikre ledige, der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, samt syge økonomisk sikkerhed. Samtidig skal der sikres incitament til selvforsørgelse, så det betaler sig at arbejde og have en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Endelig har Landstinget vedtaget, at der fra 2007 etableres en ”mobilitetsfremmende ydelse” målrettet de lønmodtagergrupper, der kan opnå fast beskæftigelse i en anden by eller bygd, men ikke har adgang til tiltrædelsesrejser, bohaveflytning og tjenestebolig. Målet er at understøtte et mere effektivt og fleksibelt arbejdsmarked.

## **7.3 Arbejdsgruppen konklusioner og anbefalinger**

Det er arbejdsgruppens overordnede opfattelse, at der med de seneste års reformer er iværksat initiativer på en række vigtige strukturpolitiske, erhvervs- og uddannelsespolitiske områder, som tilsigter at gøre det grønlandske samfund mere dynamisk og hermed mere selv bærende, jf. de anbefalinger, som har været indholdet i en række uafhængige rapporter.

### **7.3.1 Finansieringsmuligheder i Grønland**

Arbejdsgruppen har på baggrund af sine drøftelser konkluderet, at der ikke synes at være en særlig mangel på adgang til lånefinansiering i Grønland, men at andre forhold kan betyde, at det kan være vanskeligt for iværksættere at tilvejebringe kapital. Sådanne forhold kan skyldes potentielle långiveres vurdering af rentabiliteten i projekterne og/eller kravet til sikkerhedsstillelse.

I relation til realkredit har arbejdsgruppen drøftet det forhold, at realkreditinstitutionerne kræver større sikkerhed end i Danmark, selv om der er en væsentlig medfinansiering fra offentlig side. Endvidere har arbejdsgruppen konstateret, at mange af de realkreditprodukter, der udbydes i Danmark, ikke tilbydes i Grønland. Arbejdsgruppen har konkluderet, at disse forhold beror på långiveres konkrete vurderinger af risici og afkast.

---

<sup>41</sup> Det betyder, at hjemmestyret i fremtiden refunderer kommunerne 50 pct. af udgifterne. Tidligere var revalidering en ren kommunal udgift.

### 7.3.2 Offentligt ejede selskaber

Arbejdsgruppen har drøftet omfanget af og aktiviteterne i de hjemmestyreejede selskaber og nettostyrede virksomheder.

Arbejdsgruppen har konstateret, at en række rapporter har hæftet sig ved den offentlige dominans i økonomien og set denne som hæmmende for en mere dynamisk erhvervsudvikling. Arbejdsgruppen har også konstateret, at hjemmestyret de seneste år har gennemført privatisering af et antal offentligt ejede selskaber, bl.a. detailkæden Pisiffik A/S, Nuuk Værft A/S, forlaget Atuakkiofik A/S.

Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave at vurdere om eller stille forslag til, hvilke selskaber der bør privatiseres. Men arbejdsgruppen anbefaler, at det konkretiseres, hvilke virksomheder der anses for at være kerneområder for de offentlige myndigheder for at sikre et effektivt grønlandsk marked, og at der på denne baggrund opstilles mål og strategier for Grønlands Hjemmestyres ejerskab på kort og lang sigt. Arbejdsgruppen skal også anbefale, at det undersøges, hvilke selskaber, der er privatiseringsegnede, under hensyn til det enkelte selskabs aktiviteter.

Endelig skal arbejdsgruppen pege på vigtigheden af, at Grønlands Hjemmestyre medvirker til sammensætningen af kompetente og professionelle bestyrelser. Valg af bestyrelsesmedlemmer bør derfor som udgangspunkt ske på grundlag af:

- Dokumenterede kvalifikationer, kompetencer og erfaringer, der vurderes at kunne bidrage til ledelsen af det pågældende selskab, ligesom det bør tilstræbes, at bestyrelsen som kollektiv har den rette kompetenceprofil.
- Erfaringer fra det private erhvervsliv.
- Uafhængighed af såvel politiske som økonomiske særinteresser.
- Kendskab til og erfaringer med det grønlandske samfund.

### 7.3.3 Konkurrencelovgivning i Grønland

Arbejdsgruppen har drøftet konkurrencelovning og konkurrencesituationen i Grønland og kan støtte de anbefalinger til en revision af konkurrencelovgivningen i Grønland, som er indeholdt i rapporten fra Fællesudvalget for Erhvervsudvikling, oktober 2003, herunder en gennemgang af rammerne for den offentlige sektors virke, som indkøber af varer og tjenesteydelser.

Anbefalingerne skal særligt ses i lyset af arbejdsgruppens drøftelser og anbefalinger om offentligt ejede selskaber og privatiseringstiltag. Privatiseringer forudsætter efter arbejdsgruppens opfattelse en tidssvarende lovgivning og et velfungerende Konkurrencenævn for at minimere ugunstige effekter af i højere grad at basere sig på markedsøkonomien.

### 7.3.4 Boligområdet

Arbejdsgruppen har konstateret, at en række rapporter har hæftet sig ved boligsektoren, som et område, hvor der bl.a. af hensyn til fleksibiliteten på det grønlandske arbejdsmarked, bør gennemføres reformer. Disse kunne samtidig medvirke til at skabe en øget – og mere bredt funderet - privat opsparing. Arbejdsgruppen har også konstateret, at der er igangsat en række initiativer, som bidrager til at differentiere og øge boligudbuddet. Det fremmer den private opsparing og mulighederne for mobilitet i arbejdsstyrken.

**Kilder til afsnittet:**

- Betænkning afgivet af den grønlandske selvstyrekommission, marts 2003
- Fællesudvalget for Erhvervsudvikling i Grønland: Uden erhvervsudvikling – ingen velfærdsudvikling, oktober 2003
- OECD: Grønlands økonomi: En strategi for fremtiden, 1999
- Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands Økonomi (DRUG), beretninger fra 2005 og 2006
- Notat om anbefalinger fra den grønlandske selvstyrekommission og fællesudvalget for erhvervsudvikling om muligheder for øget erhvervsudvikling i Grønland, 4. februar 2006, Kommissionens sekretariat
- Notat om reformen af ensprissystemet, 23. februar 2005, Hjemmestyrets Økonomidirektorat
- Forslag til landstingsbeslutning om Landsstyrets videre arbejde med reformen af den offentlige sektor, september 2006.
- Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor, 2005
- Grønlands Statistik, diverse publikationer vedr. 2004.
- Status for råstofområdet, september 2006, Landsstyremrådet for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer.
- Bedre rammer for erhvervsudviklingen – med ny erhvervsfremmestruktur, januar 2005.
- Turismepolitisk redegørelse 2006, Erhvervsdirektoratet.
- Politisk-Økonomisk Beretning 2006, Økonomidirektoratet.
- Forslag til Landstingsfinanslov for 2007, Grønlands Hjemmestyre.
- Landsstyrets energipolitiske perspektivredøgørelse, Erhvervsdirektoratet april 2006.
- Udbygningsplan for Grønlands Havne, Direktoratet for Boliger og Infrastruktur april 2006.
- Landsstyrets forslag til uddannelsesplan, Grønlands Hjemmestyre december 2005.
- Notat om status på reformarbejdet i Grønland, 13. april 2005, Kommissionens sekretariat
- Notat om boligområdet, maj 2005, Hjemmestyrets Økonomidirektorat
- Notat om erhvervsudviklingen, maj 2005, Professor Søren Bo Nielsen
- Notat om boligområdet, maj 2005, Professor Søren Bo Nielsen
- Notat om finansieringsmulighederne i Grønland, 18. august 2005, Kommissionens sekretariat
- Notat om privatisering, 4. august 2005, Kommissionens sekretariat
- Notat vedr. konkurrencelovgivning og –situationen i Grønland, 18. juli 2005, Kommissionens sekretariat

**Arbejdsgruppens møder med landsstyremedlemmer og erhvervsledere i Grønland:**

- Keld Askær, direktør Royal Greenland, 12. september 2006
- Josef Motzfeldt, landsstyremedlem for Finanser, Udenrigsanliggender og Nordisk Samarbejde, 12. september 2006
- Jørgen Wæver Johansen, landsstyremedlem for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer, 12. september 2006
- Villy Jensen, direktør, Greenland Venture A/S, 13. september 2006
- Per Lyster, statistikchef, Grønlands Statistik, 13. september 2006
- Doris Jakobsen, landsstyremedlem for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke. 13. september 2006
- Martin Kviesgaard, ordførende direktør, Svend-Erik Danielsen, direktør og Jesper Flensted Nielsen, direktør, GrønlandsBANKEN A/S, 13. september 2006
- Siverth K. Heilmann, landsstyremedlem for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, 13. september 2006
- Stig Rømer Winther, Direktør for Grønlands Turisme og Erhvervsråd, 12. januar 2007.

### **8. Parlamentarisk behandling ved dansk deltagelse i råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver**

På mødet den 8. september 2005 i Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission blev der udtrykt ønske om, at arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling behandler spørgsmålet om parlamentarisk behandling ved prioriteringen af dansk deltagelse i råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver.

Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levnede ressourcer (mineralske råstoffer) anbefalede i sin rapport af 8. september 2005, at sagsområdet mineralske råstoffer, herunder den lovgivende og administrative kompetence, overdrages til Grønlands Hjemmestyre og Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer nedlægges.

Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer anbefalede endvidere en samarbejdsmodel for en første aftaleperiode efter en overdragelse af sagsområdet mineralske råstoffer til Grønlands Hjemmestyre. Formålet med samarbejdsmodellen er i en overgangsperiode at sikre en opretholdelse af den eksisterende ekspertise i grønlandske og danske institutioner, der har råstofområdet som arbejdsområde. Det vil sige primært Råstofdirektoratet, GEUS og DMU.

I henhold til forslaget til samarbejdsmodel forpligtes Råstofdirektoratet, GEUS og DMU i en første aftaleperiode til at opretholde den nuværende ressourceindsats til rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, råstofordningsrelaterede opgaver og basale institutions- og forskningsopgaver.

I slutningen af en første aftaleperiode indledes forhandlinger om, hvorvidt aftalerne skal fornyes, herunder arten, omfanget og betalinger for rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, samarbejdsaftaler vedrørende råstofrelaterede opgaver samt basale institutions- og forskningsopgaver.

Set i lyset af en grønlandsk overtagelse af sagsområdet, eksistensen af en fortsat betydelig dansk ekspertise på området samt herudover en dansk interesse i, at der etableres indtægtsskabende erhverv inden for råstofområdet, kan det være hensigtsmæssigt, at der også gennemføres en dansk parlamentarisk behandling af, i hvilken udstrækning man fra dansk side skal bidrage til at fremme et sådant erhverv.

Dette kunne fx ske ved, at Folketingets Grønlandsudvalg årligt drøfter regeringens finanslovsbevillinger på netop dette område.

*Det er arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudviklings anbefaling, at efter en overførsel af sagsområdet mineralske råstoffer til Grønlands Hjemmestyre drøfter Folketingets Grønlandsudvalg de dele af regeringens forslag til finanslov, der måtte indeholde et dansk bidrag til råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver i Grønland.*

## 9. Arbejdsgruppens indstillinger og anbefalinger

### 9.1 Hovedpunkter i arbejdsgruppens indstillinger og anbefalinger

Arbejdsgruppen har behandlet to hovedtemaer: De fremtidige økonomiske relationer mellem Grønland og Danmark og erhvervsforhold i Grønland.

Arbejdsgruppen anbefaler en samlet økonomisk model, hvor bloktilskud, overtagelse af sagsområder samt råstofområdet udgør et samlet forslag, jf. pkt. 9.2.

Arbejdsgruppen har behandlet en række centrale temaer omkring erhvervsforhold. Det er arbejdsgruppens overordnede opfattelse, at der med de seneste års reformer er iværksat initiativer på en række vigtige strukturpolitiske og erhvervs- og uddannelsespolitiske områder, som tilsigter at gøre det grønlandske samfund mere dynamisk og hermed mere selv bærende. Arbejdsgruppen peger i den forbindelse på enkelte områder, hvor man med fordel kan igangsætte initiativer, jf. pkt. 9.3. Det er imidlertid arbejdsgruppens helt overordnede anbefaling, at en fortsat udvikling af det grønlandske samfund skabes ved udnyttelse af det potentiale, der ligger i at få uddannet den del af befolkningen, der ikke har en kompetencegivende uddannelse, og at der målrettet satses på, at de gennemfører deres uddannelser.

### 9.2 Anbefalinger til fremtidig model for statens tilskud

Arbejdsgruppen anbefaler følgende samlede model for de økonomiske relationer mellem de grønlandske myndigheder og staten, herunder principperne for bloktilskuddets udvikling fremover.

Arbejdsgruppens forslag:

1. Bloktilskuddet fortsætter reelt uændret, dvs. justeret med pris- og lønudviklingen.
2. Grønland finansierer selv fuldt ud alle sagsområder, der overtages efter selvstyreløven, herunder udgifterne til råstofområdet, jf. dog pkt. 5 nedenfor.
3. Indtægter fra råstofudvinding i Grønland, som defineret i lov om mineralske råstoffer i Grønland, tilfalder Grønlands Selvstyre.
4. Bloktilskuddet reduceres med et beløb svarende til halvdelen af de indtægter fra råstofudvinding, som i det givne kalenderår ligger ud over 75 mio. kr. i realværdi, dvs. justeret med pris- og lønudviklingen.
5. Staten og Grønlands Selvstyre gennemfører og finansierer rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver, herunder basale institutions – og forskningsopgaver som omtalt i forslaget til en sådan samarbejdsmodel i ”Rapport afgivet af arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer” af 8. september 2005, (side 7). Herefter er det op til selvstyret at afgøre, hvorvidt man vil forny aftalen.
6. Når statens bloktilskud til Grønland er reduceret til nul kroner, indledes der forhandlinger mellem Grønlands Selvstyre og regeringen. I forhandlingerne indgår spørgsmålet om en eventuel fortsættelse af aftalen nævnt i pkt. 5 og spørgsmålet om fordeling af indtægter fra råstofudvinding i den grønlandske undergrund.

### Ad pkt. 2. Sagsområdet

Arbejdsgruppen har forudsat, at det i en kommende selvstyremodel er de grønlandske myndigheder, som beslutter omfang af og hastighed for overtagelse af sagsområder fra staten. Arbejdsgruppen har endvidere forudsat, at staten fortsat finansierer de områder, som ikke er overgået eller ikke kan overgå til de grønlandske myndigheder, jf. dog arbejdsgruppen bemærkninger til pkt. 6 nedenfor.

Det har også været en forudsætning i arbejdsgruppen, at staten løbende og frem til selvstyrets overtagelse af et sagsområde sikrer en standard i Grønland på det pågældende sagsområde, som svarer til standarden i Danmark med de særlige afvigelser, der kan begrundes i grønlandske forhold.

### **Ad pkt. 3. Indtægter fra mineralske råstoffer**

Mineralske råstoffer omfatter hårde mineraler og kulbrinter. Arbejdsgruppen foreslår, at indtægterne defineres i overensstemmelse med den gældende råstoflov<sup>42</sup>. Ved indtægter forstås:

1. Indtægter i henhold til konkrete tilladelser, dog bortset fra afgifter m.v., som betales til dækning af udgifter i Råstofdirektoratets regi.
2. Indtægter ved enhver beskatning i Danmark og Grønland af rettighedshavere for så vidt angår den del af virksomheden, som vedrører mineralske råstoffer i Grønland.
3. Indtægter vedrørende statens og selvstyrets fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet.
4. Provenuet af udbytteskat m.v. i Danmark og Grønland vedrørende aktionærer i selskaber, som er rettighedshavere, eller i selskaber, som fuldt ud ejer sådanne selskaber direkte eller indirekte.

### **Ad pkt. 4. Reduktion af bloktilskuddet**

Grundbeløbet på 75 mio. kr. pristalsreguleres først fra tidspunktet for selvstyrelovens ikrafttrædelse.

### **Ad pkt. 6. Forhandling**

Arbejdsgruppen har drøftet at følgende elementer kan indgå i de forhandlinger, der er forudsat i aftalens pkt. 6: udgifter til dækning af sagsområder, der ikke kan overtages inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet og evt. andre sagsområder, som selvstyret og regeringen ønsker løst i fællesskab. Ingen af parterne er dog forpligtet på et bestemt forhandlingsresultat.

---o0o---

Samlet er det arbejdsgruppens vurdering at forslaget

- tilgodeser sammenhængen mellem rettigheder og pligter, således at øget grønlandsk selvstyre er forbundet med øget grønlandsk økonomisk ansvar, jf. pkt. 2. Men det er helt op til Selvstyrets egne beslutninger at overtage ansvaret for yderligere sagsområder og hermed også de forbundne udgifter,
- understøtter øget selvbærenhed i det grønlandske samfund, idet Grønland selv modtager de første 75 mio. kr. årligt fra råstofudvinding samtidig med, at staten finansierer rådgivnings- og myndighedsrelaterede opgaver inden for råstofeftersforskning, svarende til 29 mio. kr. årligt.
- sikrer Selvstyret et stabilt grundlag for økonomisk planlægning, idet Selvstyret selv har beslutningskompetencen over, hvilke sagsområder der overtages og hvornår, jf. den foreslåede selvstyrelov. Hertil kommer, at såfremt der sker en reduktion i de årlige råstofindtægter (udover niveauet på de første 75 mio. kr.) øges bloktilskuddet tilsvarende, dvs. vender tilbage til et tidligere højere niveau.

## **9.2.1 Mindretalsudtalelse**

---

<sup>42</sup> I pkt. 3 er "hjemmestyrets" ændret til "selvstyrets".

Det er en samlet arbejdsgruppe der, med undtagelse af Søren Espersen (DF), er blevet enig om at anbefale Selvstyrekommisionen ovennævnte model. Søren Espersen har oplyst, at han i f.m. en mindretalsudtalelse til kommissionens betænkning vil fremføre sine synspunkter vedrørende de fremtidige økonomiske mellemværender mellem Grønland og Danmark.

### **9.3 Anbefalinger vedrørende erhvervsforhold**

#### **9.3.1 Offentligt ejede selskaber**

Arbejdsgruppen har drøftet omfanget af og aktiviteterne i de hjemmestyrejede selskaber og nettostyrede virksomheder.

Arbejdsgruppen har konstateret, at en række rapporter har hæftet sig ved den offentlige dominans i økonomien og set denne som hæmmende for en mere dynamisk erhvervsudvikling. Arbejdsgruppen har også konstateret, at hjemmestyret de seneste år har gennemført privatisering af et antal offentligt ejede selskaber.

Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave at vurdere om eller stille forslag til, hvilke selskaber der bør privatiseres. Men arbejdsgruppen anbefaler, at det konkretiseres, hvilke virksomheder der anses for at være kerneområder for de offentlige myndigheder for at sikre et effektivt grønlandsk marked, og at der på denne baggrund opstilles mål og strategier for Grønlands Hjemmestyrets ejerskab på kort og lang sigt. Arbejdsgruppen skal også anbefale, at det undersøges, hvilke selskaber, der er privatiseringsegne, under hensyn til det enkelte selskabs aktiviteter.

Endelig skal arbejdsgruppen pege på vigtigheden af, at Grønlands Hjemmestyre medvirker til sammensætningen af kompetente og professionelle bestyrelser. Valg af bestyrelsesmedlemmer bør derfor som udgangspunkt ske på grundlag af:

- Dokumenterede kvalifikationer, kompetencer og erfaringer, der vurderes at kunne bidrage til ledelsen af det pågældende selskab, ligesom det bør tilstræbes, at bestyrelsen som kollektiv har den rette kompetenceprofil.
- Erfaringer fra det private erhvervsliv.
- Uafhængighed af såvel politiske som økonomiske særinteresser.
- Kendskab til og erfaringer med det grønlandske samfund.

#### **9.3.2 Konkurrencelovgivning i Grønland**

Arbejdsgruppen har drøftet konkurrencelovning og konkurrencesituationen i Grønland og kan støtte de anbefalinger til en revision af konkurrencelovgivningen i Grønland, som er indeholdt i rapporten fra Fællesudvalget for Erhvervsudvikling, oktober 2003, herunder en gennemgang af rammerne for den offentlige sektors virke, som indkøber af varer og tjenesteydelser.

Anbefalingerne skal særligt ses i lyset af arbejdsgruppens drøftelser og anbefalinger om offentligt ejede selskaber og privatiseringstiltag. Privatiseringer forudsætter efter arbejdsgruppens opfattelse en tidssvarende lovgivning og et velfungerende Konkurrencenævn for at minimere ugunstige effekter af i højere grad at basere sig på markedsøkonomien.

### **9.4 Anbefalinger til parlamentarisk behandling ved dansk deltagelse i råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver.**

Arbejdsgruppen har drøftet den parlamentariske behandling ved dansk deltagelse i råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver efter en overførsel af sagsområdet mineralske råstoffer til selvstyret. Arbejdsgruppen anbefaler, at Folketingets Grønlandsudvalg drøfter de dele af



## **Bilag 12**

67/99

regeringens forslag til finanslov, der måtte indeholde et dansk bidrag til råstofrelaterede grund- og efterforskningsopgaver i Grønland.

## Bilag 1

Notat vedrørende aftrapningsmodel for bloktilskuddet  
(bilag til afsnit 6.2)  
af  
Professor Søren Bo Nielsen, CBS

Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling besluttede på sit møde den 10. juni 2005, at der ved hjælp af opstillingen af en række scenarier skal søges belyst:

- *Hvor meget bloktilskuddet kan aftrappes, uden at det fører til fald i det samlede grønlandske indkomstniveau.*
- *Hvordan og i hvilken størrelsesorden en reduktion i bloktilskuddet vil kunne bidrage til øget vækst og indkomst udvikling i Grønland.*
- *Modellens sammenhæng med reforminitiativer.*

### Resumé

- Notatet opstiller et nationalregnskab for Grønland for 2003 og benytter dette som udgangspunkt for en makromodel, der kan beregne konsekvenserne for udvalgte nationalregnskabsstørrelser af henholdsvis fastholdelse og gradvis aftrapning af bloktilskuddet.
- Hovedantagelser i beregningerne vedrører for det første væksten i produktiviteten i den private sektor i Grønland og for det andet tempoet i en eventuel aftrapning af bloktilskuddet. Herudover er den offentlige sektors tilpasning til ændrede indtægter samt arbejdsmarkedets tilpasning til ændret arbejdskraftbehov i det offentlige af central betydning.
- I det første sæt beregninger forudsættes en vækst i produktiviteten i den private sektor på 2 pct. årligt. Med denne vækst i egenproduktionen kan processen mod økonomisk selvberenhed fremskyndes med aftrapning af bloktilskuddet, uden at det fører til fald i indkomster og forbrug i Grønland.
- Forudsættes en produktivitetsstigning i den private sektor på 1 pct. årligt sænkes tempoet i processen mod selvberenhed.
- I et (højest usandsynligt) forløb med produktivitetsstigning på 0 pct. årligt giver selv fastholdt bloktilskud ikke mulighed for hverken velstandsfremgang eller øget selvberenhed. Øget selvberenhed gennem aftrapning af bloktilskuddet fører med nul produktivitetsvækst til velstandstilbagegang.
- Omvendt vil et meget optimistisk forløb med privat produktivitetsstigningstakt på 3 pct. årligt skabe særlige muligheder for, at økonomien kan bringes hurtigt mod økonomisk selvberenhed, samtidig med at indkomster og forbrug udviser klar fremgang.
- Nogle af de forhold, der afgør mulighederne for at tilvejebringe betydelig bevægelse mod selvberenhed og samtidig velstandsfremgang for den enkelte i Grønland, er ud over økonomiens vækstevne befolkningsudviklingen og ind- og udvandring (samt sidstnævntes sammenhæng med den økonomiske udvikling).

## 1. Indledning

Dette notat belyser mulighederne for at fremme økonomisk selvberenhed i Grønland, forstået som øget uafhængighed af bloktilskud fra Danmark, i de næste femogtyve år samtidig med, at velstandsniveauet i Grønland øges.

Baggrunden for disse overvejelser er det forhold, at den disponible indkomst i Grønland er steget støt siden 1979, om end med betydelige udsving undervejs, samt at statens overførsler til Grønland, først og fremmest bloktilskuddet, har været stort set uændrede i reale termer fra 1990 og frem til i dag. Dette indebærer, at væksten i disponibel indkomst i Grønland har været skabt ved øget egenproduktion og ikke gennem øgede overførsler fra staten.

Den vedvarende økonomiske vækst i Grønland og de stort set uændrede statslige overførsler implicerer, at overførslerne er faldet fra at udgøre omkring 40 pct. af Grønlands disponible indkomst i 1979 til i 2004 alene at udgøre godt 27 pct. I de forløbne femogtyve år er Grønland således af egen kraft blevet mere selvberende og mindre afhængig af statens overførsler.

Vil denne proces fortsætte fremover, og er der, eftersom økonomisk selvberenhed er et udtalt ønske i den grønlandske befolkning, mulighed for at intensivere udviklingen gennem moderat aftrapning af bloktilskuddet over tiden? Kan aftrapningen af bloktilskuddet finde sted, uden at det går ud over indkomster og forbrug og dermed udviklingen i velstanden i Grønland?

Præmissen for dette notat er, at den eneste farbare måde at belyse ovenstående spørgsmål på er at udnytte den forhåndenværende viden om den grønlandske økonomi (eksisterende statistik, fornemmelser af størrelsesordener og af, hvorledes økonomien fungerer) til at skabe en konsistent modelramme og dernæst benytte denne ramme til beregning af konsekvenserne af forskellige scenarier.

Et forsøg på at analysere virkningerne af aftrapning af bloktilskuddet fra Danmark til Grønland støder med det samme på problemer. Den grønlandske nationalregnskabsstatistik er mangelfuld, og flere vigtige nationalregnskabsstørrelser er ikke beregnede eller publicerede.

Notatet er derfor opbygget i følgende trin:

1. Opstilling af et konsistent nationalregnskabsbillede af den grønlandske økonomi år 2003.
2. Opstilling af en skitse-mæssig makromodel for Grønland til illustration af mulige udviklingsforløb fremover.
3. Opstilling af fundamentale antagelser omkring udviklingen fremover (primært produktivitets-udvikling, prisudvikling samt udvikling i bloktilskud og tilpasning af de offentlige finanser i Grønland og arbejdsmarkedsforhold mv.)
4. Belysning af sammenhængen mellem tilskudsaftrapning og indkomst- og levestandardsudvikling i Grønland.
5. Diskussion af forhold, der vanskeligt lader sig inkludere i den modelmæssige belysning, men som også vil have betydning for indkomst- og levestandardsudviklingen i Grønland.

Der vil nødvendigvis være en del sådanne forhold, der har betydning for den økonomiske udvikling i Grønland, men som ikke kan inkluderes i modellen. Alligevel vil resultatet af beregninger med makromodellen være indsigt i, hvilken takt bloktilskuddet kan aftrappes i, uden at det går (mærkbart) ud over indkomst og levestandard i Grønland. Aftrapning af bloktilskuddet fremmer selvsagt økonomisk selvberenhed i Grønland, så længe aftrapningen ikke er for drastisk, og der

samtidig forudsættes en vis stigning i produktiviteten i den private sektor i Grønland fremover – som det har været tilfældet historisk – turde det være muligt at opnå større økonomisk selvberenhed, uden at indkomst og levestandard lider herunder.

En første fornemmelse for spillerummet for samtidig at opnå økonomisk selvberenhed og fremgang i indkomst og levevilkår fås ved at sammenholde bloktilskuddets størrelse med økonomiske hovedstørrelser i Grønland (bruttonationalprodukt, disponibel nettonationalindkomst og offentlige udgifter) og samtidig notere den gennemsnitlige stigning i produktiviteten i den private sektor historisk. Men en egentlig modelberegning vil give mere fast grund under fødderne, og det er derfor den strategi, der forfølges nedenfor.

Notatet er struktureret på følgende måde. I afsnit 2 opstilles et summarisk nationalregnskab for Grønland for år 2003 ud fra en række relevante datakilder. Der er betydelig usikkerhed omkring ikke blot de egentlig beregnede tal (fra Grønlands Statistik og andetsteds), men selvfølgelig ikke mindst de overslag over manglende størrelser, som nødvendigvis må foretages for at gøre nationalregnskabet komplet. Det samlede billede af Grønlands økonomi, som nationalregnskabet muliggør, er heller ikke uden mysterier, men er på den anden side den nødvendige ramme for modelberegninger. Appendix A redegør i detalje for datagrundlaget for nationalregnskabet såvel som de nationalregnskabsidentiteter, der er blevet benyttet til at skønne på manglende størrelser såvel som sikre konsistens i det samlede regnskab.

I afsnit 3 omtales, med udgangspunkt i nationalregnskabet i afsnit 2 og appendix A, en simpel makromodel for Grønland. Denne indeholder dels de regnskabsligninger, der anvendes i appendix A til at afstemme nationalregnskabet, dels nogle antagelser om udviklingen i visse centrale størrelser, og dels en række såkaldte adfærdsrelationer. Modelbeskrivelsen i afsnit 3 er alene i oversigtsform. En detaljeret modelgennemgang findes i appendix B.

Nogle af de antagelser, der må gøres for at kunne aktivere makromodellen, vedrører fremtidig produktivitetsudvikling i den private sektor, fremtidig eksportudvikling, fremtidig udvikling i bytteforholdet i udenrigshandelen og fremtidig udvikling i offentlige investeringer. Ligeledes vedrører en central antagelse, hvorledes den samlede offentlige sektor i Grønland tilpasser sig til en løbende reduktion i den største enkelte indtægtspost, nemlig bloktilskuddet. Tilpasningen kan i princippet foregå via øget niveau for andre indtægter (dvs. øgede skatteindtægter), reduceret offentligt forbrug eller reducerede offentlige overførsler. Endelig må der gøres nogle antagelser omkring, hvorledes det grønlandske arbejdsmarked vil tilpasse sig til en situation med en mindre offentlig sektor. Afsnit 4 gennemgår mulige antagelser på disse områder, bl.a. på grundlag af historiske erfaringer.

I afsnit 5 præsenteres på basis af beregninger med makromodellen dels (a) et grundforløb og dels (b) en række scenarier. Grundforløbet tilsigter at beskrive en mulig udvikling for den grønlandske økonomi på længere sigt i den situation, hvor bloktilskuddet udvikler sig som i de senere år (dvs. er stort set fast i reale termer). Selv grundforløbet indebærer en vis tilpasning i den offentlige sektor, eftersom der forudsættes produktivitsfremgang i den private sektor og dermed økonomien som helhed, samtidig med at den største indtægtskilde i den offentlige sektor, bloktilskuddet, er stort set konstant.

De efterfølgende scenarier er baseret på en given sats for aftrapning af bloktilskuddet, såvel som den samme produktivitsstigningssats i den private sektor som i grundforløbet. Scenarierne

adskiller sig fra hinanden gennem (i) forskelligt tilpasningsmønster for den offentlige sektor, og (ii) forskellige antagelser omkring, hvorledes arbejdsmarkedet i Grønland fungerer. Specielt er et vigtigt spørgsmål, der nødvendigvis må behandles i afsnit 5, hvorvidt en gradvis formindskelse af den offentlige sektor vil føre til ekstra udvikling af den private sektor i Grønland.

Gennemgangen af scenarierne i afsnit 5 bygger på en grundlæggende forudsætning om en produktivitetsvækst i den private sektor på 2 pct. årligt. Denne vækstrate svarer nogenlunde til den historiske i tidsperioden 1979-2003, der lå lidt under 2 pct. Det er imidlertid naturligt at gennemføre følsomhedsanalyser over for denne vækstforudsætning for at få en fornemmelse af, i hvilken udstrækning konklusionerne i afsnit 5 afhænger af økonomiens vækstevne. Afsnit 6 præsenterer derfor alternative grundforløb og scenarier med bloktilskudsaftrapning for produktivitetsvækst i den private sektor på hhv. 1 pct. og 0 pct. som mere pessimistiske alternativer samt 3 pct. årligt som et mere optimistisk alternativ. Mens et nulvækst scenarie må betragtes som overordentligt pessimistisk og højest usandsynligt, er scenariet med 1 pct. mere sandsynligt som et mindre favorabelt fremtidsscenarie. Som det kan forventes, accentueres spændingen mellem øget selvberenhed og forøgelse af velstanden i Grønland, når vækstraten sænkes fra 2 pct. årligt til 1 pct. Det mest optimistiske forløb med 3 pct. produktivitetsvækst årligt tillader omvendt både en hurtigere proces mod øget selvberenhed og en mere markant fremgang i forbrug og indkomster i Grønland end basisforløbet med 2 pct. produktivitetsstigning.

Efter diskussionen i afsnit 6 af betydningen af vækstforudsætningen afsluttes der i afsnit 7 med en diskussion af yderligere forhold af betydning for levestandardsudviklingen i Grønland, inden der i afsnit 8 præsenteres en række konklusioner. Som allerede nævnt redegøres der i to tekniske appendikser i detaljer for dels opstillingen af nationalregnskabet for 2003 (appendiks A) og dels komponenterne i den simple makromodel for Grønland (appendiks B).

### **2. Nationalregnskabet for Grønland 2003**

I rapporten "Skatter og afgifter i Grønland" fra det såkaldte benchmarking-udvalg (2003) blev der i kapitel 2 opstillet et forsøgsvist nationalregnskab for Grønland for 2001. Den samme metode vil her blive anvendt til at konstruere et nationalregnskab for 2003.

Inputs hertil er officiel statistik fra Grønlands Statistik (Nationalregnskab 2003, Offentlige finanser 1999-2003 og Udenrigshandelsstatistik) såvel som data fra Selvstyrekommissionens rapport (2003), en tidligere undersøgelse af forbrugerpriser i Grønland sammenlignet med Grønland, samt en input-output tabel for Grønland 1992, der blev opstillet i 1998 (de to sidstnævnte forefindes i publikationen *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*, Sulisa A/S, 1998).

En række nationalregnskabsidentiteter medvirker til at kunne skønne over også de nationalregnskabsposter, der ikke er dækket af den forhåndenværende statistik. Metoden i opstillingen af nationalregnskabet såvel som datagrundlaget fremgår af appendiks A. Her præsenteres alene tabellen med de skønnede nationalregnskabsstørrelser for 2003, *jf. tabel 1*.

Af tabellen ses, at bruttonationalproduktet i Grønland er opgjort til 9,5 mia. kr. for 2003, mens den disponible bruttonationalindkomst er anslået til 12,9 mia. kr. Bloktilskud plus refusionsbetalinger mv. fra Danmark udgjorde således 3,6 mia. kr. i 2003, eller godt 38 pct. af BNP og 28 pct. af disponibel BNI. Samtidig beløb det offentlige forbrug sig til 5,2 mia. kr., eller omkring 55 pct. af BNP, mens skatteprovenuet var 3,1 mia. kr., eller ca. 1/3 af BNP.

Tabel 1. Skønnet nationalregnskab for 2003

Nationalregnskabsvariabel	Størrelse, mia. kr.	Datakilde
Bruttonationalprodukt .....	9,5	Nationalregnskab 2003
Refusioner mv. fra Danmark .....	0,6	Offentlige finanser 1999-2003
Eksport af varer og tjenester .....	2,7	Udenrigshandelsstatistik, skøn
Import af varer og tjenester .....	3,8	Udenrigshandelsstatistik, skøn
Nettorenter fra udlandet .....	-0,2	Nationalregnskab, 2003
Bloktilskud .....	3,0	Offentlige finanser 1999-2003
Betalingsbalancen løbende poster .....	2,3	Udenrigshandelsstatistik, skøn
Disponibel BNI .....	12,9	Nationalregnskab 2003
Offentlige investeringer .....	0,5	Offentlige finanser 1999-2003
Offentligt forbrug .....	5,2	Offentlige finanser 1999-2003
Skatteprovenu .....	3,1	Offentlige finanser 1999-2003
Privat konsum .....	4,0	Skøn
Private investeringer .....	0,9	Skøn
Privat opsparing .....	2,9	Skøn
Offentlig opsparing .....	0,8	Offentlige finanser 1999-2003
Offentlige overførsler .....	1,7	Offentlige finanser 1999-2003
Andre offentlige indtægter .....	0,5	Offentlige finanser 1999-2003
Offentlige renteindtægter .....	0,5	Offentlige finanser 1999-2003
Private renteindtægter .....	-0,7	Skøn

Anm.: Nationalregnskab 2003, Offentlige finanser 1999-2003 og Udenrigshandelsstatistik (alene statistik over vare- handel) er publiceret af Grønlands Statistik, 2005. 'Skøn' betegner egne skøn.

Mens den offentlige sektors udgifter og indtægter er opgjort for 2003 af Grønlands Statistik, foreligger der ingen oplysninger om privat forbrug, privat opsparing, private investeringer, samlet vare- og tjenestehandel og dermed betalingsbalancens løbende poster. Her må man nødvendigvis skønne over størrelsesordenene, dog under de restriktioner, som udgøres af nationalregnskabsidentiteter (for nærmere belysning henvises til appendiks A). Det er muligt at justere skønnene for privat konsum og investeringer opad og nettoeksporten (og betalingsbalancen) samtidig nedad uden at bryde disse identiteter. Niveauet for disse størrelser er dog ikke afgørende for de beregninger, der foretages med makromodellen i afsnit 5 – her er det primært forskellen mellem det enkelte scenarie og grundforløbet, der er interessant, og denne forskel er ikke afgørende påvirket af det skønnede niveau for privat konsum, investeringer, nettoeksport og betalingsbalancens løbende poster.

### 3. En simpel makroøkonomisk model for Grønland

Til brug for beregning af effekterne af forskellige forløb for udviklingen i bloktilskuddet er der opstillet en simpel makroøkonomisk model for Grønland. Modellen indeholder en beskrivelse af den offentlige sektor og den private sektor i Grønland samt Grønlands økonomiske relationer med omverdenen.

Alle de nationaløkonomiske variable, der er indeholdt i Tabel 1, er inkluderet i makromodellen. Modellens variable afstemmes med værdierne i Tabel 1 for 2003, og derefter beregner modellen udviklingen tredive år frem i tiden.

Som anført er der to produktionssektorer i modellen, den private og den offentlige. I den private sektor er der mulighed for vækst i (arbejds)produktiviteten. Størrelsen af denne produktivitetsvækst vil være den vigtigste faktor for væksten i den grønlandske økonomi fremover. Der produceres i den private sektor varer, der frit kan handles med resten af verden. Dog åbnes der mulighed for, at eksportprisen ikke nødvendigvis følger prisen på import – og på forsyninger til hjemmemarkedet.

I den offentlige sektor er der pr. definition ingen produktivitetsvækst (dette er en standard-forudsætning i opstilling af nationalregnskaber). Produktionen i den offentlige sektor går alene til offentligt forbrug. De forskellige komponenter af det offentlige budget antages at være afstemt, så det samlede budget er i balance på ethvert tidspunkt. Den offentlige sektors nettoformue forudsættes med andre ord konstant over tiden. (I modsætning til denne beregningstekniske forudsætning kan det i praksis tænkes, at overskuddet på hjemmestyrets finanser vil blive reduceret, og at der evt. vil være underskud i en periode. Derved vil den offentlige formue blive bragt ned, bl.a. gennem anvendelse af midler i Anlægs- og Renoveringsfonden.)

Husholdningerne forudsættes i modellen at anvende en fast andel af deres indkomst i hver periode på privat forbrug. Denne forbrugskvote sættes på et niveau, hvor den resulterende udvikling i den private sektors nettoformue ikke "løber løbsk". Dvs. nettoformuen får et afbalanceret forløb. (En for lavt sat forbrugskvote vil få nettoformuen til at vokse eksplosivt, mens en for højt sat forbrugskvote omvendt vil få nettoformuen til at falde.)

Beregningen med den makroøkonomiske model foregår på følgende måde. Først startes modellen op ved, at alle indgående nationalregnskabsstørrelser sættes til deres 2003-værdier. Dernæst indlægges produktivitetsstigningstakten for den private sektor, og udviklingen i bloktilskuddet fra Danmark defineres. Ud fra supplerende antagelser (omkring tilpasningsmønsteret for den offentlige sektor og for arbejdsmarkedet) beregnes nu værdierne for alle nationalregnskabsstørrelser i 2004, og sådan "rulles" modellen fremefter til slutpunktet 2032. Fra 2003 til 2007 holdes bloktilskuddet konstant i reale termer, og en eventuel aftrapning af bloktilskuddet får dermed først effekt fra 2008 og frem.

I afsnit 4 beskrives nærmere de hovedantagelser, under hvilke makromodellen simuleres. Der skelnes mellem et grundforløb med fasthold bloktilskud og fire scenarier med samme aftrapning af bloktilskuddet samt supplerende antagelser omkring tilpasningen i det offentlige budget samt på arbejdsmarkedet.

#### **4. Hovedantagelser forud for beregning med den makroøkonomiske model**

Disse hovedantagelser vedrører dels grundforløbet, dels alternative scenarier.

Med hensyn til opstilling af grundforløbet, antages følgende:

- (Arbejds)produktiviteten i den private sektor i Grønland vokser med en fast procentsats fra år til år. I afsnit 5 forudsættes en produktivitetsvækst på 2 pct. årligt, hvilket omtrent svarer til den historiske udvikling. I følsomhedsanalyserne i afsnit 6 opereres i stedet med forudsætninger om mindre vækstrater på hhv. 1 og 0 pct. årligt samt en højere produktivitetsstigning på 3 pct. årligt.
- Produktivitetsstigningen slår igennem i lønningerne, der stiger realt. Denne lønstigning gør sig gældende i både den private og den offentlige sektor.
- Bloktilskuddet er konstant i reale værdier, mens de statslige refusioner for udgifter i Grønland følger udgiftsvæksten i Danmark.
- Prisudviklingen internt i Grønland svarer til prisudviklingen i andre lande og dermed i den grønlandske import. Hertil føjes samme prisudvikling i grønlandsk eksport. (Modellen åbner dog også mulighed for en alternativ antagelse om relativt langsommere prisudvikling i grønlandsk eksport, resulterende i en vedvarende bytteforholdsforringelse, som det har været tilfældet de seneste år.)

- Da bloktilskuddet holdes konstant, og den grønlandske økonomi vokser i grundforløbet, kræves en vis tilpasning over tiden i det offentlige budget. Det antages, at både skatteindtægter og andre offentlige indtægter følger væksten i BNP i Grønland. Skattetrykket (skatteindtægter i forhold til BNP) holdes således konstant. Offentlige overførsler og offentlige investeringer forudsættes at følge væksten i det offentlige forbrug, som tilpasses i hver periode, så der er balance på den offentlige saldo. Derved holdes den offentlige formue konstant som en beregningsteknisk forudsætning.
- Arbejdskraftressourcer, der måtte frigives i den offentlige sektor (som følge af reduktion i offentligt forbrug), får umiddelbart beskæftigelse i den private sektor.
- Husholdningerne tilpasser forbruget på en sådan måde, at den grønlandske nettoudlandsformue vokser i takt med bruttonationalproduktet i Grønland.
- Udviklingen i befolkningens størrelse i modellen svarer til den befolkningsfremskrivning, der forefindes i Nordisk Statistisk Årsbok, 2005 (se afsnit 7 nedenfor). Den samlede befolkning vokser således med lidt over 0,3 pct. årligt, hvorimod befolkningen i den erhvervsaktive alder og dermed arbejdsstyrken er sat til at være konstant over tiden.

Nødvendigheden af en regel for tilpasning af den offentlige sektors indtægts- og udgiftssider fremgår af regnskabet for den samlede offentlige sektor i Grønland. For år 2003 så det jfr. ovenfor således ud:

Table 2. Den samlede offentlige sektor i Grønland, 2003

Udgiftspost	Mia. kr.	Indtægtspost	Mia. kr.
Offentligt konsum.....	5,2	Bloktilskud.....	3,0
Offentlige overførsler.....	1,7	Refusioner fra staten.....	0,6
Offentlige investeringer.....	0,5	Skatteindtægter.....	3,1
		Andre offentlige indtægter..	0,5
		Offentlige renteindtægter....	0,5
Offentlig nettoopsparing.....	0,3		
I alt.....	7,7	I alt.....	7,7

Kilde: Offentlige finanser 1999-2003, Grønlands Statistik.

Når grundforløbet indebærer uforandret bloktilskud, mens den underliggende vækst i den private sektor på den ene side vil føre til højere skatteindtægter og måske højere andre offentlige indtægter (fra offentlige selskaber mv.) og på den anden side vil drive den offentlige lønudvikling op parallelt med den private, er det nødvendigt, at det offentlige forbrug ændrer sig over tiden, såfremt nettoresultatet (nettoopsparing) i den offentlige sektor skal være konstant. Det er derfor nødvendigt med en form for tilpasningsregel for den offentlige sektor i grundforløbet. Denne nødvendighed accentueres selvsagt i nedenstående scenarier, der indebærer aftrapning af bloktilskuddet.

Efter at modellen er anvendt til grundforløbet, benyttes den til fire forskellige *scenarier* med aftrapning af bloktilskuddet (scenarierne benævnes A, B, C og D). For så vidt angår disse scenarier, antages følgende:

- Bloktilskuddet aftrappes med 2 pct. årligt fra 2008 og frem.
- Offentlige overførsler holdes konstante på niveauet i grundforløbet.
- Refusioner fra Danmark følger væksten i det offentlige konsum (samme antagelse som i grundforløbet).
- Andre offentlige indtægter følger væksten i BNP (samme antagelse som i grundforløbet).
- Den offentlige formue holdes konstant (samme antagelse som i grundforløbet).



- I scenario A og C tilpasser det offentlige budget sig til det faldende bloktilskud ved, at skattetrykket i Grønland nærmer sig det danske niveau (således at hvis bloktilskuddet er blevet reduceret med fx 20 pct., vil skattetrykket være steget med 1/5 af forskellen mellem det nuværende niveau og det danske). Det offentlige forbrug tilpasser sig residualt.
- I scenario B og D tilpasser det offentlige budget sig til det faldende bloktilskud ved, at det offentlige forbrug reduceres med 1 pct. årligt, mens transfereringerne fortsat holdes konstante. Skatteindtægterne tilpasser sig derefter residualt.
- I scenario A og B forudsættes det, at den reducerede offentlige beskæftigelse, der følger af nedgangen i omfanget af offentlige serviceydelser i forhold til grundforløbet, fører til en tilsvarende forøgelse af beskæftigelsen i den private sektor. Dog forudses det, at den ekstra arbejdskraft kun kan opsuges i den private sektor gennem en mere moderat udvikling i lønningerne (i både den private og den offentlige sektor) end ellers. Dette er modelleret ved, at prisen på eksport falder i takt med stigningen i eksporten (en procents stigning i eksporten sænker eksportprisen med en pct.).
- I scenario C og D forudsættes mere forsigtigt, at den reducerede offentlige beskæftigelse vil vise sig ved en stigning i arbejdsløsheden i Grønland. Stigningen i arbejdsløsheden forudsættes dog ikke, at have nogen direkte effekt på de offentlige udgifter i form af øgede transfereringer.

I tabel 3 forefindes en opsummering af de fire scenarier:

Tabel 3. Forudsætninger i de fire scenarier

Off. budget / Arbejdsmarked	Øget privat beskæftigelse	Øget ledighed
Tilpasning i skattetryk .....	A	C
Tilpasning i offentligt forbrug .....	B	D

## 5. Scenarier for udviklingen i den grønlandske økonomi

### Grundforløbet

Bloktilskuddet fastholdes på omkring 3,0 mia. kr. årligt. Dette svarer til knap 1/3 af BNP i 2007, men da den forudsatte produktivitetstigning i den private sektor driver den samlede indenlandske produktion fremad og dermed fører til gradvis stigning i BNP, vil bloktilskuddets andel af bruttonationalproduktet frem mod 2030 falde til under 18 pct. af BNP.

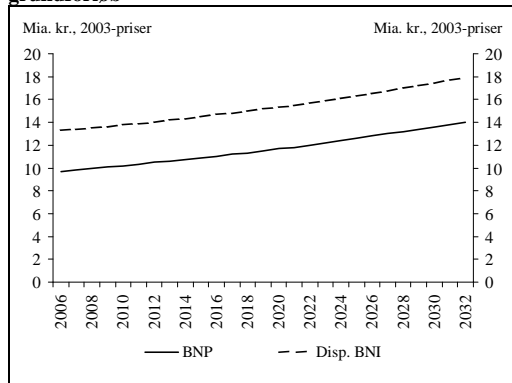
Det relative fald i bloktilskuddet kombineret med antagelsen om uændret skattetryk og den parallelle lønudvikling i den private og den offentlige sektor fører tilsammen til, at det offentlige forbrug falder over tiden. Hermed frigives arbejdskraft, der pr. antagelse absorberes i den private del af økonomien. Oven i – og kombineret med – produktivitetstigningen i den private sektor giver også den øgede private beskæftigelse anledning til realvækst i økonomien.

Sammenfattende fører antagelserne om 2 pct. produktivitetvækst i den private sektor og konstant bloktilskud til en gradvis forøgelse af bruttonationalprodukt, disponibel nationalindkomst og privat forbrug, men en mindre nedgang i det offentlige forbrug, der dog ikke er større end, at det samlede forbrug vil være stigende, *jf. figur 5.1a og 5.1b.*

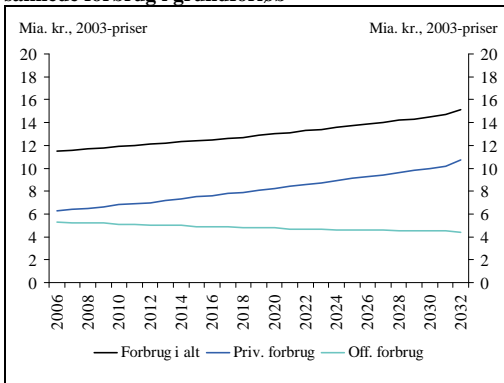
Billedet af fremgang i indkomster og privatforbrug, men nedgang i offentligt forbrug, gælder også, når de pågældende størrelser beregnes pr. indbygger, *jf. figur 5.1c og 5.1d.* Det samlede forbrug pr.

person vil stige, om end på grund af befolkningsudviklingen mere behersket end det absolutte samlede forbrug.

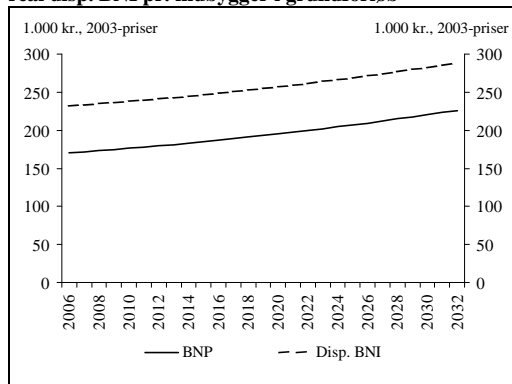
**Figur 5.1a. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i grundforløb**



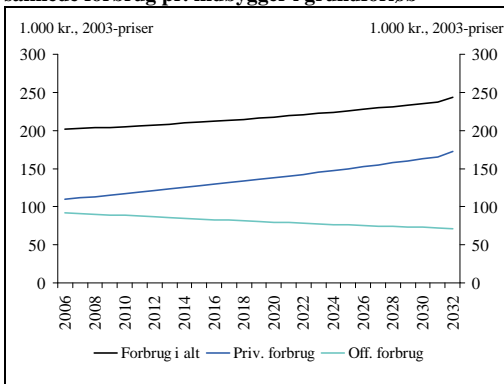
**Figur 5.1b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløb**



**Figur 5.1c. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb**



**Figur 5.1d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb**



Det faldende offentlige forbrug er bl.a. en konsekvens af forudsætningen om konstant skattetryk. Det er naturligvis muligt at fremkalde en stærkere udvikling i det offentlige forbrug (og en svagere vækst i det private), hvis skattetrykket tillades at vokse over tiden. Dette er alene et spørgsmål om politisk prioritering.

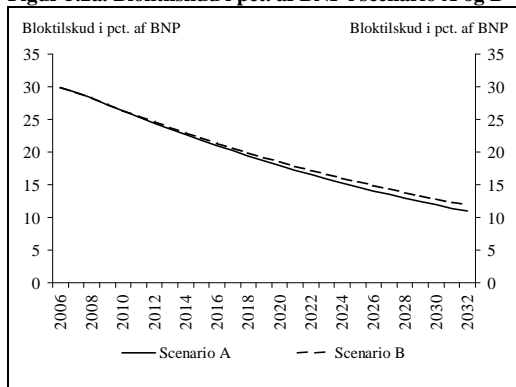
### Alternative scenarier

Scenarierne A-D indebærer alle en aftrapning af bloktilskuddet på 2 pct. årligt. Dette fører til en yderligere reduktion af bloktilskuddets størrelse i forhold til grønlandsk BNP. Konkret falder bloktilskuddet fra at være knap 1/3 af BNP i 2007 til at udgøre mellem 11 og 13 pct. af BNP i 2030, afhængigt af scenario, jf. figur 5.2a og 5.2b.

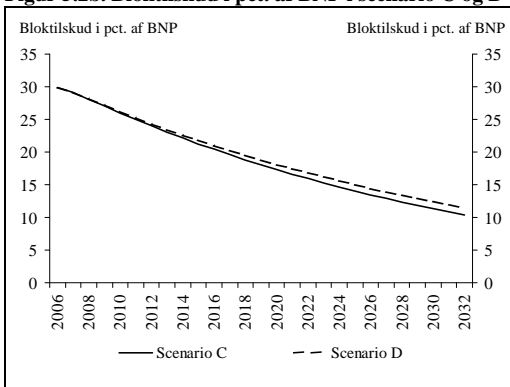
Ikke bare med hensyn til bloktilskuddets relative betydning, men også i forhold til udviklingen i andre centrale nationalregnskabsstørrelser, er der betydelige ligheder mellem de fire scenarier.

Derfor beskrives scenario A i det følgende relativt indgående, mens de øvrige scenarier alene omtales i den udstrækning, de adskiller sig fra scenario A.

**Figur 5.2a. Bloktilskud i pct. af BNP i scenario A og B**



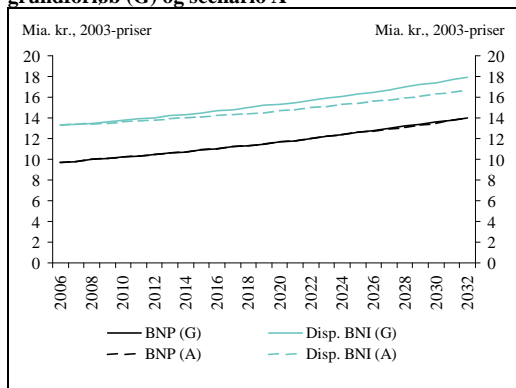
**Figur 5.2b. Bloktilskud i pct. af BNP i scenario C og D**



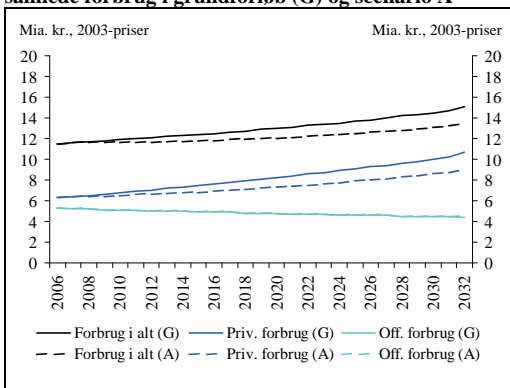
## Scenario A

Scenario A giver fortsat mulighed for vækst i BNP og disponibel BNI, men i forhold til grundforløbet aftager væksten især i sidstnævnte, jf. figur 5.3a. Den gradvise forøgelse i skattetrykket i scenariet gør det stort set muligt at fastholde det offentlige forbrug på samme spor som i grundforløbet, hvorimod stigningen i det private forbrug bliver noget mindre, grundet øget beskatning, jf. figur 5.3b. I løbet af perioden øges skattetrykket fra ca. 32 pct. til knap 39 pct.

**Figur 5.3a. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i grundforløbet (G) og scenario A**



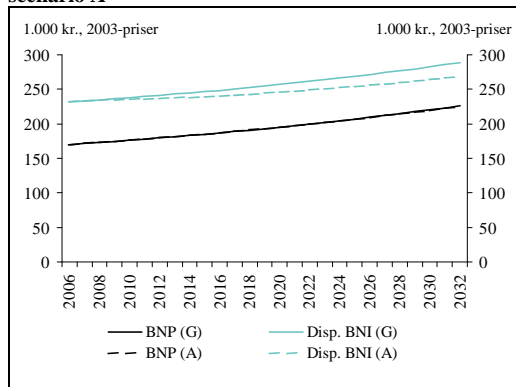
**Figur 5.3b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløbet (G) og scenario A**



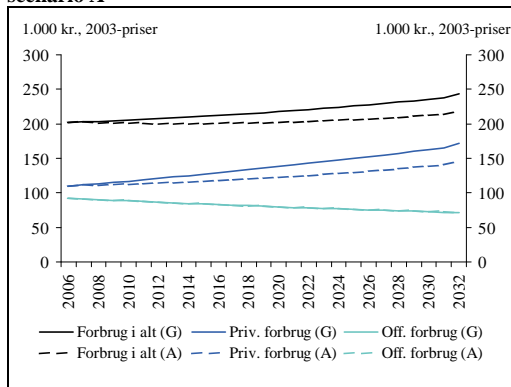
Beregningerne for scenario A fører således samlet til, at den grønlandske økonomi vil være i stand til fortsat at vokse og byde på privat forbrugsfremgang, trods aftrapningen af bloktilskuddet og den dertil hørende stigning i skattetrykket. Fremgangen i privatforbrug og indkomster gør sig også gældende pr. indbygger, mens offentligt forbrug pr. indbygger står til at falde som i grundforløbet, jf. figur 5.3c-d.

Prisen for at afskærme det offentlige forbrug fra bloktilskudsnedgangen er altså en betydelig forøgelse af skattetrykket i Grønland. I beregningerne medgår ikke de effekter i retning af nedsat tilskyndelse til at arbejde og til at investere, der normalt forbindes med højere skatter. Hvis sådanne adfærdseffekter kunne medregnes i beregningen, ville denne resultere i knap så høj stigningstakt i produktion og privat forbrug – og dermed lavere offentligt forbrug.

**Figur 5.3c. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A**



**Figur 5.3d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A**



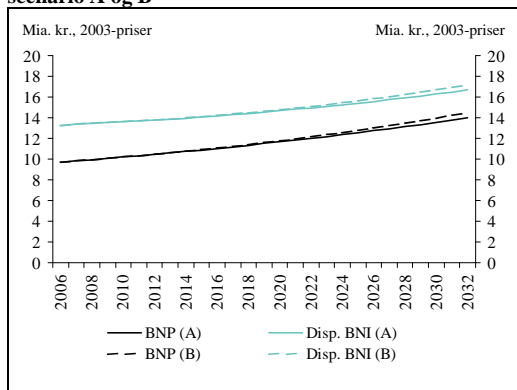
### Scenario B

I scenario B opretholdes forudsætningen om, at arbejdskraft, der ikke længere er behov for i den offentlige sektor som følge af aftrapningen af bloktilskuddet, umiddelbart finder anvendelse i den private del af økonomien. Men den offentlige sektor tilpasser sig nu til nedgangen i bloktilskuddet gennem en gradvis yderligere nedrosling af det offentlige forbrug (med 1 pct. årligt).

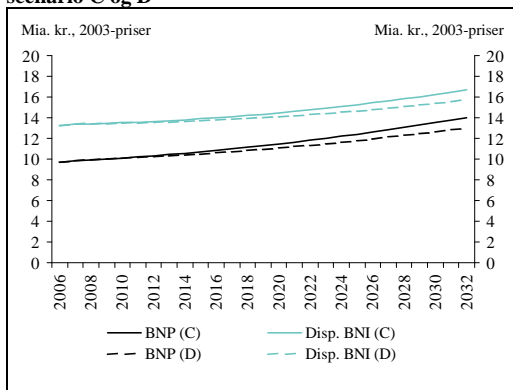
Skattetrykket stiger i begyndelsen af perioden, men efterhånden som det offentlige forbrug nedbringes, mindskes finansieringsbehovet tilsvarende og giver plads til, at skattetrykket delvis falder tilbage mod udgangs niveauet.

Bortset fra detaljerne i den offentlige sektors tilpasning – udviklingen i offentligt forbrug og skattetryk – minder scenario B meget om scenario A, *jf. figur 5.4a og 5.4c*. Den forudsatte produktivitet fremgang i den private del af økonomien giver plads til fremgang i produktion, nationalindkomst og privat forbrug, trods bloktilskudsaftrapning.

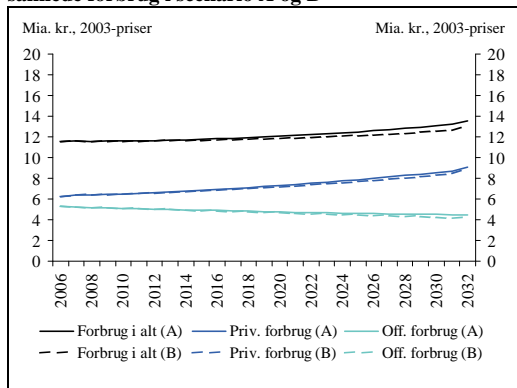
**Figur 5.4a. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i scenario A og B**



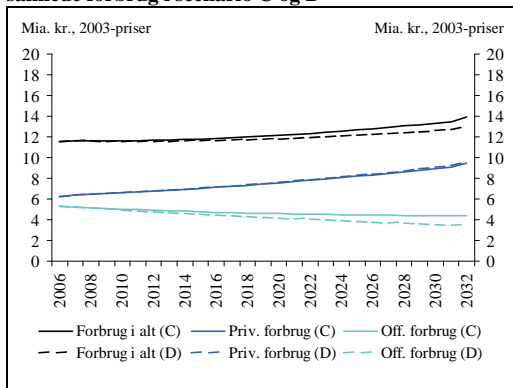
**Figur 5.4b. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i scenario C og D**



**Figur 5.4c. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i scenario A og B**



**Figur 5.4d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i scenario C og D**



## Scenario C

Som i scenario A tilpasser skattetrykket sig til bloktilskuddets aftrapning ved at bevæge sig imod dansk niveau. Men i modsætning til scenario A resulterer mindre offentligt forbrug og dermed mindre offentligt arbejdskraftbehov i øget ledighed. Nedgangen i offentlig beskæftigelse afsætter sig altså ikke i større privat beskæftigelse.

Dette betyder, at det bliver vanskeligere at opretholde det offentlige forbrug end i scenario A. Det falder svagt i scenario C. Der er dog fortsat fremgang i produktion, indkomst og privat forbrug i C, jf. figur 5.4b og 5.4d.

## Scenario D

Scenario D kombinerer forudsætningerne om, at det offentlige budget tilpasser sig via 1 pct. fald i det offentlige forbrug årligt, og at arbejdskraft, der ikke længere er behov for i den offentlige sektor, bliver ledig.

I forhold til grundforløbet falder privat og offentligt forbrug parallelt i scenario D. Absolut set falder det offentlige forbrug, mens det private forbrug fortsat kan vokse over tid. Både produktion og disponibel nationalindkomst bæres ligeledes oppe af antagelsen om produktivitetstigning i den private del af økonomien.

## 6. Følsomhedsanalyser

Den grønlandske økonomi er overvejende baseret på udnyttelsen af naturressourcer, og beholdningen af disse kan ikke umiddelbart vokse vedvarende over tiden. Antagelsen ovenfor om, at produktiviteten i den private sektor kan vokse med 2 pct. om året, kan måske derfor umiddelbart virke optimistisk.

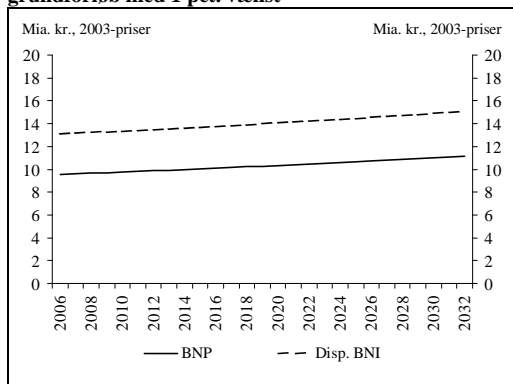
Hertil må bemærkes, at den økonomiske vækst i Grønland faktisk har ligget på knap 2 pct. om året i perioden siden 1979, jfr. afsnit 7 nedenfor. Da overførslerne fra Danmark de sidste femten år har været stort set uændrede, realt set, har den grønlandske vækst således hvilet på egen produktivitet fremgang, hvorfor antagelsen om produktivitetstigningstakt på et par procent må siges at have et solidt fundament.

Alligevel er det naturligt at gennemføre følsomhedsanalyser med mindre vækstrater, dvs. beregninger med modellen, der viser, hvorledes de økonomiske nøglevariable i Grønland vil forløbe, hvis der i stedet for 2 pct. produktivitetstigning årligt forudsættes hhv. 1 og 0 pct. årligt, eller hvis produktivitetstigningen omvendt bliver så høj som 3 pct. årligt. I det følgende beskrives udviklingen i indkomster og forbrugsstørrelser i hhv. grundforløb og scenarier med bloktilskudsaftrapning, givet lavere vækstrater på hhv. 1 og 0 pct., og givet en højere stigningstakt på 3 pct.

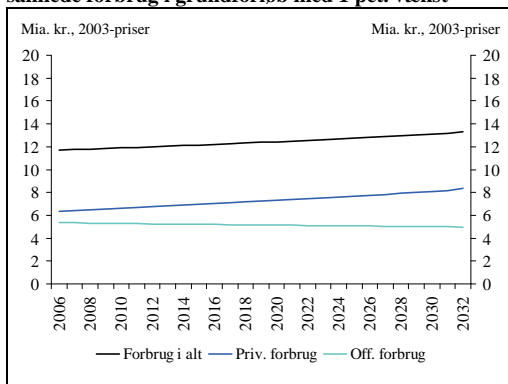
### Grundforløb med 1 pct. vækst

Umiddelbart giver en lavere vækst ikke den samme mulighed for automatisk afkobling af den grønlandske økonomi fra bloktilskud. Bloktilskud i forhold til BNP falder alene til 24 pct. i 2030. 1 pct. vækst giver fortsat en vis fremgang i indkomster og privatforbrug, om end fremgangen er temmelig beskeden målt per capita, jf. figur 6.1a-d. Den lavere vækst betyder lavere lønstigninger i den offentlige sektor, og det er baggrunden for, at dette grundforløb kommer til at indeholde en knap så stor nedgang i offentligt forbrug som grundforløbet med 2 pct. vækst. Men altså fortsat et fald i det offentlige forbrug, ikke mindst per indbygger. Skal denne nedgang vendes, kan det gøres gennem en stigning i skattetrykket.

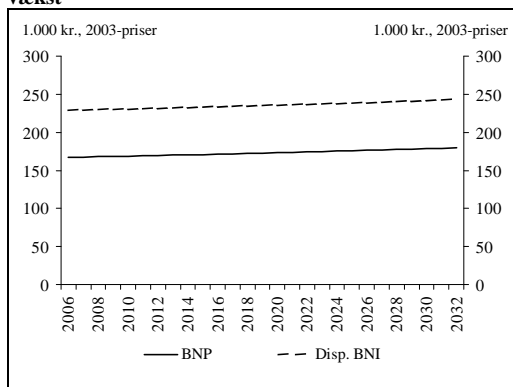
**Figur 6.1a. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i grundforløb med 1 pct. vækst**



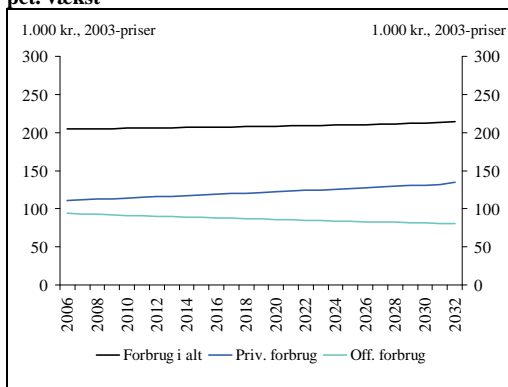
**Figur 6.1b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløb med 1 pct. vækst**



**Figur 6.1c. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb med 1 pct. vækst**



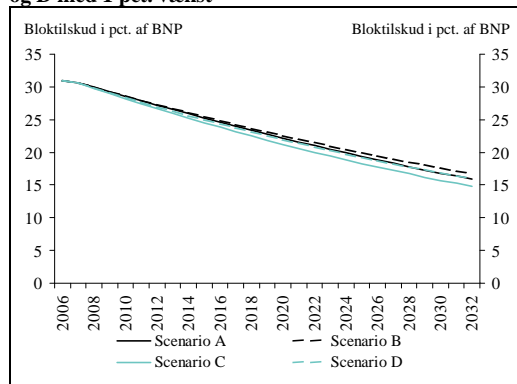
**Figur 6.1d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb med 1 pct. vækst**



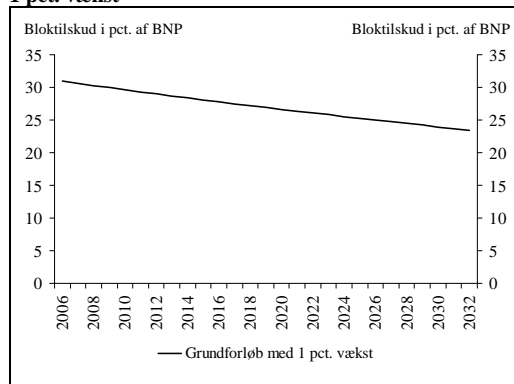
## Scenarierne A-D.

Resultaterne fra disse scenarier minder igen meget om hinanden. Forskellene viser sig alene på decimalerne. En 1 pct. årlig aftrapning af bloktilskuddet fører til, at bloktilskud i forhold til BNP kan sænkes til lidt under 17 pct. i slutåret 2032, jf. figur 6.2a. Altså noget mindre end hvis samfundet var karakteriseret af 2 pct. vækst. I figur 6.2b er vist udviklingen i bloktilskuddet i pct. af BNP i grundforløbet med 1 pct. vækst.

**Figur 6.2a. Bloktilskud i pct. af BNP i scenario A, B, C og D med 1 pct. vækst**

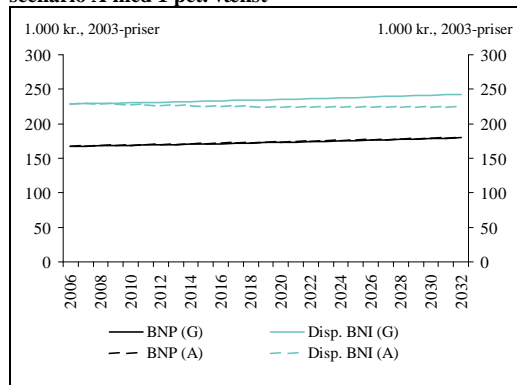


**Figur 6.2b. Bloktilskud i pct. af BNP i grundforløb med 1 pct. vækst**

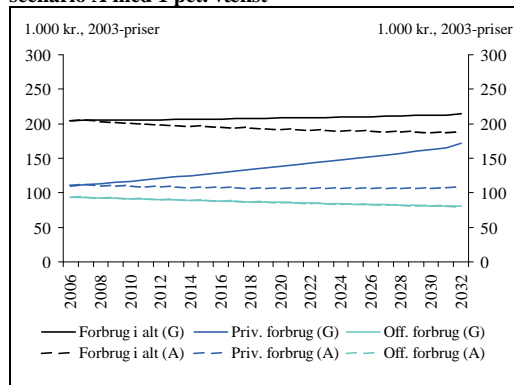


I scenario A stiger indkomsterne absolut set, hvorimod disponibel BNI per indbygger kommer til at udvise et lille fald. Privatforbruget øges absolut set, men ligger helt fladt målt pr. indbygger. Og det offentlige forbrug har igen et mindre fald, lidt større når målt per indbygger, *jf. figur 6.3a-b*.

**Figur 6.3a. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A med 1 pct. vækst**



**Figur 6.3b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A med 1 pct. vækst**



Konklusion på beregningerne med 1 pct. vækst er, at det bliver sværere samtidig at sikre en markant bevægelse mod større selvberenhed og opnå fremgang i indkomster og forbrugsmuligheder. Faktisk er 1 pct. vækst for lidt til, at man kan opnå begge dele, så valget mellem selvberenhed og forøget velstand er accentueret med den lavere vækstrate.

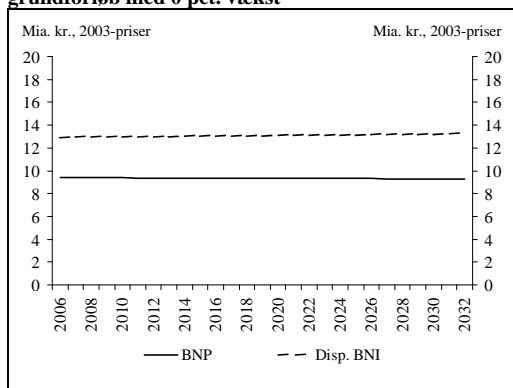
### Grundforløbet med 0 pct. vækst.

Dette grundforløb er meget usandsynligt. I sagens natur ligger samtlige nationalregnskabsstørrelser stort set fladt, *jf. figur 6.4a-b*. (Når der er lidt bevægelse i tallene, stammer det fra, at private og offentlige budgetter skal tilpasses til det flade forløb efter en periode med vækst, og at de øvrige overførsler fra Danmark til Grønland – ud over bloktilskuddet – følger dansk vækst på 2 pct. årligt.). Når alting står næsten stille, og bloktilskuddet ligger helt fast i reale termer, kan der heller

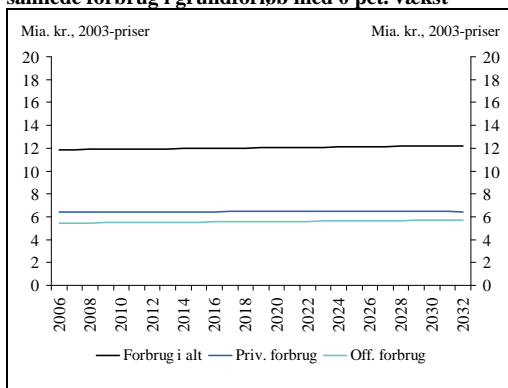


ikke foregå nogen afkobling af økonomien fra bloktilskuddet. Processen mod selvberenhed går helt i stå i dette grundforløb.

**Figur 6.4a. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i grundforløb med 0 pct. vækst**

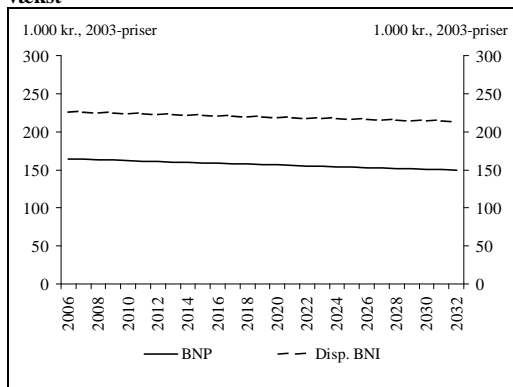


**Figur 6.4b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløb med 0 pct. vækst**

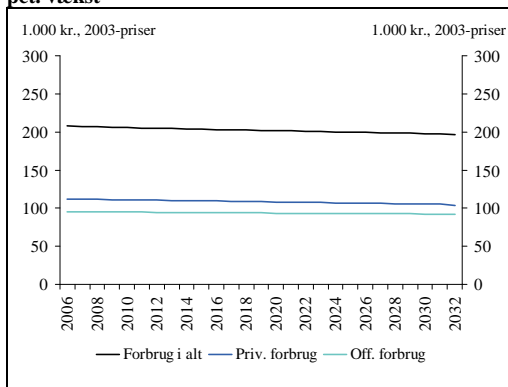


Måles indkomster og forbrug per indbygger, vil den forudsatte befolkningsvækst på lidt over 0,3 pct. årligt sætte sig igennem som svage fald i BNP, disponibel BNI og samlet forbrug pr. indbygger, jf. figur 6.4c-d.

**Figur 6.4c. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb med 0 pct. vækst**



**Figur 6.4d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb med 0 pct. vækst**

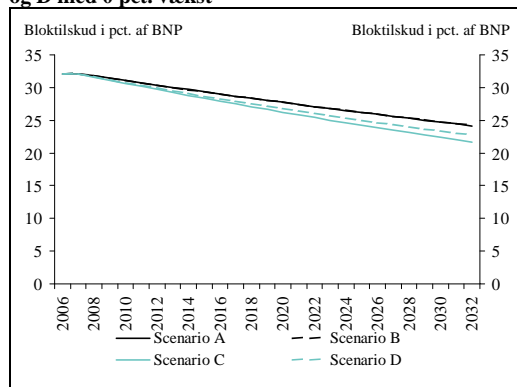


Nulvækstscenariet sætter uomtvisteligt et kraftigt spørgsmål ved den forudsatte befolkningsudvikling. Kan man forestille sig et samfund med noget stærkere befolkningsstigning end i omkringliggende lande og samtidig velstandstilbagegang for den enkelte? En forholdsvis kraftig migrationsreaktion kan ikke udelukkes – danskere vil rejse hjem, nyuddannede grønlandere vil vægre sig mod at vende tilbage til Grønland, hvis væksten udebliver. Den viste indkomst- og forbrugsudvikling vil kort sagt ændre befolkningsprognosen.

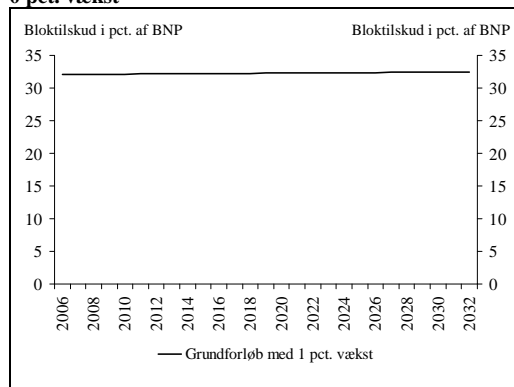
### Scenarierne A-D

Her fører scenarierne til en vis bevægelse mod øget selvberenhed, om end to pct. aftrapning af bloktilskuddet kun leder til et fald i forholdet mellem bloktilskud og BNP til lidt under 25 pct. i slutåret 2032, *jf. figur 6.5a*. I *figur 6.5b* er vist udviklingen i bloktilskuddet i pct. af BNP i grundforløbet med 0 pct. vækst.

**Figur 6.5a. Bloktilskud i pct. af BNP i scenario A, B, C og D med 0 pct. vækst**

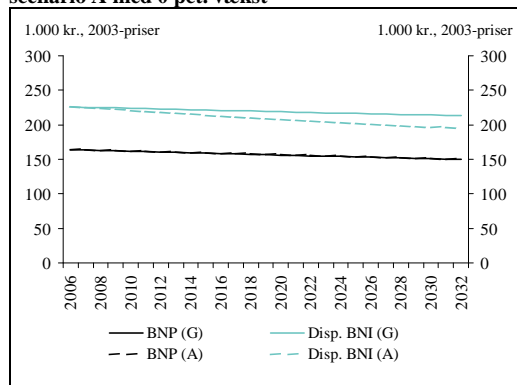


**Figur 6.5b. Bloktilskud i pct. af BNP i grundforløb med 0 pct. vækst**

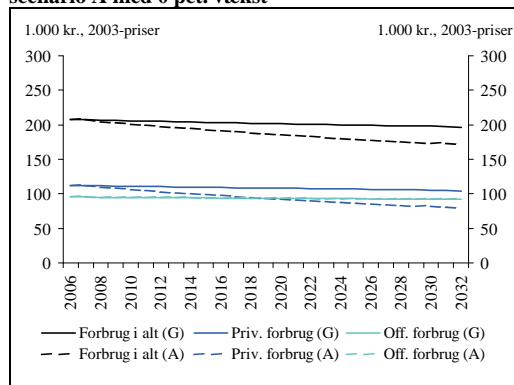


Aftrapningen af bloktilskuddet og den beskedne proces frem mod større selvberenhed har sin pris i form af tilbagegang i indkomster og forbrugsniveauer, absolut og pr. indbygger, *jf. figur 6.6a-b*. Dog med den hage, at den forudsatte forøgelse af skattetryk (frem mod nordiske niveauer) faktisk er så kraftig, at den med det stillestående lønniveau i den offentlige sektor er tilstrækkelig til at udvirke en forøgelse af niveauet af det offentlige forbrug. (Dette falder ganske vist svagt pr. individ.). Igen er der selvsagt mulighed for at omprioritere mellem privat og offentligt forbrug.

**Figur 6.6a. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A med 0 pct. vækst**



**Figur 6.6b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A med 0 pct. vækst**



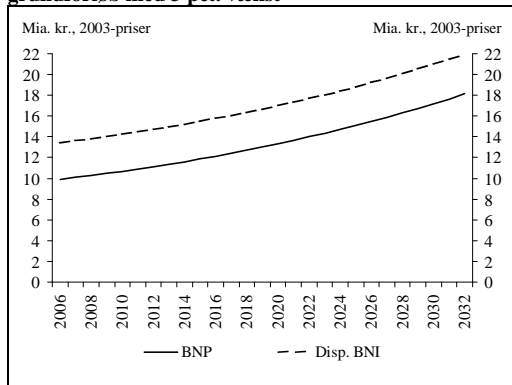
Konklusionen på nulvækstforløbet er lige så krads, som selve forløbet er utænkeligt. Ingen yderligere selvberenhed, hvis direkte nedgang i forbrug og indkomster skal undgås. Ikke engang en fastholdelse af bloktilskuddets størrelse kan medvirke til velstandsfremgang i Grønland. Idet befolkningstallet er sat til at vokse i overensstemmelse med befolkningsprognosen, således at

velstand pr. indbygger faktisk falder, forekommer dette udviklingsmønster helt usandsynligt. Skulle nulvæksten sætte ind i Grønland, vil der givetvis komme en markant udvandring, og al diskussion om økonomisk selvberedthed vil formentlig ophøre.

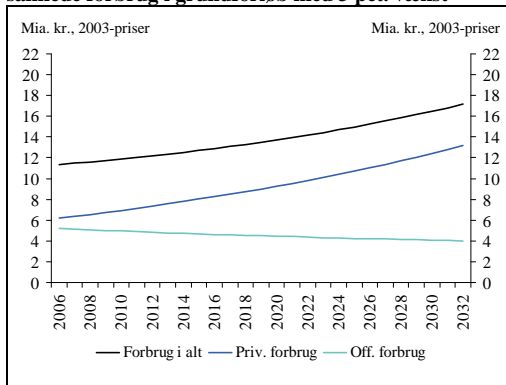
## Grundforløb med 3 pct. vækst

En højere produktivitetstigningstakt end basisforløbets 2 pct. vil forbedre mulighederne for samtidig at forfølge øget økonomisk selvberedthed og stigende velstand. Med 3 pct. vækst og fastholdelse af bloktilskuddet i kroner og øre falder bloktilskuddet i forhold til BNP fra ca. 30 pct. til under 13 pct. i 2032. Den kraftigere produktivitetstigningstakt afsætter sig som mere markant fremgang i indkomster og privatforbrug, også pr. indbygger, mens omvendt det offentlige forbrug falder tilbage, jf. figur 6.7a-d. Det er igen de højere lønstigninger i den offentlige sektor kombineret med den nationalregnskabsmæssige forudsætning om fravær af produktivitetstigning i offentlige ydelser, der er ansvarlig for fald i offentligt forbrug. Og igen vil der være mulighed for at hæve det offentlige forbrug, hvis en øgning af det ellers fastholdte skattetryk accepteres.

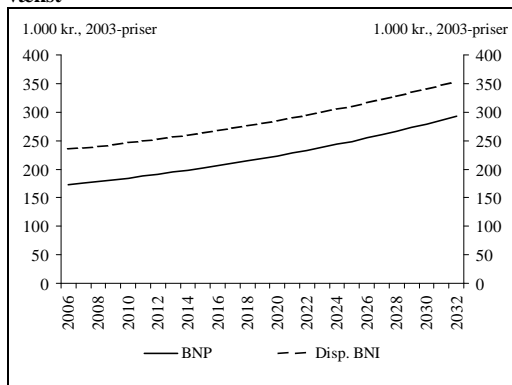
**Figur 6.7a. Udviklingen i real BNP og real disp. BNI i grundforløb med 3 pct. vækst**



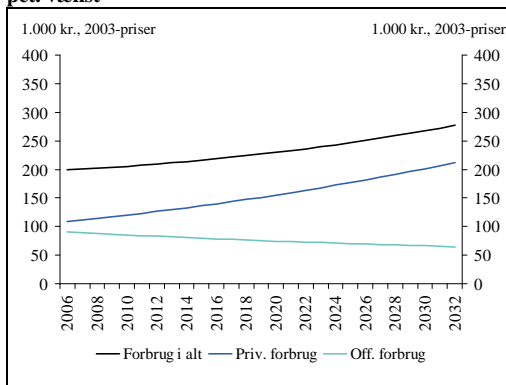
**Figur 6.7b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug i grundforløb med 3 pct. vækst**



**Figur 6.7c. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb med 3 pct. vækst**



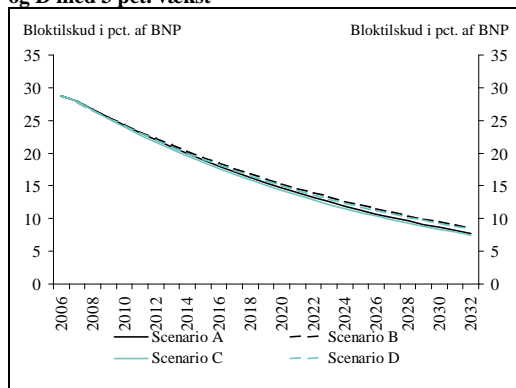
**Figur 6.7d. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb med 3 pct. vækst**



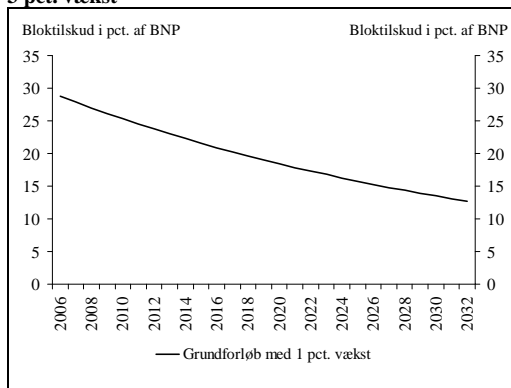
### Scenarierne A-D.

Endnu en gang minder resultaterne for de fire scenarier om hinanden. Forskellene viser sig primært på udviklingen i skattetryk og fordelingen af samlet forbrug på privat og offentligt forbrug. En 2 pct. årlig aftrapning af bloktilskuddet fører til, at bloktilskud i forhold til BNP kan sænkes til under 8 pct. i år 2032, *jf. figur 6.8a*. Dette kan sammenholdes med udviklingen i bloktilskuddet som andel af BNP i grundforløbet, der er vist i *figur 6.8b*.

**Figur 6.8a. Bloktilskud i pct. af BNP i scenario A, B, C og D med 3 pct. vækst**

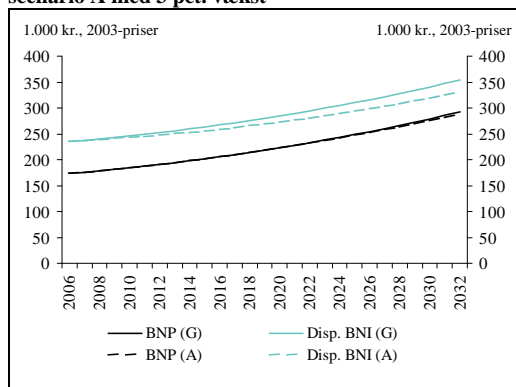


**Figur 6.8b. Bloktilskud i pct. af BNP i grundforløb med 3 pct. vækst**

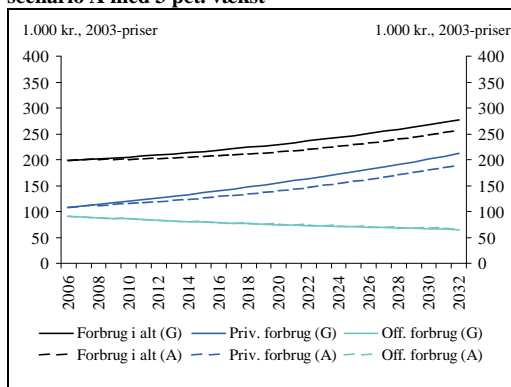


I scenario A stiger bruttonationalproduktet pr. indbygger med omkring 2/3, og også den disponible bruttonationalindkomst pr. indbygger udviser meget kraftig vækst. Selv om skattetrykket forhøjes markant i scenario A, er fremgangen i privatforbruget meget stærk, hvorimod det offentlige forbrug bliver trængt noget tilbage. Der er dog stadig plads til, at det samlede forbrug pr. indbygger kan øges med omkring 1/4 frem mod 2032, *jf. figur 6.9a-b*.

**Figur 6.9a. Udviklingen i real BNP pr. indbygger og real disp. BNI pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A med 3 pct. vækst**



**Figur 6.9b. Udviklingen i det reale offentlige, private og samlede forbrug pr. indbygger i grundforløb (G) og scenario A med 3 pct. vækst**



Konklusion på modelberegningerne med 3 pct. årlig stigning i den private sektors produktivitet er, at processen mod markant større selvberenhed og fortsat fremgang i indkomster og forbrugsmuligheder lettes og fremskyndes betydeligt. En så høj vækstrate ligger som anført noget over det historiske vækstgennemsnit fra 1979 frem til i dag. Dette udelukker dog ikke, at Grønland i

kortere perioder kan have så høj vækst, og følsomhedsanalysen med 3 pct. vækst kan da give indsigt i det ekstra skub mod højere selvberenhed og højere velstand, som en sådan vækstperiode vil åbne op for.

### 7. Supplerende overvejelser

Dette afsnit diskuterer kort betydningen af nye statistiske oplysninger, den grønlandske befolkningsudvikling, migration samt den grønlandske økonomis basis i udnyttelse af naturressourcer.

#### Nye statistiske oplysninger om Grønland, for 2004

Der er for nylig udsendt nationalregnskabsoplysninger for Grønland for år 2004 og for den offentlige sektor i 2004. Det er blevet undersøgt, om disse er i overensstemmelse med det billede af Grønland, som det ovenfor opstillede nationalregnskab for 2003 og den makroøkonomiske model tegner.

Umiddelbart er der det problem, at bruttonationalproduktet for 2003 synes at være blevet nedjusteret fra 9,5 mia. kr. til knap 9,2 mia. kr. Omvendt skønnes væksten i BNP at være ca. 4,5 pct. fra 2003 til 2004, eller svarende til godt 2 pct., når der renses for inflation.

Justeringen af niveauet for bruttonationalproduktet for 2003 (og for tidligere år) vil være af meget begrænset betydning for beregningerne i afsnit 5 og 6. Disse beregninger hviler primært på proportionerne i den grønlandske økonomi i udgangspunktet (2003) og ikke direkte på det absolutte niveau for de indgående økonomiske størrelser.

#### Den grønlandske befolkningsudvikling

De markante træk i den forventede udvikling i størrelsen af den grønlandske befolkning og dennes sammensætning i de næste 25-30 år rejser spørgsmålet om, hvorledes demografiske forhold bør medtages i modelanalysen. Den seneste befolkningsprognose for Grønland frem til år 2030 fremgår af følgende tabel med materiale fra Nordisk Statistisk Årsbok 2005:

Tabel 4. Befolkningsudviklingen in Grønland 2005 til 2030. Antal personer

År	2005	2010	2020	2030
0-14 år.....	14.320	12.623	13.715	14.028
15-64 år.....	39.506	40.589	40.407	39.074
65+ år.....	3.143	4.370	5.970	8.526
I alt.....	56.969	57.582	60.092	61.628

Kilde: Nordisk Ministerråd – Nordisk Statistisk Årsbok 2005.

Mens prognosen forudser stort set konstant befolkning, for så vidt angår personer i den erhvervsaktive alder (og, med et lille udsving, også børn), forudses en betydelig stigning i den del af befolkningen, der er over 65 år. Dermed forudses også den samlede befolkning at vokse frem mod 2030, med omkring ca. 8,2 pct. eller godt 0,3 pct. om året.

Denne befolkningsfremskrivning har to implikationer for modelsimulationerne ovenfor. For det første er det relevant at få belyst indkomst- og forbrugsudvikling pr. indbygger frem for alene absolutte størrelser. Dette er netop gjort ved at antage i modellen, at befolkningen øges med lidt over 0,3 pct. årligt, samtidig med, at arbejdsstyrken holdes konstant.

Det andet spørgsmål, som fremskrivningen stiller, har at gøre med forløbet af offentlige overførsler. Blandt hovedantagelser bag modelberegningerne er, *jf. afsnit 4*, at de offentlige overførsler følger det offentlige forbrug. En betydelig del af overførslerne er pensioner til personer over 65 år, og en stigning i antal personer over 65 år, som i tabellen, vil naturligvis lægge et pres på de offentlige udgifter. Samtidig må der forventes et stigende udgiftsbehov på sundhedsområdet, når flere ældre trækker på sundhedsydelser. Derfor vil der også være et pres på det offentlige forbrug – og inden for en given samlet udvikling i det offentlige forbrug vil der være konkurrence mellem de enkelte områder og et hertil svarende prioriteringsbehov.

### **Befolkningsvandringer**

Når der er mulighed for at flytte ind og ud af en given region eller et givet land, vil den samlede befolkning det pågældende sted kunne variere med de økonomiske betingelser, sammenlignet med omgivende lande. På samme måde må det forventes, at størrelsen af den grønlandske befolkning vil kunne variere med den økonomiske udvikling i Grønland. Det fremgår ikke nærmere, hvilken økonomisk udvikling der er underforstået i ovennævnte befolkningsprognose, men en af flere usikkerheder bag prognosen må være den fremtidige økonomiske udvikling.

Den danske Velfærdskommission tager i sine centrale økonomiske fremskrivninger udgangspunkt i, at produktivitetsudviklingen i den private sektor (produktivitetsstigning for arbejdskraft) vil andrage 2,0 pct. om året. Dette leder til en forudset vækst i perioden 2003-2032 på 1,8 pct. om året og en forudset stigning i offentligt og privat forbrug på hhv. 1,9 og 2,0 pct. årligt. Bærende for stigningen i privatforbruget vil være stigninger i reale disponible indkomster på samme niveau.

Denne udvikling i de reale, disponible indkomster vil være alternativet for de mange danskere, der i øjeblikket og fremover vil arbejde i Grønland – og for de mange grønlandere, der bliver uddannet i Danmark og overvejer at rejse tilbage til Grønland. Hvis de reale, disponible indkomster (og den offentlige service) udvikler sig nogenlunde parallelt i Grønland og Danmark, vil det nuværende vandringsmønster mellem Grønland og Danmark formentlig blive nogenlunde opretholdt. Men hvis grønlandske reale, disponible indkomster og offentlig service kommer til at stige mindre over tid end de tilsvarende danske, kan det blive vanskeligere at tiltrække dansk arbejdskraft til Grønland og få nyuddannede grønlandere i Danmark til at vende hjem.

Der er ikke umiddelbart mulighed for at skønne over, hvor stærke disse vandringskræfter måtte være i en given situation. Der savnes fortilfælde, og der savnes det fornødne statistiske grundlag for at anlægge et sådant skøn. En mulighed kan være at skele til befolkningsudviklingen i Færøerne i begyndelsen af 1990'erne, hvor økonomien var i en meget alvorlig krise. Bruttonationalindkomst og personlige indkomster faldt så meget, at næsten 15 pct. af den færøske befolkning udvandrede i perioden 1992-1996. Imidlertid vendte det samme antal personer tilbage til Færøerne, da den færøske økonomiske krise blev vendt senere i 1990'erne. Med de skitserede scenarier er der dog på ingen måde lagt op til en indkomstudvikling, der kan sammenlignes med krisen på Færøerne i begyndelsen af 1990'erne.

### **En økonomi baseret på naturressourcer**

Grønlands økonomi er overvejende baseret på naturressourcer, hvor både priser som mængder kan variere betydeligt over tid, men med en øvre mængdemæssig grænse for bæredygtig udnyttelse. Dermed kan det umiddelbart være vanskeligt at se, hvorledes den grønlandske økonomi har mulighed for at vokse på linie med fx lande i det kontinentale Europa, der ikke eller i langt mindre udstrækning er baseret på naturressourcer. Er en forudsætning om fx 2 pct. produktivitetsstigning i

den private sektor i de næste 25-30 år i tråd med det forhold, at Grønland er baseret på udnyttelse af naturressourcer?

Det samme spørgsmål ville have været lige så relevant at stille for 25-30 år siden, og man må konstatere, at den grønlandske økonomi i mellemtiden er vokset med i gennemsnit mellem 1,5 og 2 pct. om året. (Publikationen Nationalregnskab 2005:2 fra Grønlands Statistik påpeger, at Grønlands BNP i faste priser siden 1979 er vokset med ca. 45 pct., hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig vækst på knap 2 pct.) Samtidig må det understreges, at både fx den islandske og den færøske økonomi ligeledes er baseret på naturressourcer, om end i mindre udstrækning end den grønlandske, og også disse lande har kunnet og kan fortsat notere betydelige produktivitetstigninger og vækst. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Grønland har et betydeligt uudnyttet vækstpotentiale i form af en øgning af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau fra et i international sammenhæng meget lavt niveau.

Hvis man i disse tre lande i fx slutningen af 1970'erne havde forudsagt stort set nulvækst i de næste 25 år med henvisning til, at landene overvejende var baseret på naturressourcer i nogenlunde konstante mængder, ville man have taget afgørende fejl. Økonomierne har haft et vækstpotentiale, til trods for basering på naturressourcer, og vil givetvis også have det i fremtiden, når vel at mærke der er tilstrækkelig uddannelsesmæssig basis herfor.

### 8. Konklusioner

På basis af grundlæggende forudsætninger vedrørende den grønlandske private sektors evne til at øge produktiviteten i fremtiden samt vedrørende udviklingen i bloktilskuddet fra Danmark er der på baggrund af den makroøkonomiske model for Grønland beregnet forskellige scenarier for udviklingen i de nationalregnskabsstørrelser, der umiddelbart afspejler levestandard og -vilkår i Grønland.

I første omgang antages, at produktivitetstigningstakten i den private sektor i Grønland udgør 2 pct. årligt. Beregningerne baseredes på hhv. et grundforløb og alternative scenarier. Grundforløbet indebærer et bloktilskud, der fastholdes på det nuværende niveau, målt reelt (dvs. i faste priser). Når resten af økonomien vokser, og når offentlige lønninger forudsættes at afspejle løn- og produktivetsudvikling i den private sektor, må det offentlige forbrug i Grønland gradvist falde, hvis skattetrykket skal holdes i ro. Der er dog plads til, at bruttonationalprodukt og privat forbrug kan stige over tid.

Oven i dette forløb indlægges dernæst i alternativscenarier en 2 pct. aftrapning af bloktilskuddet, kombineret med to forskellige sæt antagelser. Det ene sæt vedrører, hvorvidt det umiddelbart er det offentlige forbrug eller skattetrykket, der gennem hhv. gradvis nedgang eller gradvis stigning skal dække underskuddet på det offentlige budget. Det andet, hvorvidt mindre offentlig beskæftigelse leder til, at arbejdskraften bliver opsuget i den private sektor eller modsat overgår til ledighed.

De fire scenarier A-D kombinerer disse to sæt af antagelser. Forskellene mellem scenarierne vedrører primært offentligt konsum og skattetryk, hvorimod et fælles træk ved alle scenarierne er, at der fortsat plads til fremgang i produktion og bruttonationalindkomst samt en vis stigning i det private forbrug trods bloktilskudsaftrapning. De fleste af scenarierne tyder således på, at Grønland kan have en fortsat fremgang i levestandarden samtidig med en 2 pct. årlig aftrapning af bloktilskuddet, når blot produktivitetstigningen i den private sektor i Grønland har en tilsvarende størrelsesorden.

I anden omgang gennemføres følsomhedsanalyser ved at ændre produktivitetstigningstakten i den private sektor i Grønland til hhv. mere pessimistiske niveauer på 1 pct. og 0 pct. årligt og et mere optimistisk niveau på 3 pct. årligt. En mindre produktivitetstigning på 1 pct. årligt sænker alt andet lige tempoet i processen mod selvberenhed samt accentuerer spændingen mellem stræben efter øget velstand og stræben efter øget selvberenhed. Et (usandsynligt) forløb med produktivitetstigning på 0 pct. årligt og med fastholdt bloktilskud levner ingen mulighed for hverken velstandsfremgang eller øget selvberenhed. Øget selvberenhed gennem aftrapning af bloktilskuddet fører med nul produktivitetvækst til velstandstilbagegang. Endelig åbner en kraftig produktivitetstigningstakt på 3 pct. årligt op for accelereret bevægelse mod økonomisk selvberenhed, samtidig med at der registreres kraftigere fremgang i indkomster og forbrug i Grønland.



**Appendiks A. Redegørelse for opstilling af nationalregnskab for Grønland for 2003**

Den grønlandske nationalregnskabsstatistik er ikke fuldt udbygget. Mens de fleste lande opstiller nationalregnskabet fra både indkomstsiden, produktionssiden og den endelige anvendelse, eksisterer der for Grønland kun en opgørelse baseret på indkomstsiden. Fundamentet herfor er primært oplysninger om skattepligtige indkomster. De nationalregnskabsstørrelser, der dermed bliver belyst, er især bruttonationalprodukt og disponibel bruttonationalindkomst (samt indkomstbetalinger på tværs af landegrænsen). Nationalregnskabs-størrelser vedrørende den offentlige sektor kan opstilles på basis af statistikken vedrørende den samlede offentlige sektor i Grønland, mens varehandelsstatistikken leverer udgangspunktet for skøn over import og eksport. Derimod må der skønnes over privat opsparing, privat investering og privat konsum.

Nationalregnskabsstørrelser, variabelbetegnelser og datakilderne fremgår af tabellen. (Når ikke andet er anført, er der tale om en publikation fra Grønlands Statistik.)

Variabel	Betegnelse	Datakilde
Bruttonationalprodukt.....	Y	Nationalregnskab 2003
Refusioner mv. fra Danmark .....	O	Offentlige finanser 1999-2003
Eksport af varer og tjenester.....	X	Udenrigshandelsstatistik, skøn
Import af varer og tjenester.....	M	Udenrigshandelsstatistik, skøn
Nettorenter fra udlandet.....	R	Nationalregnskab, 2003
Bloktilskud .....	B	Offentlige finanser 1999-2003
Betalingsbalancen løbende poster.....	L	Udenrigshandelsstatistik, skøn
Disponibel BNI.....	N	Nationalregnskab 2003
Offentlige investeringer.....	I <sub>g</sub>	Offentlige finanser 1999-2003
Offentligt forbrug .....	G	Offentlige finanser 1999-2003
Skatteprovenu .....	T	Offentlige finanser 1999-2003
Privat konsum.....	C	Skøn
Private investeringer.....	I <sub>p</sub>	Skøn
Privat opsparing.....	S <sub>p</sub>	Skøn
Offentlig opsparing.....	S <sub>g</sub>	Offentlige finanser 1999-2003
Offentlige overførsler .....	F	Offentlige finanser 1999-2003
Andre offentlige indtægter.....	A	Offentlige finanser 1999-2003
Offentlige renteindtægter.....	R <sub>g</sub>	Offentlige finanser 1999-2003
Private renteindtægter.....	R <sub>p</sub>	Skøn

Nogle af posterne i Nationalregnskab 2003 er baseret på oplysninger i Selvstyrekommissionens rapport (Selvstyrekommissionen, 2003). Udenrigshandelsstatistikken dækker alene varehandel. I den samlede im- og eksport indgår også tjenestebevægelser, disse kan der skønnes over ligeledes ud fra Selvstyrekommissionsrapporten.

Mens størrelsen af hovedparten af Nationalregnskabsposterne således kan bestemmes ud fra publikationer fra Grønlands Statistik, mangler især nationalregnskabsstørrelserne for den private sektor helt eller delvist. For at opstille skøn på disse – samt samlet udenrigshandel og betalingsbalance – er det nødvendigt at kombinere de officielle tal med en række nationalregnskabsidentiteter samt yderligere information (således eksisterer der for eksempel én opgørelse af privat forbrug i 1992, ligesom størrelsen af private investeringer i en vis udstrækning kan skønnes ud fra udenrigshandelsstatistikken.)

De nationalregnskabsidentiteter, der er specielt nyttige i afbalanceringen af det samlede regnskab, er følgende:

Den fundamentale nationalregnskabsidentitet:

$$(1) Y = C + I + G + X - M$$

Værdien af indenlandsk produktion  $Y$  findes som summen af privat forbrug  $C$ , samlede investeringer,  $I$ , offentligt forbrug (inklusive opgaver, der løses på vegne af staten)  $G$ , samt overskuddet i samhandelen med udlandet, dvs. forskellen mellem eksporten  $X$  og importen  $M$ .

Benævnes den disponible bruttonationalindkomst  $N$ , bloktilskud  $B$ , øvrige overførsler fra Danmark  $O$  og nettorent- og udbyttebetalinger  $R$ , er  $N$  givet ved:

$$(2) N = Y + O + R + B$$

Stillingen på betalingsbalancens løbende poster  $L$  kan ligeledes bestemmes som:

$$(3) L = X - M + R + B + O$$

Den samlede opsparing i samfundet  $S$  fremkommer som forskellen mellem den disponible bruttonationalindkomst  $N$  og det samlede forbrug  $C + G$ ,

$$(4) S = N - (C + G)$$

Stillingen på de løbende poster kan også udtrykkes som forskellen mellem samfundets samlede opsparing og samlede investeringer:

$$(5) L = S - I$$

Herved fremkommer:

$$(6) L = N - (C + G + I)$$

Dvs. forskellen mellem økonomiens samlede rådighedsbeløb og de endelige anvendelser.

Ved at udnytte ligningerne (2)-(6) ovenfor kan de ensidige overførsler fra omverdenen, i Grønlands tilfælde især bloktilskuddet, men også refusioner mv., udtrykkes som:

$$(7) B + O = (M - X - R) + (S - I)$$

Denne ligning udtrykker, at bloktilskuddet vil blive anvendt til køb fra og rentebetalinger til omverdenen eller til nettoopsparing udenlands.

For at komme nærmere et overslag over ovenstående størrelser for 2003 er det hensigtsmæssigt at underopdele opsparing, investeringer og rentebetalinger i de andele, der vedrører den private hhv. den offentlige sektor,

$$(8) S = S_p + S_g, I = I_p + I_g, R = R_p + R_g$$

hvor fodtegnet  $p$  og  $g$  står for hhv. privat og offentlig.

## Bilag 12

93/99

Den offentlige sektors nettoopsparing kan nu skrives som:

$$(9) S_g = B + O + T + A + R_g - G - F$$

Her er T de samlede skatteindtægter, der sammen med bloktilskud, betalinger for aktiviteter udført for staten, renteindtægter  $R_g$  samt andre indtægter, benævnt A, udgør indtægtssiden. Disse andre indtægter inkluderer udtræk fra hjemmestyreejede selskaber, bruttoestindkomst i den offentlige sektor mv. Eftersom B og O er forbeholdt betalinger fra Danmark, indgår fiskerilicensbetalinger fra EU i renteindtægterne  $R_g$ . På udgiftssiden indgår offentlige transfereringer F på linie med offentligt konsum G (der altså inkluderer udgifterne til O).

Den private opsparing er givet ved:

$$(10) S_p = N - B - O - R_g - A - T + F - C$$

Fra den samlede bruttonationalindkomst i samfundet må trækkes bloktilskud mv., de offentlige renteindtægter samt skatter, mens transfereringerne lægges til. Endelig fratrækkes privat konsum. Den private opsparing kan igen ved hjælp af ligningerne ovenfor skrives som:

$$(11) S_p = I_p + (G + F + I_g - T - A - R_g - B) + (X - M + R + B + O)$$

Indenlandsk privat opsparing går således til at dække private investeringer, offentligt underskud og placering i resten af verden.

På basis af ligningerne (1)-(11) og de eksisterende statistikkilder er givet et overslag over nationalregnskabsstørrelser i Grønland for år 2003 (mia. kr.), *jf. tabel 1, side 5*.

Nationalregnskabstallene i tabel 1 passer som anført med alle identiteterne ovenfor og repræsenterer altså et konsistent billede af økonomien. Det er dog iøjnefaldende, at selv med et "generøst" overslag over tjenesteimporten, således at den samlede import af varer og tjenester kommer til at udgøre 3,8 mia. kr., refterer der et betalingsbalanceoverskud på 2,3 mia. kr. i 2003. Dette modsvarer en ganske massiv opbygning af tilgodehavender over for resten af verden. Om end en sådan formueopbygning meget vel kan finde sted, forekommer størrelsesordenen stor. Der er flere muligheder for at nedjustere denne formueopbygning, men der er ikke nogen af disse, der kan bakkes op af officielle tal.

## Appendiks B. Makroøkonomisk model for den grønlandske økonomi

(Dette appendiks indeholder dele af Notat vedr. Sempel model for den grønlandske økonomi, udarbejdet 10. november 2005 af Anders Due Madsen, Finansministeriet.)

Notatet opstiller en meget simpel makroøkonomisk model for den grønlandske økonomi. Modellen kalibreres til konstruerede nationalregnskabstal for den grønlandske økonomi i 2003 og simuleres for årene 2003 til 203243. Modellen er opstillet for at kunne regne på effekten på den grønlandske økonomiske udvikling af blokstilskuddet fra Danmark

Der er to produktionssektorer i modellen: en privat og en offentlig. I den private sektor er der vækst i arbejdsproduktiviteten, som er modelleret som Harrod neutrale teknologiske fremskridt. Der produceres en vare som frit handles på verdensmarkedet. Dog antages det, at prisen på eksporten ikke nødvendigvis følger importprisen. I den offentlige sektor er den ingen teknologiske fremskridt. Produktionen i den offentlige sektor bruges kun til offentligt forbrug.

Husholdningerne forbruger en eksogen andel af deres indkomst hver periode på forbrug. Husholdningerne overholder derfor ikke nødvendigvis deres intertemporale budget betingelse, og modellen kan hermed løbe ”løbsk”, hvis ikke man styrer det private forbrug.

### Produktion

Det antages, at den private sektor har følgende produktionsteknologi:

$$Y_t = F(K_{t-1}, (1+n)^t L_t)$$

$$K_t = (1-\delta)K_{t-1} + I_t$$

Hvor  $Y$  er produktionen,  $K$  er kapitalapparatet,  $L$  er beskæftigelsen,  $n$  er væksten i arbejdsproduktiviteten,  $I$  er investeringerne og  $\delta$  er afskrivningsraten.

For at gøre modellen så simpel som muligt antages, at produktionsfunktion er Leontief. Det vil sige at  $K/L$  forholdet (hvor  $L$  er den effektive beskæftigelse) er konstant. Producenten adfærd kan beskrives ved:

$$Y_t = (1+n_t)^t L_t f$$

$$K_t = klL_{t+1}(1+n)^t$$

$$K_t = (1-\delta)K_{t-1} + I_t$$

Hvor  $kl$  er det initiale  $K/L$  forhold og  $f$  er enhedsproduktionen (produktionen ved en enhed arbejdskraft). Første ligning bestemmer produktionen givet beskæftigelsen. Anden ligning bestemmer kapitalapparatet ud fra forventningen (her antages perfekt forudseenhed) til beskæftigelsen i næste periode, mens tredje ligning bestemmer investeringerne. Prisen på produktionen antages at være lig importprisen (numerairen) for den del af outputtet som forbruges indenlandsk. Den del der eksporteres, sælges til prisen  $pE$ .

Lønnen  $w$  bestemmes ud fra en nulprofit betingelse:

$$(C_t + I_t + I_t^G + p_t^E E_t - M_t) = w_t L_t (1+n)^t + (r_t + \delta) K_{t-1}$$

<sup>43</sup> Af tekniske grunde bør man ikke bruge sidste simuleret år, da investeringerne i nogle simuleringer er forkerte for dette år. Det anbefales, at man kun rapporterer årene 2003-2030.

## Bilag 12

95/99

Hvor  $C$  er privat forbruget,  $IG$  er offentlige investeringer,  $PE$  er prisen på eksportvarer,  $E$  er eksporten og  $M$  er importen.

Produktionen i den offentlige sektor ( $YG$ ), som antages at være lig med det offentlige forbrug, foretages med følgende produktionsteknologi (med konstant skalaafkast):

$$Y_t^G = F^G(L_t^G)$$
$$Y_t^G = L_t^G f^G$$

Det bemærkes, at der ikke er teknologiske fremskridt i den offentlige produktionssektor. Det antages, at lønnen i den offentlige produktionssektor er lig med de private lønninger og at profitten er nul. Prisen på de offentlige varer ( $PG$ ) bliver:

$$P_t^G Y_t^G = w_t L_t^G$$
$$P_t^G L_t^G f^G = w_t L_t^G$$
$$P_t^G = \frac{w_t}{f^G}$$

### Husholdningerne

Forbruget udgør en exogen andel af indkomsten hver periode:

$$C_t = \gamma_t (w_t L_t (1+n)^t + O_t - T_t - T_t^A + r_t A_{t-1})$$

Hvor  $C$  er forbruget. Formueakkumulationen i husholdningerne bliver:

$$A_t = (1+r_t)A_{t-1} + w_t L_t (1+n)^t + O_t - T_t - T_t^A - C_t$$

### Den offentlige sektor

Den offentlige sektor har indtægterne: renteindtægter ( $rAG$ ), skatter ( $T$ ), andre indtægter som også betales af husholdningerne ( $TA$ ), bloktilskud fra Danmark ( $B$ ), og refusioner fra Danmark ( $BR$ ). Udgifter: offentligt forbrug ( $PG$ ), offentlige investeringer som antages at være leveret af den private sektor ( $IG$ ) og transfereringer til husholdningerne ( $O$ ).

$$GB_t = r_t A_{t-1}^G + T_t + T_t^A + B_t + B_t^R - (P_t^G G_t + I_t^G + O_t)$$
$$A_t^G = A_{t-1}^G + GB_t$$

Hvor  $GB$  er det offentlige saldo og  $AG$  er den offentlige formue.

### Udenrigshandel

Selvom modellen kun har en privat vare, som frit handles på verdensmarkedet, er det nødvendigt at holde styr på eksport og import. Eksporten bestemmes således, at der er balance på varemarkedet, mens importen ( $M$ ) antages at udgøre en fast andel af den indenlandske endelige efterspørgsel:

$$M_t = \alpha^M (C_t + I_t + I_t^G)$$

### Ligevægte etc.

Ligevægt på varemarkederne

$$Y_t = C_t + I_t^G + I_t + E_t - M_t$$
$$Y_t^G = G_t$$

Ligevægt på kapitalmarkedet

$$K_t = A_t + A_t^G - A_t^F$$

Ligevægt på arbejdsmarkedet. Det antages at arbejdsudbudet ( $H$ ) og arbejdsløshedsprocenten ( $u$ ) er eksogene.

$$L_t + L_t^G = (1-u)H_t$$

Betalingsbalancens løbende poster ( $CA$ ) og akkumuleringen af nettofordringer på udlandet.:

$$CA_t = P_t^E E_t - M_t + B_t + B_t^R + r_t A_{t-1}^F$$

$$A_t^F = A_{t-1}^F + CA_t$$

Hvor  $AF$  er nettofordringerne på udlandet. Den sidste ligning bruges ikke i den simulerede model, men fungerer som en test af modellen.

Definition af BNP og disponibel BNI i henholdsvis løbende og faste priser:

$$BNP_t = (C_t + I_t + I_t^G + p_t^E E_t - M_t) + P_t^G Y_t^G$$

$$BNI_t = BNP_t + r_t A_{t-1}^F + B_t + B_t^R$$

$$rBNP_t = Y_t + Y_t^G$$

$$rBNI_t = rBNP_t + r_t A_{t-1}^F + B_t + B_t^R$$

#### *Kalibrering og data*

Modellen er kalibreret til data fra 2003. Generelt er data fra SBNs notat brugt, jf. tabel 1. Primoformuerne er beregnet således, at renteafkastet passer med 2003 data fra SBNs notat. Husholdningernes formue er dog beregnet på en anden måde. Det skyldes, at hvis den generelle metode bruges bliver husholdningernes formue plus den offentlige formue lig med udlandsformuen. Hermed er der ikke plads til noget kapitalapparat. I stedet er kapitalapparatet beregnet som fire gange produktionen. Husholdningernes formue er derefter residualt bestemt.

#### *Sammenfatning: Modellens ligninger*

Følgende ligningerne bruges:

$$\begin{aligned}
 Y_t &= (1+n)^t L_t f \\
 (C_t + I_t + I_t^G + p_t^E E_t - M_t) &= w_t L_t (1+n)^t + (r_t + \delta) K_{t-1} \\
 K_t &= (1-\delta) K_{t-1} + I_t \\
 K_t &= k l L_{t+1} (1+n)^t \\
 Y_t^G &= L_t^G f^G \\
 P_t^G &= \frac{w_t}{f^G} \\
 L_t + L_t^G &= (1-u_t) H_t \\
 C_t &= \gamma_t (w_t L_t (1+n)^t + O_t - T_t - T_t^A + r_t A_{t-1}) \\
 A_t &= (1+r_t) A_{t-1} + w_t L_t (1+n)^t + O_t - T_t - T_t^A - C_t \\
 GB_t &= r_t A_{t-1}^G + T_t + T_t^A + B_t + B_t^R - (P_t^G G_t + I_t^G + O_t) \\
 A_t^G &= A_{t-1}^G + GB_t \\
 Y_t &= C_t + I_t + I_t^G + E_t - M_t \\
 Y_t^G &= G_t \\
 K_t &= A_t + A_t^G - A_t^F \\
 CA_t &= P_t^E E_t - M_t + B_t + B_t^R + r_t A_{t-1}^F \\
 M_t &= \alpha^M (C_t + I_t + I_t^G)
 \end{aligned}$$

Derudover bruges en stribe ligninger til at regulere de offentlige indtægter og udgifter. Omskrevet til vækstkorrigerede enheder, hvor en overstreg betyder målt i vækst korrigerede enheder:

$$\bar{Y}_t = L_t f$$

$$\left( \bar{C}_t + \bar{I}_t + \bar{I}_t^G + p_t^E \bar{E}_t - \bar{M}_t \right) = w_t L_t + (r_t + \delta) \frac{\bar{K}_{t-1}}{1+n}$$

$$\bar{K}_t = (1-\delta) \frac{\bar{K}_{t-1}}{1+n} + \bar{I}_t$$

$$\bar{K}_t = k l L_{t+1}$$

$$\bar{Y}_t^G = L_t^G \frac{f^G}{(1+n)^t}$$

$$P_t^G = \frac{(1+n)^t w_t}{f^G}$$

$$L_t + L_t^G = (1-u_t) H_t$$

$$\bar{C}_t = \gamma_t \left( w_t L_t + \bar{O}_t - \bar{T}_t - \bar{T}_t^A + r_t \frac{\bar{A}_{t-1}}{1+n} \right)$$

$$\bar{A}_t = (1+r_t) \frac{\bar{A}_{t-1}}{1+n} + w_t L_t + \bar{O}_t - \bar{T}_t - \bar{T}_t^A - \bar{C}_t$$

$$\overline{GB}_t = r_t \frac{\bar{A}_{t-1}}{1+n} + \bar{T}_t + \bar{T}_t^A + \bar{B}_t + \bar{B}_t^R - \left( P_t^G \bar{G}_t + \bar{I}_t^G + \bar{O}_t \right)$$

$$\bar{A}_t^G = \frac{\bar{A}_{t-1}^G}{1+n} + \overline{GB}_t$$

$$\bar{Y}_t = \bar{C}_t + \bar{I}_t + \bar{I}_t^G + \bar{E}_t - \bar{M}_t$$

$$\bar{Y}_t^G = \bar{G}_t$$

$$\bar{K}_t = \bar{A}_t + \bar{A}_t^G - \bar{A}_t^F$$

$$\bar{CA}_t = P_t^E \bar{E}_t - \bar{M}_t + \bar{B}_t + \bar{B}_t^R + r_t \frac{\bar{A}_{t-1}^F}{1+n}$$

$$\bar{M}_t = \alpha^M \left( \bar{C}_t + \bar{I}_t + \bar{I}_t^G \right)$$



## Aftale

mellem regeringen og Færøernes landsstyre  
om råstoffer i undergrunden.

1. Med hjemmel i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre § 3, jfr. liste B pkt 3, overføres sagsområdet "råstoffer i undergrunden" til færøsk særanliggende.
2. I medfør af hjemmestyrelovens § 4 overtager hjemmestyret den lovgivende og administrative myndighed på området.
3. I overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 2 overtager hjemmestyret de med sagsområdet forbundne udgifter.
4. I overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 5 er hjemmestyrets kompetence undergivet de begrænsninger, der følger af rigets internationale forpligtelser.
5. Nærmere aftaler inden for rammerne af nærværende aftale, i forbindelse med at sagsområdet overføres til færøsk særanliggende, træffes mellem Færøernes landsstyre og de pågældende ressortministerier.
6. Eventuelle indtægter fra fremtidig råstofindvinding vil udløse forhandlinger om nedsættelse af statens tilskud til Færøerne.

Regeringen har konstateret, at Færøernes landsstyre er indstillet på, til gavn for såvel færøske som danske samfunds- og erhvervsinteresser, forudsat konkurrencedygtighed at anvende sagkundskab indenfor dansk forvaltning og forskning samt i danske erhvervsvirksomheder i den færøske råstofudvikling.

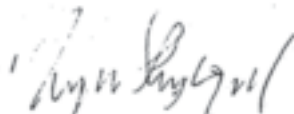
Tórshavn, den 22. december 1992

For regeringen

  
Poul Schlüter

For Færøernes landsstyre

  
Atli P. Dam

  
Inger Skydsagaard

  
J. Hilduberg



# Justitsministeriet

## Lovafdelingen

Grønlandsk-dansk selvstyrekommission  
Christiansborg  
Prins Jørgens Gård 11  
1218 København K

Dato: 26. maj 2005  
Kontor: Lovteknikkontoret  
Sagsbeh.: Marie Tullin  
Sagsnr.: 2005-794-0001  
Dok.: MAT40030

Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission har anmodet Justitsministeriet om et notat, der belyser de nordiske sprogs stilling under den nordiske sprogkonvention, samt hvorledes konventionen er implementeret i dansk ret.

I den anledning kan Justitsministeriet oplyse følgende:

### **Den nordiske sprogkonvention**

Danmark ratificerede i henhold til kgl. resolution af 17. december 1986 den nordiske konvention af 17. juni 1981 om nordiske statsborgeres ret til at anvende deres eget sprog i et andet nordisk land (den nordiske sprogkonvention).

Danmark ratificerede konventionen uden forbehold for Grønland. Konventionen gælder derfor også i Grønland, uden at konventionen omfatter det grønlandske sprog.

De sprog, der er omfattet af konventionen, er dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk.

Konventionen er for domstolenes vedkommende gennemført i dansk ret ved en ændring af retsplejelovens § 149 i 1986. For så vidt angår danske forvaltningsmyndigheder er konventionen gennemført ved, at det er konstateret, at forpligtelserne i medfør af konventionen ikke går ud over, hvad der følger af forvaltningslovens regler om vejledning, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1, og § 25 sammenholdt med officialprincippet.

Efter konventionens artikel 2 er de nordiske lande *forpligtet til at virke for*, at en statsborger i et af de nordiske lande skal kunne anvende sit eget sprog ved henvendelse til myndigheder og andre offentlige organer i et andet nordisk land, hvis der er behov herfor. Efter bestemmelsen gælder dette foruden domstolene først og fremmest i forhold til offentlige myndigheder som social-, sundheds-, arbejdsmarkeds-, skatte-, politi- og skolemyndigheder. I straffesager *skal* statsborgerne altid have den nødvendige tolkebistand.

Efter artikel 3 *bør* myndighederne selv afholde nødvendige omkostninger til tolk og oversættelse i de sager, som skal tages under behandling, og som er omfattet af konventionen. I straffesager *skal* udgifterne til tolk altid udredes af det offentlige.

Det fremgår af artikel 4, at den, der opholder sig på en anstalt eller institution, i den udstrækning det er muligt, *bør* have adgang til samvær med andre, der behersker den pågældendes sprog.

Endvidere indeholder konventionens artikel 5 og 6 bestemmelser om, at de kontraherende stater skal arbejde for oprettelsen af tolke- og oversættelsesservice på steder, hvor statsborgere fra en anden kontraherende stat, som ikke forstår værtslandets sprog, opholder sig i større antal. De kontraherende stater skal ligeledes yde en særlig indsats for at fremme det direkte samarbejde mellem myndighederne i de forskellige stater med henblik på virkeliggørelse af konventionens formål.

Konventionen begrænser ikke to eller flere kontraherende staters adgang til at træffe særlige aftaler, som indebærer videregående forpligtelser end de, der følger af konventionen.

### **Overenskomst om ændring af konventionen**

Den 18. juni 2003 undertegnede de nordiske landes regeringer en overenskomst om ændring af den nordiske sprogkonvention, hvorved denne udvides til også at omfatte grønlandsk, færøsk og samisk.

Som følge af konventionens anvendelse i Grønland vil overenskomsten indebære, at færøsk- og samisktalende statsborgere fra andre nordiske lande fremover ved henvendelse til offentlige myndigheder i Grønland skal kunne anvende deres eget sprog i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

Overenskomsten medfører endvidere, at grønlandsktalende danske statsborgere i tilsvarende omfang skal kunne henvende sig hos offentlige myndigheder i andre nordiske lande på grønlandsk.

Derimod vil overenskomsten ikke have nogen betydning for grønlandstalende danske statsborgere i Danmark, idet konventionen omhandler nordiske statsborgeres henvendelse til myndigheder og andre offentlige organer i ”en anden kontraherende stat”.

Det følger af overenskomstens artikel II, at den træder i kraft 30 dage efter den dag, hvor samtlige parter har meddelt det finske udenrigsministerium, at overenskomsten er godkendt.

I maj 2004 anmodede Justitsministeriet Rigsombudsmanden om at forelægge Grønlands Hjemmestyre spørgsmålet om godkendelse af overenskomsten.

Danmarks endelige godkendelse af overenskomsten afventer udtalelsen fra Grønlands Hjemmestyre. Ved brev af 2. november 2004 oplyste Grønlands Hjemmestyre, at hjemmestyrets udtalelse først skal forelægges Landstinget, hvilket tidligst vil kunne ske i foråret 2005.

### **Igangværende arbejde vedrørende konventionen**

I september 2003 nedsatte Nordisk Ministerråd en arbejdsgruppe, som fik til opgave at gennemføre en juridisk udredning om sprogkonventionen. I arbejdsgruppen, hvor den danske regering er repræsenteret ved Justitsministeriet, deltager desuden repræsentanter for Grønland og Færøerne.

Udredningen består dels af en enkeltmandsudredning om sprogkonventionen i forhold til andre internationale konventioner, dels af en udredning om sprogkonventionens nationale anvendelse.

Udredningen om sprogkonventionens nationale anvendelse blev udarbejdet på baggrund af spørgeskemaer til en række myndigheder i de nordiske lande. Enkeltmandsudredningen blev afsluttet i maj 2004 med en rapport, som bl.a. beskriver mulige fremgangsmåder for det videre arbejde med en eventuel revision af sprogkonventionen.

I december 2004 besluttede Nordisk sprogråd at udvide arbejdsgruppens mandat, således at arbejdsgruppen skal udarbejde en slutrapport, som skal indeholde en juridisk redegørelse for alternativerne konvention og deklaration, et forslag til en ny konventionstekst, en udredning om, hvordan den foreslåede tekst kan få den ønskede effekt, dvs. blive kendt og anvendt i alle de nordiske lande og en stillingtagen til behovet for at inkludere de nordiske tegnsprog i den nordiske sprogkonvention. Arbejdet med slutrapporten forventes færdiggjort i 2005.

### **Forslag til forslag til en deklaration om nordisk sprogpolitik**

Som opfølgning på Nordisk råds rekommandation 26/2003 har Nordisk sprogråd udarbejdet et forslag til en ny overordnet sprogpolitik for det nordiske sprogsamarbejde. Forslaget til den nye nordiske sprogpolitik, der efter dens indhold skal udgøre et supplement til den nordiske sprogkonvention, er udarbejdet i form af en deklaration, hvis målsætning er at løfte det nordiske sprogsamarbejde op på et mere politisk niveau.

En nordisk sprogpolitik skal ifølge forslaget sigte mod, at alle nordboer

- kan læse og skrive det eller de sprog, som er samfundsbærende (sprog, der inden for et givet område anvendes i forbindelse med officielle anliggender, f.eks. undervisning, lovgivning og i kulturel og arbejdsretlig sammenhæng) i det område, hvor de bor,
- skal kunne kommunikere med hinanden på et skandinavisk sprog eller ved tolkning
- skal have grundlæggende kundskaber om sproglige rettigheder og forhold i Norden
- skal have meget gode kundskaber i mindst et internationalt anvendeligt sprog og gode kundskaber i yderligere et fremmedsprog
- skal støttes i at udvikle deres modersmål.

For at nå disse mål forpligter kultur- og undervisningsministrene sig ifølge forslaget til at arbejde bl.a. for bedre sprogforståelse nordboerne imellem samt for bedre muligheder for at anvende flere sprog parallelt inden for et eller flere områder, herunder f.eks. på uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedet. Særligt vedrørende de færøske, grønlandske og samiske sprog anses disse i deklarationsforslaget som samfundsbærende sprog, og de bør ifølge deklarationen støttes således, at de fortsat kan fungere som samfundsbærende sprog.

Deklarationen er sendt i høring den 1. april 2005

Med venlig hilsen

## Overladelser af ”sprog” som emne for selvstyre i Grønland

### I Indledning

Grundloven indeholder ikke regler om, hvilke kompetencer det er muligt eller umuligt at overlade til selvstyremyndigheder, jf. Justitsministeriets notat af 3. november 2004 s. 1. Uden støtte i udtrykkelige bestemmelser har man udviklet en række områder, hvor kompetence *ikke* kan overlades. I notatet nævnes således, at ”der (er) anliggender, der må anses for at vedrøre riget som helhed” og derfor ikke kan overlades (s. 18). Det anføres endvidere, ”at adgangen til at overlade beføjelser til de grønlandske myndigheder for visse anliggendes vedkommende kan være begrænset som følge af grundlovens særlige regler om de pågældende anliggender” (s. 18). Det første emne, der nævnes er ”statsforfatningen”, med den bemærkning at ”[h]ensynet til rigsheden og grundlovens bestemmelser om de øverste statsmyndigheder indebærer ..., at statsforfatningsretlige anliggender ikke kan overlades til de grønlandske myndigheder” (s. 18). Herefter anføres, hvad der på dette grundlag ikke kan overføres. Som sådanne nævnes ”kongehusets forhold”, ”Folketingets virke”, ”danske ministres retlige ansvar”, ”valg til Folketinget”, ”statens finanser” som reguleret i grundloven §§ 44-47, ”kundgørelse af love” jf. grundloven § 22, og ”kundgørelse af traktater indgået af rigsmyndighederne” (s. 19). Alle disse eksempler er karakteriseret ved at være af umiddelbar national karakter og (til dels udførligt) reguleret i grundloven. Herefter nævnes ”rigssymbolerne”, der ganske vist ikke er reguleret i grundloven, men som har en klar national karakter. I dette tilfælde kan ikke henvises til en grundlovsbestemmelse, men det er jo let at forstå, eftersom rigssymboler ikke er reguleret i gængse demokratiske former (lov, bekendtgørelse). Endelig nævnes så som det sidste emne ”sproget dansk”:

”Heller ikke spørgsmål om sproget dansk og dets anvendelse vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne overlades til de grønlandske myndigheder. Det følger også bl.a. af rigsheden, at borgerne må have mulighed for over alt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at det i § 9 i hjemmestyreloven for Grønland er fastsat, at det grønlandske sprog er hovedsproget, og at der skal undervises grundigt i det danske sprog. Det fremgår endvidere af bestemmelsen i hjemmestyrelovens § 9, at både grønlandsk og dansk kan anvendes i offentlige forhold.”

Med dette afsnit udtrykkes flere selvstændige forhold:

(1) ”[S]pørgsmål om sproget dansk og dets anvendelse” kan ikke overlades. Det er ikke helt klart, hvad der hermed sigtes til, ligesom grundlaget for udsagnet ikke er angivet. Sætningen kan forstås således, at det er ”det danske sprog” der - i lighed med f.eks. kongehus og rigsvåben - som noget nationalt ikke kan overlades til et selvstyre. Det er, med andre ord, danske (rigs-)myndigheder, der skal stå for reguleringen af det danske sprog.

(2) ”[B]orgerne må have mulighed for over alt i riget at anvende sproget dansk i offentlige forhold”. Hermed udtrykkes et forvaltningsretligt princip, hvorefter dansk skal være alment anvendeligt i kontakter med offentlige myndigheder. Denne sætning er ikke ensbetydende med den forrige, jf. de indledende ord: ”Det følger også bl.a. af rigsheden ...”, der indikerer, at der nu tales om noget *specielt*, som måske dækker en

*del af* det, der siges under (1): Det forvaltningsretlige princip, der hentes bl.a. i ”rigsenheden”, viser at det danske sprog ikke kan overlades (for så var man jo ikke sikker på at kunne bruge dansk).

(3) Endelig henvises til nogle regler i hjemmestyrelsens § 9. Bestemmelsen har følgende indhold:

”Det grønlandske sprog er hovedsproget. Der skal undervises grundigt i det danske sprog.”

Bestemmelsen går således for det første ud på at fastslå, at hovedsproget er grønlandsk. Dette blev af Foighel, Kommissionens formand, kommenteret således:

”Som et særligt emne omhandler hjemmestyrelovens § 9 det grønlandske sprog, idet man har fundet, at der i forbindelse med indførelse af hjemmestyret bør ske en formel anerkendelse af det grønlandske sprog som hovedsprog i Grønland. Det grønlandske sprog indgår på helt afgørende måde i den grønlandske befolknings oplevelse af egen identitet, og er således af afgørende betydning for bevarelsen og styrkelsen af identiteten, og dermed for opretholdelsen af den grønlandske befolknings oplevelse af sig selv, som et folk.”<sup>1</sup>

Endvidere fastholdes undervisningspligt i dansk. Herom skrev Foighel:

”Dansk er som rigssprog for det første bindeled mellem befolkningsgrupper i hele riget, men er desuden også for Grønland et middel til forbindelse med omverdenen i det hele taget, fordi denne forbindelse, som forholdene er, sker gennem danske myndigheder og danske institutioner. Navnlig må størstedelen af den højere uddannelse ske ved undervisningsinstitutioner i Danmark. Hjemmestyreloven indeholder følgelig bestemmelse om, at der tillige skal undervises grundigt i det danske sprog.”

Endelig fastslås, at dansk kan anvendes i offentlige forhold. Herom skrev Foighel:

”I offentlige forhold kan begge sprog anvendes ligestillet. Det indebærer navnlig, at begge sprog skal kunne anvendes i forholdet med grønlandske og danske myndigheder, og at enhver borger i Grønland ved henvendelse eller andre former for kontakt med offentlige myndigheder har krav på, at kontakten foregår på det af de to sprog, den pågældende ønsker at anvende. Dette svarer i øvrigt til den praksis, der har været anvendt ved domstolene i Grønland igennem de senere år.”

Den citerede passage i Justitsministeriets notat behandler således - summarisk - en række sprogpoltiske emner, som også reguleres i lovens § 9 - og i den færøske hjemmestyreløvs § 11, se nedenfor:

- forvaltningsretligt: Dansk skal kunne anvendes
- Grønlandsk er hovedsproget
- undervisningspligt: Der skal undervises i dansk.

---

<sup>1</sup> UfR 1979 B s. 99.

Den retstilstand, som notatet hermed har gengivet, følger af formentlig af almindelig forvaltningsret, herunder krav om god forvaltningsskik, og af den nævnte bestemmelse i hjemmestyrelsens § 9, jf. også sagsbehandlingslov § 7a og retsplejelov § 1, stk. 1, i kap. 2.

Notatets indledende sætning - hvorefter sprog ikke kan overlades - findes imidlertid ikke i loven og har således ikke dækning i loven. Tværtom åbner loven for overladelse bl.a. undervisning, herunder - antager jeg - undervisning i *sprog*.

Problemet i det følgende er ikke rigtigheden af denne beskrivelse af den aktuelle retstilstand, men spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at hævde, at "det danske sprog og dets anvendelse" ikke kan overlades til det grønlandske selvstyre.

## II Historisk gennemgang

Indledningsvis kan der være grund til at efterse, hvordan "sproget" er blevet behandlet i den hidtidige forståelse af hjemmestyrets grænser, som de har været forstået siden etablering af det første hjemmestyre 1948.

1. Færøernes hjemmestyre. I forbindelse med etableringen af hjemmestyre på Færøerne, jf. hjemmestyreløve af 23. marts 1948, drøftedes spørgsmålet om overladelse og grænsen herfor.

Om sproget bestemtes i § 11: "Færøsk anerkendes som hovedsproget, men dansk skal læres godt og omhyggeligt, og dansk kan lige såvel som færøsk anvendes i offentlige forhold. Stk. 2. Ved forelæggelse af appelsager skal der medfølge dansk oversættelse af alle akter på færøsk." Bestemmelsen svarer til § 11 i lovforslaget, Rigsdagstidende 1947-48, Tillæg A spalte 4591, hvortil der ikke er nogen suppl. bemærkninger, spalte 4600, udover at indholdet af § 11 bygger på pkt. 12 i Forslaget af 16. juli 1947.

Det blev i anden sammenhæng omtalt, at "rigsenheden" havde nogle konsekvenser, f.eks. medførte rigsenheden, at færøske studerende kunne studere ved de danske videregående uddannelser, jf. Rigsdagstidende 1947-48, Tillæg A, spalte 4607. Dette citat viser, at man benytter begrebet "rigsenhed" som betegnelse for et fællesskab, men uden tanke på om dette er *grundlovssikret*.

2. Grønlands hjemmestyre. Også i forbindelse med det grønlandske hjemmestyres etablering afgrænsedes områder, der ikke kunne overtages af hjemmestyret. I den opregning, bet. 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland s. 17f. indeholder, nævnes bl.a. "statsforfatningen", men sprog omtales ikke her.

Hjemmestyreløven indeholder en særlig regel om sprog, § 9, som er citeret ovenfor. I bemærkningerne hedder det: "I erkendelse af, at sproget er af afgørende betydning for besvarelsen og styrkelsen af den grønlandske befolknings identitet, foreslås det i stk. 1, at det grønlandske sprog anerkendes som hovedsprog i Grønland. Da dansk som rigssprog er bindeled mellem de forskellige befolkningsgrupper i riget og, som forholdene er, et middel for Grønland til forbindelse med omverden, foreslås det endvidere, at der skal undervises grundigt i det danske sprog. I overensstemmelse med den hidtil fulgte praksis foreslås det i stk. 2, at både grønlandsk og dansk kan anvendes i





Der har været en markant udvikling i de seneste 15 år opfattelsen af, hvad der udgør det ikke-overdragelige område. Senest fastslog Statsministeriets cirkulære af 6.2.1989 den hidtidige antagelse. Siden har man anset først domstolene, politi og kriminalforsorg for overdragelig (1997), siden personret, familieret, arveret samt formueret (2004).

At fremdrage sproget og nu - uden støtte i lovhistorie og litteratur og uden nogen forankring i grundlovens tekst - betragte "det danske sprog og dets anvendelse" som ikke-overdrageligt bryder med denne tendens. Dette standpunkt må derfor kræve en kvalificeret argumentation.

#### IV Sprogets aktuelle stilling

"Sproget" som sådan er, som det er fremgået, ikke omtalt udtrykkeligt, som ikke-overladeligt. Dette taler for, at man i hjemmestyretraditionen ikke har opfattet "sprog" eller "det danske sprog" som et område, der skulle ses som noget selvstændigt.

Det stemmer hermed, at sprog i *retsplejen* er reguleret i den *danske* retsplejelov (for Grønland), mens sproget i *forvaltningen* er reguleret i den *grønlandske* forvaltningslov. Sprogspørgsmål er således antagelig set som aspekter af de forskellige områder, således at med etableringen af en grønlandsk forvaltning blev sprogborgen i forvaltningen også betragtet som et grønlandsk anliggende, og tilsvarende med hensyn til sproget i Landstinget, der er reguleret i den *grønlandske* forretningsorden for Landstinget § 53. Hjemmestyreløvene indeholder regler om undervisning i sprog (nemlig grønlandsk og dansk), men dette viser *ikke* at den grønlandske regulering af undervisning - et område der er overdraget - ikke kan gå ind på *sprog*-undervisning.

På denne baggrund må det antages, at "*sprogspørgsmål*" er blevet overladt i forbindelse med de enkelte overladte områder - med forbehold for de regler om sprog, som hjemmestyreløven indeholder.

Denne forståelse bygger på den fortolkning af materialet, at "sprog" ikke tidligere er blevet defineret (eller konstrueret) som et selvstændigt emne, man kunne overveje 1) om Danmark kunne overlade og i givet fald 2) ville overlade.

Sproget er imidlertid blevet tillagt en stigende betydning. Beskyttelsen af mindretalssprog og af adgangen til borgernes brug af eget sprog i kontakt med offentlige myndigheder er reguleret i international ret. Forbud mod diskrimination på grund af sprog er anerkendt nationalt og internationalt. Også globaliseringen ledsages af øget interesse for at bevare sproglige særtræk.

Det er muligt forhold af denne art, der ligger bag den antagelse om "det danske sprog og dets anvendelse", som Justitsministeriets notat fremlægger. Det kan jo forekomme nærliggende at søge sikret, at det danske sprog som et nationalt anliggende ikke kan overlades til et selvstyre, og at dansk sprog kan anvendes i offentlige forhold.

Imidlertid forekommer det ikke i overensstemmelse med de nationale og internationale tendenser at *udbygge* antagelsen om en rigsheds, der afskærer fra overladelse til selvstyre.

### V Konklusion

Sprog er ikke i de færøske eller grønlandske hjemmestyrelselove omtalt som selvstændigt område (1948, 1968), der ikke kunne overlades (men heller ikke udtrykkelig omtalt som et område, der kunne overlades). Heller ikke den juridiske litteratur har konstrueret et område af denne art. Sproget er i stedet behandlet som del af andre områder (forvaltning, landstingsordning, undervisning og retspleje).

Den forfatningsretlige opfattelse har bevæget sig hen mod en *videregående* adgang til overladelse til selvstyre.

På denne baggrund er der ikke tilstrækkeligt grundlag for nu - uden støtte i grundloven eller tradition - at opstille "det danske sprog og dets anvendelse" som en forfatningsretlig begrænsning af adgangen til at overlade opgaver til selvstyre. Det forhold, at der nationalt og internationalt er en voksende interesse for sprogsprogsmål, kan ikke udgøre et sådant grundlag.

Noget andet er at en overladelse kan aftales på bestemte vilkår. Sproget kan reguleres og administreres selvstændigt, men inden for en ramme der f.eks. svarer til principperne i hjemmestyrelovens § 9. Dette er et emne for politisk drøftelse og aftale. Ved siden heraf gælder – fortsat – internationale forpligtelser.

22.8.05 – Henrik Zahle

**Grønlandsk-dansk selvstyrekommission**

*Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål*

**Rapport afgivet af  
Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål**

7. juni 2007

## Indholdsfortegnelse

### 1. Indledning

- 1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium
- 1.2. Yderligere opgaver henlagt til arbejdsgruppen
- 1.3. Arbejdsgruppens sammensætning
- 1.4. Arbejdsgruppens arbejde
- 1.5. Rapportens opbygning

### 2. Grundlæggende problemstillinger med relevans for selvstyreloven og arbejdet i Selvstyrekommissionen og arbejdsgruppen

- 2.1. Beskrivelse af det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten
- 2.2. Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering
- 2.3. Redegørelse for de forfatningsmæssige muligheder for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence

### 3. Centrale problemstillinger i udkast til lov om Grønlands Selvstyre

- 3.1. Præambelen og bestemmelsen om Grønlands adgang til selvstændighed
- 3.2. Ordningen for selvstyrets adgang til at overtage sagsområder
- 3.3. Samarbejdet mellem selvstyret og rigsmyndighederne
- 3.4. Udenrigsanliggender
- 3.5. De fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten
- 3.6. Samlet udkast til lov om Grønlands Selvstyre

### 4. Free Association

#### Bilag:

1. Udenrigsministeriets besvarelse af 8. november 2004 af et spørgsmål fra Selvstyrekommissionen om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlige henseende
2. Udenrigsministeriets notat af 15. august 2005 om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.
3. Justitsministeriets notits af 3. august 2005 om Grønlands forfatningsmæssige placering i riget
4. Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder
5. Grønlands Hjemmestyres notat af 2. marts 2005 om Justitsministeriets notat af 3. november 2004
6. Udenrigsministeriets besvarelse af 24. februar 2005 af et spørgsmål om, hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark der under alle omstændigheder ville gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed
7. Justitsministeriets notits af 10. august 2006 om visse spørgsmål vedrørende Lars-Emil Johansens visioner for en kommende selvstyrelov (med bilag)
8. Grønlands Hjemmestyres bemærkninger af 21. august 2006 vedrørende Justitsministeriets notits om visse spørgsmål vedrørende Lars-Emil Johansens visioner for en kommende selvstyrelov
9. Udkast af 7. juni 2007 til lov om Grønlands selvstyre
10. Sekretariatet for arbejdsgruppen vedr. stats- og folkeretlige spørgsmåls notits af 14. december 2005 om free association

## 1. Indledning

### 1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål blev nedsat af Grønlands-dansk selvstyrekommision på kommissionens 3. møde den 15. marts 2005.

Kommissionen vedtog på mødet følgende kommissorium for arbejdsgruppen:

”Det fremgår af kommissionens kommissorium bl.a., at ”kommissionen med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, skal overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt.” Kommissionens forslag til en nyordning skal indeholde en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed i overensstemmelse med grundlovens § 19.

Arbejdsgruppen skal overfor kommissionen bl.a. redegøre for:

- Det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten
- Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering
- De forfatningsmæssige muligheder for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence.

Arbejdsgruppen skal komme med forslag til følgende bestemmelser i en kommende selvstyrelov for Grønland:

- Grønlands status i Kongeriget Danmark
- alternative modeller til beskrivelse af afgrænsningen og beslutningskompetencen vedrørende overtagelse af nye sagsområder
- den politiske og administrative procedure mellem Grønland og Danmark i forbindelse med
  - forelæggelse af regeringens forslag til lovgivning (såvel love som administrative forskrifter), som omfatter eller vil kunne udstrækkes til Grønland, forud for fremsættelsen i Folketinget/udstedelsen
  - forelæggelse af traktater der berører et anliggende, der hører under de grønlandske myndigheder, eller et rigsansliggende af betydning for Grønland, inden indgåelsen.

Herudover skal arbejdsgruppen komme med forslag til en bestemmelse om, at gennemførelse af et grønlandsk ønske om selvstændighed skal ske i medfør af proceduren i grundlovens § 19 og i fuld respekt for folkeretten.

Arbejdsgruppen skal endvidere efter nærmere beslutning i kommissionen behandle konkrete stats- og folkeretlige spørgsmål.

Som bidrag til arbejdsgruppens arbejde indgår alle relevante dokumenter, som kommissionen har rekvireret til brug for arbejdet.

Kommissionens formandskab kan efter indstilling fra sekretariatet og drøftelse i kommissionen rekvirere yderligere respons fra anerkendt sagkundskab til brug for behandlingen af arbejdsgruppens opgaver.

Arbejdsgruppen forudsættes at være nedsat under hele kommissionens funktionsperiode.

Kommissionen udpeger en formand samt yderligere fem medlemmer af kommissionen til arbejdsgruppen. Formandskabet udpeger efter indstilling fra sekretariatet to af kommissionens tilforordnede og op til fire sagkyndige medlemmer.”

### **1.2. Yderligere opgaver henlagt til arbejdsgruppen**

På Selvstyrekommissionens 6. møde den 8. februar 2006 besluttede kommissionen, at arbejdsgruppen skulle udarbejde skitser til de bestemmelser i en selvstyrelov, der ikke allerede var forudsat i arbejdsgruppens kommissorium (dog ikke de bestemmelser, der relaterede sig til arbejdet i Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling samt udenrigsbestemmelserne).

På Selvstyrekommissionens 10. møde den 30. januar 2007 besluttede kommissionen, at det videre arbejde med udenrigsbestemmelserne i selvstyreloven skulle forankres i arbejdsgruppen.

Endelig besluttede Selvstyrekommissionen på sit 11. møde den 18. april 2007, at arbejdsgruppen skulle udarbejde udkast til bestemmelserne om de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten svarende til punkterne 1-6, afsnit 6, side 14, i rapporten af april 2007 afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling.

### **1.3. Arbejdsgruppens sammensætning**

Følgende var medlemmer af arbejdsgruppen ved rapportens færdiggørelse:

Lars-Emil Johansen (ML og MF) (formand)

Anthon Frederiksen (ML)

Johan Lund Olsen (ML)

Line Barfod (MF)

Birthe Rønn Hornbech (MF)

Niels Helveg Petersen (MF)

#### **Sagkyndige medlemmer**

Professor Ole Spiermann, Københavns Universitet

Ambassadør Tyge Lehmann, Udenrigsministeriet

Lovråd Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet

### **Tilforordnede medlemmer**

Professor Gudmundur Alfredsson, Raoul Wallenberg Institut

Professor Jens Hartig Danielsen, Aarhus Universitet

### **Rådgiver for formanden**

Afdelingschef Mininnguaq Kleist, Landsstyrets sekretariat

Selvstyrekommissionen godkendte på sit møde den 13. juni 2005, at formanden for arbejdsgruppen kunne udpege en rådgiver til at bistå sig med arbejdet indenfor arbejdsgruppens kommissorium.

### **Sekretariat**

Sekretariatschef Jakob Janussen, Landsstyrets sekretariat

Fuldmægtig Lisbeth Møller Jensen, Landsstyrets sekretariat

Sekretariatschef Steen Ryd Larsen, Statsministeriet

Konsulent Anne Dannerfjord, Statsministeriet

Fuldmægtig Søren Klit, Statsministeriet

Augusta Salling (ML) deltog som medlem af arbejdsgruppen indtil 28. marts 2006 med henblik på, at hun kunne fortsætte sit medlemskab af Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling. Augusta Salling blev afløst af Anthon Frederiksen, der var blevet medlem af Selvstyrekommissionen efter valget til Landstinget den 15. november 2005.

Aqqaluk Lyngø (ML) deltog som medlem af arbejdsgruppen indtil januar 2006, hvor han som følge af valget til Landstinget den 15. november 2005 blev afløst af Johan Lund Olsen.

Henrik Zahle deltog indtil sin død i sommeren 2006 som tilforordnet medlem af arbejdsgruppen. I november 2006 tiltrådte Jens Hartig Danielsen som nyt tilforordnet medlem af arbejdsgruppen.

Søren Klit har deltaget i sekretariatet siden 1. februar 2007.

Herudover har følgende udarbejdet centrale dele af arbejdsgruppens materiale og som følge heraf deltaget i en række af arbejdsgruppens møder:

Kontorchef Jens-Christian Bülow, Justitsministeriet

Fuldmægtig Anne Fode, Justitsministeriet

Direktør Inuuteq Holm Olsen, Udenrigsdirektoratet

Kommitteret Per Lachmann, Udenrigsministeriet

## **1.4. Arbejdsgruppens arbejde**

Arbejdsgruppen har holdt 11 møder: 7. september 2005, 25. oktober 2005, 6. februar 2006, 3. april 2006, 24. maj 2006, 6. september 2006, 29. november 2006, 11. januar 2007, 21. marts 2007, 9. maj 2007 og 6. juni 2007.



Arbejdsgruppen har efter færdigbehandlingen af de enkelte delemler, løbende afrapporteret til kommissionen med henblik på kommissionens beslutning vedrørende disse emner. Der er således sket en løbende afklaring i kommissionen af de forelagte problemstillinger, bl.a. på baggrund af de udarbejdede notater mv., som har været behandlet i arbejdsgruppen og forelagt kommissionen. Arbejdsgruppens rapport behandler som følge heraf overordnet de centrale problemstillinger, der har været behandlet i arbejdsgruppen samt de dertil knyttede relevante bilag. Resultatet af arbejdsgruppens drøftelser og forslag vedrørende centrale problemstillinger foreligger i arbejdsgruppens udkast til lov om Grønlands Selvstyre, hvor der i bemærkningerne til lovforslaget nærmere er redegjort for arbejdsgruppens overvejelser.

### 1.5. Rapportens opbygning

I *afsnit 2* omtales de grundlæggende problemstillinger med relevans for selvstyreloven og arbejdet i Selvstyrekommissionen og arbejdsgruppen. Herunder beskrives det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og de forfatningsmæssige muligheder for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence.

I *afsnit 3* omtales centrale problemstillinger i skitse til lov om Grønlands Selvstyre. Herunder beskrives præamblen og bestemmelsen om Grønlands adgang til selvstændighed, ordningen for selvstyrets adgang til at overtage sagsområder, samarbejdet mellem selvstyret og rigsmyndighederne, udenrigsanliggender samt de fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten. Der afrundes med en kort omtale af det samlede udkast til selvstyrelov.

I *afsnit 4* beskrives arbejdsgruppens overvejelser og drøftelser vedrørende "free association".

## 2. Grundlæggende problemstillinger med relevans for selvstyreloven og arbejdet i Selvstyrekommissionen og arbejdsgruppen

Arbejdsgruppen skal, jf. sit kommissorium, overfor kommissionen redegøre for følgende grundlæggende problemstillinger:

- Det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.
- Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering.
- De forfatningsmæssige muligheder for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence.

Nedenfor gengives kort arbejdsgruppens behandling af samt hovedkonklusionerne vedrørende disse spørgsmål.

Det bemærkes, at Selvstyrekommissionen har besluttet at benytte de grønlandske betegnelser for Landstinget (Inatsisartut) og landsstyret (Naalakkersuisut) i sit udkast til selvstyreloven for at understrege lovens særlige karakter. De grønlandske betegnelser anvendes relevante steder i denne rapport.

## 2.1. Beskrivelse af det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten

Til brug for arbejdsgruppens behandling af spørgsmålet om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten har arbejdsgruppen drøftet en besvarelse af 8. november 2004 fra Udenrigsministeriet udarbejdet til Selvstyrekommissionen om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende.

Udenrigsministeriet konkluderer, at det grønlandske folk efter ministeriets opfattelse besidder så tilstrækkeligt mange særegne karakteristika, at det grønlandske folk kan betegnes som et folk i folkeretlig forstand.

Arbejdsgruppen har endvidere behandlet Udenrigsministeriets notat til arbejdsgruppen af 15. august 2005 om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.

Udenrigsministeriet anfører sammenfattende i notatet, at retten til selvbestemmelse for de implicerede folk kan udvikle sig i flere retninger, i forskellige tempi og med forskelligt indhold – således som bl.a. udviklingen i forholdet mellem Grønland og Danmark er et vidnesbyrd om. Således er ophævelsen af Grønlands kolonistatus i 1953, indførelsen af Grønlands hjemmestyre i 1979, Grønlands udtræden af EF-samarbejdet i 1985 og det nuværende arbejde med udformning af en lov om Grønlands Selvstyre et udslag af det grønlandske folks ret til selvbestemmelse i henhold til folkeretten.

Arbejdsgruppen har taget disse konklusioner til efterretning og lagt dem til grund for sit videre arbejde. Efterfølgende har Selvstyrekommissionen tilsluttet sig dette.

## 2.2. Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering

På anmodning fra arbejdsgruppen udarbejdede Justitsministeriet et notat af 3. august 2005 om Grønlands forfatningsmæssige placering i riget. I notatet skitseres i hovedtræk grundlovens betydning for Grønlands forfatningsretlige stilling i riget, samt Grønlands stilling i riget, således som den er fastlagt i hjemmestyreloven. Endelig redegøres der særskilt for Grønlands stilling i forholdet til fremmede lande.

Det fremgår af notatet, at grundlovens § 1 fastsætter, at grundloven ”gælder for alle dele af Danmarks Rige”.

Bestemmelsen i § 1 blev indsat ved grundlovsrevisionen i 1953 som led i ændringen af Grønlands statsretlige stilling fra koloni til ligestillet del af riget. Formålet med bestemmelsen var således at opnå forfatningsretlig enhed for hele riget. Justitsministeriet fremhæver, at det bl.a. fremgår af Forfatningskommissionens betænkning, at med bestemmelsen ville grundloven i sin helhed få gyldighed for Grønland.

I notatet nævnes, at Grønland efter lov om Grønlands hjemmestyre udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Hjemmestyret varetager inden for rigsenhedens

rammer grønlandske anliggender efter reglerne i hjemmestyreloven. Hjemmestyret har således den lovgivende og udøvende kompetence på de sagsområder, der er overtaget i medfør af hjemmestyreloven. Dette indebærer, at overdragelse af lovgivningsmæssig og administrativ kompetence til grønlandske myndigheder sker ved lov og under hensyntagen til rigsenheden og til, at hjemmestyret får en udstrakt indflydelse på områder, der særligt berører grønlandske forhold.

Endelig nævnes, at rigsmyndighederne har afgørelsen i anliggender, der angår rigets forhold til udlandet, og hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget. Med loven fra 2005 om Grønlands landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler (fuldmagtsloven) har landsstyret fået adgang til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer, hvor aftalerne fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Efter drøftelse tog arbejdsgruppen Justitsministeriets notits til efterretning. Efterfølgende har Selvstyrekommissionen tilsluttet sig dette.

### **2.3. Redegørelse for de forfatningsmæssige muligheder for de grønlandske myndigheders overtagelse af yderligere kompetence**

Selvstyrekommissionen anmodede tidligt i sit arbejde om en redegørelse for de forfatningsretlige rammer for overførelse af yderligere kompetence til de grønlandske myndigheder, jf. kommissionens kommissorium.

Justitsministeriet udarbejdede på den baggrund et notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det efter grundloven er muligt i meget vid udstrækning at overlade yderligere lovgivende og administrativ kompetence til de grønlandske myndigheder. Begrænsningerne findes ved anliggender, som det ikke vil være muligt at overtage for de grønlandske myndigheder som følge af hensynet til rigsenheden eller særlige bestemmelser i grundloven.

Sammenfattende er der således tale om følgende sagsområder, som efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil kunne overtages af de grønlandske myndigheder:

- Statsforfatningen
- Udenrigspolitik
- Forsvars- og sikkerhedspolitik
- Højesteret
- Statsborgerskab
- Valuta- og pengepolitik

Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsen har i notat af 2. marts 2005 fremsat bemærkninger til Justitsministeriets ovennævnte notat. Direktoratet fremfører bl.a., at det efter direktoratets opfattelse vil være forfatningsretligt muligt at overlade kompetence til de grønlandske myndigheder på andet grundlag end delegation, således at der vil kunne overlades

kompetence, som er grundlovsumiddelbar, og som derfor ikke kan ophæves eller ændres ensidigt af rigsmyndighederne. Endvidere har direktoratet bemærkninger til visse af de anliggender, som efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan overføres, herunder især vedrørende, udenrigspolitik, valuta- og pengepolitik samt det danske sprog. Såvel Justitsministeriets notat af 3. november 2004 som Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsens (svar)notat af 2. marts 2005 er bilagt denne rapport.

Efter indgående drøftelser tog arbejdsgruppen Justitsministeriets og Direktoratet for Selvstyre og Justitsvæsens notater til efterretning.

Arbejdsgruppen har indstillet til kommissionen, at regeringens opfattelse af den forfatningsretlige ramme – sådan som denne er formuleret af Justitsministeriet – lægges til grund for forslaget til selvstyrelov, dog med den forståelse, at dette ikke kan tages som udtryk for, at samtlige medlemmer af kommissionen er enige i regeringens opfattelse på dette punkt. Selvstyrekommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens forslag.

### **3. Centrale problemstillinger i udkast til lov om Grønlands Selvstyre**

Som nævnt ovenfor i pkt. 1.2. er arbejdet med det samlede udkast til lov om Grønlands Selvstyre undervejs blevet forankret i arbejdsgruppen.

Nedenfor gennemgås de mest centrale problemstillinger i udkastet til selvstyreloven, som arbejdsgruppen har drøftet og/eller stillet forslag om.

#### **3.1. Præambelen og bestemmelsen om Grønlands adgang til selvstændighed**

Arbejdsgruppen har fundet det naturligt at drøfte en bestemmelse om selvstændighed i sammenhæng med spørgsmålet om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.

Arbejdsgruppen har på den baggrund foreslået en præambel til lovudkastet, som blandt andet omhandler selvbestemmelsesretten, og en bestemmelse, der omhandler Grønlands adgang til selvstændighed.

Arbejdsgruppen har i forslaget til præambelen ønsket at fremhæve, at lovforslaget bygger på ligestilling og gensidig respekt i partnerskab mellem Danmark og Grønland. I bemærkningerne til præambelen anføres det således, at en ensidig tilbagekaldelse af loven fra dansk side ikke ville være forenelig med præambelns principper og ud fra en folkeretlig synsvinkel heller ikke i overensstemmelse med det grønlandske folks ret til selvbestemmelse.

Arbejdsgruppen har drøftet flere modeller for en bestemmelse om selvstændighed for Grønland på baggrund af udkast udarbejdet af Ole Spiermann.

Den model, som arbejdsgruppen har foreslået kommissionen, bygger på,

- at Naalakkersuisut har et retskrav på, at der indledes forhandlinger med regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland, såfremt det grønlandske folk træffer beslutning om selvstændighed,
- at en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen om gennemførelse af selvstændighed for Grønland indgås med samtykke fra Landstinget samt fra Folketinget (jf. grundlovens § 19), og
- at aftalen skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland.

Arbejdsgruppen har indgående drøftet de problemstillinger, der knytter sig til ovenstående model. Arbejdsgruppen har med sit forslag til bestemmelserne lagt vægt på, at beslutningen om at igangsætte forhandlinger om selvstændighed træffes af det grønlandske folk, samt at spørgsmålet om, hvilket mandat der fra grønlandsk side skal foreligge forud for, at Naalakkersuisut kan indlede forhandlinger med regeringen, er et rent grønlandsk anliggende, som derfor ikke beskrives nærmere i loven.

Arbejdsgruppen har endvidere med sit forslag lagt vægt på, at spørgsmål i tilknytning til gennemførelse af en folkeafstemning i Grønland om selvstændighed, skal afgøres af Grønlands Selvstyre, idet der skal tages udgangspunkt i principperne i gældende valgretsregler ved valg til Landstinget. Der er endvidere enighed i arbejdsgruppen om, at et afstemningsresultat skal være udtryk for et klart ønske hos det grønlandske folk om selvstændighed, således at der ikke opstår tvivl herom internationalt.

Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens forslag til præambel og til bestemmelsen om selvstændighed.

### 3.2. Ordningen for selvstyrets adgang til at overtage sagsområder

Arbejdsgruppen har – i lyset af drøftelserne på kommissionens første møder - overvejet forskellige modeller for, ud fra hvilke kriterier, grundlag eller lignende de grønlandske myndigheder skal kunne bestemme overtagelsen af sagsområder. Der har således været arbejdet med følgende modeller:

- En *positivliste*, som angiver hvilke sagsområder, der kan overtages. Ved en sådan model vil kun de områder, som er anført på listen, kunne overtages.
- En *negativliste*, som angiver hvilke sagsområder, der ikke kan overtages. Ved en sådan model vil alle områder, som ikke er anført på listen, kunne overtages.
- En *aftalemodel*, hvor overtagelse af sagsområder konkret skal aftales mellem Naalakkersuisut og regeringen.

Der har fra grønlandsk side – i kommissionen og i arbejdsgruppen – ikke været tilslutning til en model baseret på en negativliste, idet en sådan er anset for at være mindre fleksibel, såfremt rammerne for overtagelse af sagsområder på et tidspunkt i fremtiden måtte blive vurderet anderledes.

Over for dette har været anført – blandt andet med tilslutning fra Justitsministeriet – at der ved en ændring i opfattelsen af, hvilke sagsområder der kan overtages, ville være tale om en ændring i grundlæggende forudsætninger for loven. Efter Justitsministeriets opfattelse vil

ændringer af de helt grundlæggende forudsætninger for en lov – også selvom disse ikke fremgår udtrykkeligt af selve lovteksten – under alle omstændigheder kræve tilslutning fra Folketinget.

For så vidt angår en ren aftalemodel har der i arbejdsgruppen været enighed om, at denne ikke ville resultere i et tilstrækkeligt element af selvstyre, da overtagelse af sagsområder i så fald skal aftales mellem Naalakkersuisut og regeringen. Naalakkersuisut ville med en sådan model ikke have mulighed for selv at beslutte overtagelse af sagsområder.

Overvejelserne i arbejdsgruppen er på denne baggrund mundet ud i et forslag om, at der i selvstyreloven anvendes en kombination af en positivliste og en aftalemodel, der muliggør overtagelse af samtlige sagsområder, hvor dette efter regeringens opfattelse er forfatningsretligt muligt.

Modellen bygger på,

- at selvstyret efter loven ensidigt kan beslutte overtagelse af de sagsområder, som fremgår af et bilag til loven,
- at visse sagsområder har en så kompleks og omfattende karakter, at der er særlige behov for afklaringer mellem Naalakkersuisut og regeringen, før selvstyret fastsætter *tidspunktet* for en overtagelse, og
- at Naalakkersuisut og regeringen kan aftale, at sagsområder, der ikke er nævnt i bilaget til loven, og som alene vedrører grønlandske anliggender, kan overtages af selvstyret.

Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens forslag.

### 3.3. Samarbejdet mellem selvstyret og rigsmyndighederne

Samarbejdet mellem selvstyret og rigsmyndighederne handler primært om, hvilke regler der skal gælde for rigsmyndighedernes forelæggelse af lovgivning for selvstyret på områder, der fortsat hører under rigsmyndighedernes kompetence. Spørgsmålet om forelæggelse af traktatudkast mv. for selvstyret behandles i selvstyrelovens udenrigskapitel.

Arbejdsgruppen har drøftet forskellige modsatrettede hensyn i relation til spørgsmål om forelæggelse af lovgivning for selvstyret. På den ene side har der været ønske om en væsentligt øget adgang til at få forelagt alle lovforslag, som kan berøre Grønland, inden disse fremsættes for Folketinget (dvs. lovforslag, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland). På den anden side er der et hensyn at tage til afviklingen af Folketingets arbejde og den danske lovgivningsproces. Konsekvensen heraf kunne være, at regeringen i sådanne tilfælde valgte at fremsætte lovforslag uden mulighed for, at de kunne sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning. Der ville således skulle gennemføres et nyt lovarbejde i Folketinget for efterfølgende at få lovgivningen gennemført for Grønland, hvis Grønland skulle ønske dette. Dette ville kunne forsinke ajourføringen af dansk lovgivning, som vedrører Grønland.

Arbejdsgruppen har forsøgt at finde en balance mellem de forskellige hensyn og er på den baggrund blevet enig om en model, der bygger på, at regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Grønland, inden fremsættelsen i Folketinget skal fremsendes til selvstyret til udtalelse. Hvis et sådant lovforslag indeholder bestemmelser, der udelukkende gælder for Grønland eller har særlig betydning for Grønland, skal regeringen afvente selvstyrets udtalelse inden fremsættelsen. Der kan fastsættes en frist for selvstyrets svar.

Arbejdsgruppen har foreslået en tilsvarende model for administrative forskrifter.

Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens forslag.

### 3.4. Udenrigsanliggender

Udenrigsanliggender har været drøftet i Selvstyrekommissionen siden kommissionens 4. møde i juni 2005. Som nævnt ovenfor besluttede kommissionen, at det afsluttende arbejde, herunder med udkast til bestemmelser om udenrigsanliggender i selvstyreloven, skulle forankres i arbejdsgruppen.

Selvstyrekommissionen har under sin behandling af emnet lagt betydelig vægt på, at selvstyreloven indeholder forslag til en samlet ordning, hvor de væsentligste aspekter af Grønlands deltagelse i udenrigspolitikken udformes i sammenhæng.

Arbejdsgruppens model for et kapitel om udenrigsanliggender i selvstyreloven indeholder derfor et samlet forslag hertil. Modellen indeholder to hovedelementer:

- Regler om de tilfælde, hvor *Naalakkersuisut* selv kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne uden udenrigstjenestens medvirken, dvs. regler der svarer til den gældende fuldmagtsordning for Grønland.
- Regler om samarbejdet mellem regeringen og *Naalakkersuisut*, herunder om inddragelse af *Naalakkersuisut*, i de situationer, hvor *regeringen* forhandler og indgår folkeretlige aftaler på rigets vegne også med virkning for Grønland.

Endvidere indeholder arbejdsgruppens forslag til udenrigskapitlet en bestemmelse om medlemskab for Grønland i eget navn af internationale organisationer, hvor organisationen åbner mulighed herfor, og hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsretlige status. Endelig indeholder forslaget en bestemmelse om ansættelse af repræsentanter for *Naalakkersuisut* på danske diplomatiske repræsentationer i udlandet til varetagelse af grønlandske interesser inden for fuldt ud overtagne sagsområder. Disse bestemmelser svarer til de tilsvarende bestemmelser herom i fuldmagtsloven for Grønland.

Grønlandske medlemmer har lagt vægt på, at landsstyret i forbindelse med behandlingen af fuldmagtslovforslaget i 2005 tilkendegav, at fuldmagtsloven er gennemført uden præjudice for Selvstyrekommissionens overvejelser, hvorfor kommissionen burde kunne lægge op til en ændret ordning. Over for dette har danske medlemmer bemærket, at regeringen har erklæret sig indforstået med landsstyrets tilkendegivelser, idet Selvstyrekommissionens arbejde ligger inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet, samt at man med

fuldmagtsloven etablerede en så vidtgående ordning på udenrigsområdet, som det inden for de givne rammer er muligt.

Arbejdsgruppens forslag indeholder vedrørende fuldmagtsordningen en række formulingsmæssige ændringer i forhold til fuldmagtsloven, uden at der dermed er tilsigtet ændringer i retstilstanden. Adgangen til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler er således undergivet de samme rammer og forudsætninger som under den nuværende ordning. Det er regeringens vurdering, at en adgang for Grønland til at handle i eget navn i mellemfolkelige anliggender forudsætter Grønlands selvstændighed eller en ændring af grundloven.

### **3.5. De fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten**

Arbejdsgruppen har i forslaget til selvstyreloven indarbejdet resultaterne af arbejdet i Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling om de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten svarende til punkterne 1-6, afsnit 6, side 14, i rapporten af april 2007 fra denne arbejdsgruppe.

I forbindelse med udarbejdelsen af de konkrete lovbestemmelser om de økonomiske relationer mellem selvstyret og staten er det konstateret, at kompromisset om økonomimodellen, der indebærer en fastholdelse af indtægtsdefinitionen i den gældende råstoflov, herunder at "indtægter vedrørende statens og hjemmestyrets fælles deltagelse i virksomhed på råstofområdet" (Nunaoil), bl.a. ikke omfatter indtægter fra (kommende) selskaber, som (helt eller delvist) ejes af selvstyret hhv. staten og således ikke ejes i fællesskab. Dette problem forekommer ikke at være til stede under den gældende ordning på råstofområdet med fælles beslutningskompetence.

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål konstaterer, at det ikke har været hensigten med kompromisset vedrørende de økonomiske relationer, at indtægter fra råstofudnyttelse i Grønland således ikke indgår i det samlede økonomiske mellemværende mellem selvstyret og staten, og at der derfor er behov for en afklaring af sådanne yderligere spørgsmål, der knytter sig til definitionen af indtægter fra råstofudnyttelse under en kommende råstofordning for Grønland.

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål er af den opfattelse, at denne problemstilling – der er opstået efter færdiggørelsen af arbejdet i Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling – bør afklares i regi af denne arbejdsgruppe med henblik på, at de konkrete bestemmelser efterfølgende kan behandles i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål og derefter behandles på kommissionens møde i september 2007.

Øvrige lovbestemmelser og bemærkningerne hertil i kapitlet i selvstyreloven om de økonomiske relationer mellem selvstyret og staten er udarbejdet efter sekretariatets og formandens kontakter til formanden for Arbejdsgruppen vedrørende økonomi og erhvervsudvikling.



Spørgsmålet om beskrivelsen i lovbemærkningerne til selvstyreloven af konsekvenserne af en overtagelse af råstofområdet har været indgående drøftet i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål. Efter lovforslaget vil en overtagelse af råstofområdet betyde, at selvstyret, som ved andre overtagelser af sagsområder, overtager den lovgivende og udøvende magt på området. Arbejdsgruppen er nået til enighed om i lovbemærkningerne at anføre, at Grønland som et led heri vil få ejendomsretten til at råde over og udnytte råstoffer i den grønlandske undergrund, idet staten dog fortsat vil have højhedsret over Grønland, så længe Grønland er en del af det danske rige.

Det bemærkes, at indtægterne fra råstofudnyttelse i Grønland indgår i den samlede model for de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten.

### **3.6. Samlet udkast til lov om Grønlands Selvstyre**

Det udkast til lov om Grønlands Selvstyre, der er bilagt denne rapport, indeholder arbejdsgruppens indstillinger til kommissionen vedrørende lovbestemmelserne og bemærkninger hertil.

Det bemærkes, at beskrivelserne af sagsområderne er udarbejdet af de respektive ressortministerier og efterfølgende forelagt for Grønlands Hjemmestyre. Arbejdet hermed er for størstedelens vedkommende afsluttet i maj 2007.

## **4. Free Association**

Arbejdsgruppen har som led i sit arbejde iværksat en analyse af begrebet ”free association”, herunder om en sådan model kan anvendes i forhold til en kommende grønlandsk selvstyrelov. Analysen har omfattet ordningerne for USA og henholdsvis Marshall-øerne, Mikronesien og Palau, New Zealand og Cook Islands samt Nederlandene og henholdsvis De Nederlandske Antiller og Aruba. I forbindelse med analysen har Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Ole Spiermann og Mininnguaq Kleist bidraget med notater om spørgsmålet.

På baggrund af analysen kan det konstateres, at free association ikke er et entydigt folkeretligt begreb, og at de ordninger, der betegnes som ”free association”, ikke er en homogen gruppe. Det kan dog ud fra en gennemgang af nuværende statspraksis konstateres, at sådanne ordninger har visse fælles karakteristika. Ordningerne er således aftalemæssige (traktatbaserede) og indgås hovedsageligt mellem stater. Parterne har hver deres forfatning, men visse dele af den associerede stats anliggender varetages af den anden stat.

På baggrund af de udarbejdede analyser og drøftelserne i arbejdsgruppen er det arbejdsgruppens opfattelse:

- At det i relation til en kommende selvstyreordning må være afgørende at se på indholdet af ordningen, ikke betegnelsen.
- At det næppe vil være hensigtsmæssigt at betegne en kommende selvstyreordning free association, såfremt ordningen ikke indeholder de karakteristika, der gør sig gældende for de ordninger, der i dag betegner sig som free association, jf. ovenfor.

- At en kommende selvstyreordning kan hente inspiration fra free association og således indeholde følgende elementer:
  - Selvstyreloven kan bygge på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og regeringen.
  - Ordningen vil kunne tilvejebringe en vidtgående selvstændig stilling for Grønland inden for rigsfællesskabet, hvor Grønland vil kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed, evt. i forbindelse med free association i en form svarende til de nuværende ordninger, der betegnes sådan.
  - Free association vil f.eks. i forbindelse med den i kommissoriet anførte bestemmelse om Grønlands selvstændighed kunne omtales i lovbemærkningerne som en mulig fremtidig ordning af forholdet mellem Grønland og Danmark, der også kan indebære en forfatningsforberedende proces i Grønland.

Kommissionen har tilsluttet sig arbejdsgruppens opfattelse.

## **Bilag 15**

16/58

**Bilag 15 - Bilag 1 - Udenrigsministeriets besvarelse af 8. november 2004 af et spørgsmål fra Selvstyrekommissionen om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretlig henseende**

Se bilag 7.

**Bilag 15 – Bilag 2 - Udenrigsministeriets notat af 15. august 2005 om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten**

Se bilag 8.



# Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 3. august 2005  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2005-750-0007  
Dok.: JMF40090

## NOTITS

om

### **Grønlands forfatningsmæssige placering i riget**

Ved brev af 4. juli 2005 har sekretariatet for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission til brug for et møde den 7. september 2005 i kommissionens arbejdsgruppe vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål anmodet Justitsministeriet om en redegørelse for Grønlands forfatningsmæssige placering i riget.

Under pkt. 1 skitseres i hovedtræk grundlovens betydning for Grønlands forfatningsretlige stilling i riget. Grønlands stilling i riget er udover grundloven fastlagt ved den grønlandske hjemmestyreordning, der skitseres under pkt. 2. Under pkt. 3 redegøres særskilt for Grønlands stilling i forholdet til fremmede lande.

**1.** Grundlovens § 1 fastsætter, at grundloven ”gælder for alle dele af Danmarks Rige”.

Bestemmelsen i § 1 blev indsat ved grundlovsrevisionen i 1953 som led i ændringen af Grønlands statsretlige stilling fra koloni til ligestillet del af riget. Formålet med bestemmelsen var således at opnå forfatningsretlig enhed for hele riget.

Det fremgår af Forfatningskommissionens betænkning, side 28, bl.a., at bestemmelsen ville medføre, at grundloven i sin helhed fik gyldighed for Grønland. Grundlovens § 1 indebærer således, at bestemmelserne i grundloven, herunder frihedsrettighederne, også finder anvendelse i Grønland.

Der kan udover grundlovens § 1 bl.a. peges på bestemmelsen i grundlovens § 28, hvorefter to af Folketingets medlemmer vælges på Grønland.

Grundloven indeholder en række bestemmelser, som er af betydning for adgangen til at overlade lovgivende, udøvende og dømmende beføjelser til de grønlandske hjemmestyremyndigheder. Endvidere antages det, at der i hensynet til rigsheden ligger visse begrænsninger i, hvilke beføjelser der vil kunne overlades til de grønlandske hjemmestyremyndigheder. Herom henvises til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.

2. Efter § 1, stk. 1, i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre udgør Grønland et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Det grønlandske hjemmestyre varetager inden for rigshedens rammer grønlandske anliggender efter reglerne i hjemmestyreloven.

Ved hjemmestyreloven blev der skabt grundlag for, at en række sagsområder kan overgå til hjemmestyret.

Hjemmestyret kan således efter § 4, stk. 1, i den grønlandske hjemmestyrelov bestemme, at sagsområder eller en del af et sagsområde, der er nævnt i bilaget til loven, skal overgå til hjemmestyret. Hjemmestyret har den lovgivende og administrative myndighed for områder, der er overgået efter denne bestemmelse, og hjemmestyret overtager de udgifter, der er forbundet hermed, jf. hjemmestyrelovens § 4, stk. 2.

Efter hjemmestyrelovens § 5, stk. 1, kan rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret ved lov bemyndige hjemmestyret til at overtage den regelfastsættende myndighed for samt administrationen af et sagsområde eller en del af et sagsområde, som er nævnt i bilaget til loven, og som ikke er overgået til hjemmestyret efter hjemmestyrelovens § 4. Tilskud til således overtagne sagsområder fastsættes ved lov.

I hjemmestyrelovens § 7, stk. 1, er det fastsat, at rigsmyndighederne efter forhandling med og tilslutning fra hjemmestyret ved lov kan bestemme, at sagsområder, der ikke er nævnt i hjemmestyrelovens bilag, overgår til hjemmestyret. Afgørelsen af, hvilke sagsområder der skal overgå til hjemmestyret, træffes ud fra hensynet til rigsheden og til, at hjemmestyret får en udstrakt indflydelse på områder, der særligt berører grønlandske forhold, jf. hjemmestyrelovens § 7, stk. 2.

Bilaget til den grønlandske hjemmestyrelov opregner følgende sagsområder:

- Grønlands styrelsesordning.

- Styrelsesordning for kommunerne.
- Skatter og afgifter.
- Folkekirken og de fra folkekirken afvigende trossamfund.
- Fiskeri på territoriet, jagt, landbrug og renavl.
- Fredning.
- Landsplanlægning.
- Nærings- og konkurrencelovgivning, herunder også lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhed, regler om alkoholholdige drikke samt regler om lukketid.
- Sociale forhold.
- Arbejdsmarkedsforhold.
- Undervisning og kultur, herunder erhvervsuddannelse.
- Erhvervsforhold i øvrigt, herunder statens fiskeri- og produktionsvirksomhed, erhvervsstøtte og erhvervsudvikling.
- Sundhedsvæsen. Lejelovgivning, boligstøtte og boligforvaltning.
- Vareforsyning.
- Intern passager- og godsbefordring.
- Miljøbeskyttelse.

Hjemmestyreloven indeholder en række bestemmelser om forholdet mellem hjemmestyremyndighederne og rigsmyndighederne. Disse regler angår hjemmestyrets stilling i forhold til rigets internationale forpligtelser mv., pligt til forelæggelse for hjemmestyret af lovforslag mv., der udelukkende vedrører eller har særlig betydning for Grønland, Rigsombudsmanden i Grønland og bilæggelse af tvister mellem rigsmyndighederne og hjemmestyret.

**3.** Særligt om Grønlands stilling i riget i forholdet til fremmede stater kan der bl.a. peges på, at det følger af hjemmestyrelovens § 10, at hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget. Der kan endvidere peges på, at rigsmyndighederne efter hjemmestyrelovens § 11, stk. 1, har afgørelsen i spørgsmål, der angår rigets forhold til udlandet.

Ved lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler har Grønlands landsstyre imidlertid fået adgang til med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder, jf. lovens § 1, stk. 1. Der er tale om en ordning, hvorefter landsstyret har fuldmagt til på rigets vegne at indgå aftaler, som emnemæssigt angår anliggender, der hører under de grønlandske hjemmestyremyndigheder, og som ikke samtidig skal gælde for Danmark.

Grønlands landsstyre kan endvidere handle i forening med Færøernes landsstyre på rigets vegne i overensstemmelse med loven ved folkeretlige aftaler, som vedrører både Færøerne og Grønland, jf. lovens § 1, stk. 2.

Ordningen 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, jf. lovens § 1, stk. 4.

Det fremgår af lovens § 1, stk. 5, at regeringens og Folketingets ansvar og beføjelser efter grundlovens § 19, hvorefter regeringen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, men til en række handlinger skal have Folketingets samtykke, ikke begrænses af bestemmelserne i loven. I forlængelse heraf følger det af § 2, stk. 2, at loven forudsætter et nært samarbejde mellem regeringen og Grønlands landsstyre med henblik på, at rigets samlede interesser ikke tilsidesættes.

Endvidere følger det af lovens § 4, at 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 forfatningsretlige status.

**4.** Spørgsmålet om Grønlands forfatningsmæssige placering i riget er nærmere behandlet i litteraturen, jf. bl.a. Frederik Harhoff, Rigsfællesskabet (1993), Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 11 og 76 f og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave (2001), side 110 ff.



## **Bilag 15**

22/58

### **Bilag 15 – Bilag 4 - Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder**

Se bilag 2.

**Bilag 15 – Bilag 5 - Grønlands Hjemmestyres notat af 2. marts 2005 om  
Justitsministeriets notat af 3. november 2004**

Se bilag 3.

## **Bilag 15**

24/58

**Bilag 15 – Bilag 6 - Udenrigsministeriets besvarelse af 24. februar 2005 af et spørgsmål om, hvilke rettigheder og forpligtelser mellem Grønland og Danmark der under alle omstændigheder ville gælde, jf. folkeretten, såfremt den grønlandske befolkning måtte beslutte sig for selvstændighed**

Se bilag 9.



# Justitsministeriet

Lovafdelingen

**Bilag 15**

25/58

Dato: 10. august 2006  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2005-750-0007  
Dok.: JCB40074

## NOTITS

om

**visse spørgsmål vedrørende Lars-Emil Johansens visioner for en kommende selvstyrelov**

### 1. Indledning

På et møde den 24. maj 2006 i arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, der er nedsat af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, fremlagde arbejdsgruppens formand Lars-Emil Johansen en række elementer, som efter hans opfattelse bør indgå i en kommende selvstyrelov for Grønland.

Det blev på mødet den 24. maj 2006 besluttet, at der til det kommende møde i arbejdsgruppen skal udarbejdes et notat, som beskriver, hvilke af disse elementer der inden for rammerne af grundloven og kommissoriet for selvstyrekommissionen vil kunne indarbejdes i det forslag til en ny selvstyrelov, som kommissionen skal udarbejde. Af kommissoriet følger bl.a., at kommissionens forslag om, hvordan de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, skal ligge inden for den gældende grundlov.

Denne notits indeholder Justitsministeriets bemærkninger til de nævnte elementer.

### 2. Nærmere om Lars-Emil Johansens visioner

I beslutningsreferatet fra mødet den 24. maj 2006 er de elementer, som efter formandens opfattelse bør indgå i en kommende selvstyrelov for Grønland, gengivet på følgende måde:

- "1. At [selvstyreloven] skal åbne mulighed for, at Grønland kan iværksætte en forfatningsforberedende proces. Dette skal fremgå af loven eller som minimum i bemærkningerne til den.
2. At [selvstyreloven] skal åbne op for, at Grønland på eget initiativ og egen foranstaltning og i sit eget navn kan indgå aftaler med fremmede lande om fiskeri (allerede mulig), handel, mineindustri, forskning, kultur, idræt, dobbeltbeskatning og transport.
3. At Grønland fremover og efter vedtagelse af egen forfatning selv kan afgøre, hvorvidt man ønsker at forhandle en free associationsordning med Danmark – for derved at sikre at fællesskabet består mellem de to lande.
4. At Grønland kan søge optagelse i relevante FN-organisationer og FN i eget navn.
5. At loven anerkender det grønlandske folk som et folk i international folkerets forstand og dermed har sikret ret til selvbestemmelse.
6. At det grønlandske folks ejendomsret til landet og dets resurser sikres."

### 3. Justitsministeriets bemærkninger

De under pkt. 2 nævnte elementer, som efter Lars-Emil Johansens opfattelse bør indgå i en kommende selvstyrelov for Grønland, giver Justitsministeriet anledning til følgende bemærkninger:

#### Ad. nr. 1 og 3:

Det fremgår bl.a. af side 6 i Sekretariatets notat af 2. juni 2006 om arbejdet i arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, at arbejdsgruppens eksperter er enige om, at Grønland inden for en kommende selvstyreordning vil kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed.

Det fremgår endvidere samme sted, at arbejdsgruppens eksperter er enige om, at free association – f.eks. i forbindelse med lovbestemmelsen om gennemførelse af Grønlands selvstændighed – vil kunne omtales i bemærkningerne til en kommende selvstyrelov som en mulig fremtidig ordning af forholdet mellem Grønland og Danmark.

I overensstemmelse hermed er det Justitsministeriets opfattelse, at det i et kommende lovforslag om selvstyre for Grønland vil kunne fastslås, at Grønland kan iværksætte en forfatningsforberedende proces. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at det nævnte lovforslag vil kunne indeholde en tilkendegivelse om, at regeringen i et tilfælde, hvor der skal indgås en aftale om Grønlands selvstændighed, vil være indstillet på at efterkomme et grønlandsk ønske om at for-

handle om en fremtidig ordning mellem et selvstændigt Grønland og Danmark, der vil kunne betegnes "free association".

#### **Ad. nr. 2 og 4:**

**a.** Der blev ved lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler gennemført en generel ordning, der betyder, at Grønlands landsstyre kan forhandle og indgå visse folkeretlige aftaler på rigets vegne.

Hovedsigtet med fuldmagtsloven er at give Grønlands landstyre en udtrykkelig og generelt formuleret adgang til – på rigets vegne og uden Udenrigstjenestens medvirken – selv at føre og afslutte internationale forhandlinger med fremmede stater og internationale organisationer, når det drejer sig om fuldt ud overtagne sagsområder, jf. de nærmere regler i lovens § 1 og § 2.

Det kan endvidere nævnes, at det i fuldmagtslovens § 4 er fastsat, at 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 fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsretlige status.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 4, at bestemmelsen i alt væsentligt tager sigte på associeret medlemskab, som typisk gælder for oversøiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat.

**b.** Grundlovens § 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 opsige 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 grundlovens § 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.

Der kan i øvrigt henvises til Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overlade yderligere beføjelser til de grønlandske myndigheder.

c. Efter element nr. 2 skal Grønland i eget navn kunne indgå aftaler med fremmede lande på områderne fiskeri, handel, mineindustri, forskning, kultur, idræt, dobbeltbeskatning og transport.

Ifølge element nr. 4 skal Grønland endvidere kunne søge optagelse i relevante FN-organisationer og FN i eget navn.

Den ordning, der lægges op til med element nr. 2 og 4, vil således indebære, at Grønland skal kunne handle i eget navn i mellemfolkelige anliggender. Det er i overensstemmelse med det, som er anført i Justitsministeriets notat af 3. november 2004 – jf. litra b ovenfor – Justitsministeriets opfattelse, at en sådan ordning ville kræve en grundlovsændring.

Der er derimod ikke noget til hinder for, at Grønland handler i eget navn, når det ikke vedrører mellemfolkelige anliggender.

### **Ad. nr. 5:**

På baggrund af drøftelserne i arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål indeholder Justitsministeriets lovskitse af 31. maj 2006 følgende præambel:

”I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Denne lov bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut [(Grønlands landsstyre)] og den danske regering som ligestillede parter.”

Det tilkendegives således i den foreliggende lovskitse, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse.

### **Ad. nr. 6:**

Spørgsmålet om de grønlandske myndigheders overtagelse af sagsområdet ikke-levende ressourcer behandles af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer. Arbejdsgruppen skal således overveje og stille forslag til fremtidige modeller for overtagelse af sagsområdet.

Der kan imidlertid henvises til, at Justitsministeriets lovskitse af 31. maj 2006 – på baggrund af drøftelserne i arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål – indeholder følgende bestemmelse i § 11 om Grønlands selvstændighed:

§ 11. Beslutning om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk. Træffes en sådan beslutning, indledes der forhandlinger med henblik på gennemførelse af selvstændighed for Grønland.

*Stk. 2.* En aftale mellem Naalakkersuisut [(Grønlands landsstyre)] og den danske regering om gennemførelse af selvstændighed for Grønland indgås med samtykke fra Inatsisartut [(Grønlands landsting)] og Folketinget. En aftale efter 1. pkt. skal godkendes ved en folkeafstemning i Grønland.

*Stk. 3.* Selvstændighed for Grønland indebærer, at Grønland overtager højhedsretten i Grønland.

Som det fremgår af lovskitsens § 11, stk. 3, vil selvstændighed for Grønland indebære, at Grønland overtager højhedsretten i Grønland. Det er i bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 3, anført, at højhedsretten omfatter hele det grønlandske territorium (land-, sø- og luftterritoriet).

Med hensyn til adgangen efter grundloven til inden for rammerne af et rigsfællesskab at overlade til et hjemmestyre at udnytte råstoffer i undergrunden henvises i øvrigt til Justitsministeriets notat af 28. februar 2001 om forholdet mellem grundloven og aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden.

Som det fremgår af notatet (side 7), ville grundloven være til hinder for, at den danske regering indgik aftale med et hjemmestyre om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget.

Som det samtidig fremgår af notatet, er grundloven ikke til hinder for, at det overlades til et hjemmestyre at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på råstofområdet og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden, ligesom det vil kunne overlades til det pågældende hjemmestyre at disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne.

Notatet vedlægges til orientering.





Justitsministeriet  
Lovafdelingen

Dato: 28. februar 2001  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2001-750-0087  
Dok.: OLH20129

**NOTAT**

om

**forholdet mellem grundloven og aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden.**

**1. Indledning.**

Statsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 7 (Alm.del- bilag 49) fra Folketingets 21-mands-udvalg vedrørende Færøerne anmodet Justitsministeriet om en udtalelse.

Spørgsmålet har følgende indhold:

”Statsministeren bedes redegøre for, i hvilket omfang indgåelse af regeringens aftale med Færøerne i 1992 er i overensstemmelse med grundlovens bestemmelser om, hvad en regering kan gøre.”

Der ønskes således med det stillede spørgsmål en redegørelse for forholdet mellem grundloven og den daværende regerings aftale af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden.

Denne aftale kan efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til overvejelser om to spørgsmål af statsretlig karakter.

Det ene spørgsmål er, om grundloven kan antages at opstille begrænsninger med hensyn til adgangen til at overlade området råstoffer i undergrunden til et hjemmestyre inden for rigsfællesskabet. Dette spørgsmål er nærmere behandlet i pkt. 3 nedenfor.

Det andet spørgsmål er, om den daværende regering var berettiget til uden at indhente Folketingets samtykke i form af f.eks. lovgivning at tage stilling til den overførsel af området, der skete med den indgåede aftale. Herom henvises til pkt. 4 nedenfor.

Forinden er der umiddelbart nedenfor i pkt. 2 en kort omtale af aftalen fra 1992.

Pkt. 5 i notatet indeholder en sammenfatning.

Det tilføjes, at forholdet mellem grundloven og den færøske råstofaftale fra 1992 er omtalt i tidligere besvarelser fra statsministeren til Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg. Der henvises til statsministerens besvarelse af 8. februar 1998 af spørgsmål nr. 45 – 60, herunder navnlig nr. 45 og 47 (Alm.del- bilag 66).

## **2. Aftalen af 22. december 1992 indgået i medfør af hjemmestyrelovens § 3.**

Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre indeholder i den til loven vedføjede liste B en opregning af sager og sagsområder, for hvilke det efter lovens § 3 ved nærmere forhandling afgøres, om og i hvilket omfang disse spørgsmål kan henføres til færøske særanliggende. Blandt de områder, som er nævnt på denne liste, er ”råstoffer i undergrunden”.

Retsvirkningen af, at hjemmestyret overtager et særanliggende, er efter hjemmestyrelovens § 4, at hjemmestyret overtager de lovgivende og administrative beføjelser på området. Endvidere overtager hjemmestyret de med sagsområdet forbundne udgifter, jf. lovens § 2.

Det er i aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre udtrykkeligt anført, at den er indgået i medfør af hjemmestyrelovens § 3, jf. liste B. Desuden hedder det i aftalen med henvisning til hjemmestyrelovens §§ 2 og 4, at hjemmestyret overtager den lovgivende og administrative myndighed på området samt de med sagsområdet forbundne udgifter.

Aftalen af 22. december 1992 er således udformet i overensstemmelse med hjemmestyreloven fra 1948.

Vurderingen i det følgende angår derfor spørgsmålet om, i hvilket omfang aftalen fra 1992 – uanset at den er udformet i overensstemmelse med hjemmestyreloven fra 1948 – kan give anledning til overvejelser i forhold til grundloven.

## **3. Adgangen efter grundloven til at overføre området råstoffer i undergrunden til hjemmestyremyndigheder.**

### **3.1. Indledning.**

Både i forhold til Færøerne og Grønland har det givet anledning til statsretlige overvejelser, i hvilket omfang området råstoffer i undergrunden vil kunne overtages af hjemmestyremyndigheder m.v.

Det er således blevet overvejet, om grundloven kan antages at opstille begrænsninger for en sådan overførsel - herunder bl.a. om det ville være foreneligt med statens højhedsret at overdrage råstoffer i undergrunden til et hjemmestyre inden for rigsfællesskabet.

I pkt. 3.2 – 3.5 nedenfor er der redegjort for spørgsmålets behandling i forhold til den færøske og den grønlandske hjemmestyreordning. Endvidere omtales den statsretlige litteraturs behandling af spørgsmålet.

Justitsministeriets overvejelser og vurdering er gengivet i pkt. 3.6.

### **3.2. Hjemmestyreloven for Færøerne af 1948.**

Som anført i pkt. 2 ovenfor fremgår det af den færøske hjemmestyreløvs § 3, jf. liste B, bl.a., at ”råstoffer i undergrunden” er et område, der gøres til genstand for yderligere forhandling, før der tages endelig stilling til, om og i hvilket omfang området kan anerkendes som særanliggende.

Bemærkningerne til forslaget til hjemmestyreloven indeholder ingen angivelse af baggrunden for, at området ”råstoffer i undergrunden” er optaget på liste B over områder, som kan overføres efter forhandlinger. Det er heller ikke angivet, om det forud for lovens gennemførelse er blevet overvejet, hvorvidt en overførsel af råstoffer i undergrunden i medfør af hjemmestyreloven ville være mulig inden for grundlovens rammer.

Om baggrunden for, at bl.a. råstoffer i undergrunden er opført på lovens liste B, foreligger der alene en notits fra Statsministeriet fra juli 1947, hvori det bl.a. er anført:

”Grunden til, at Undergrunden ... er opført paa Listen under B, er den, at mere almindelige Koncessioner med Udførsel for Øje ... ikke kan gives af Lagtinget, fordi det drejer sig om Spørgsmål af udenrigsk Interesse. Men man vil paa den anden Side være indforstået med, at Dispositioner af denne Art kræver Lagtingets Tilslutning. Rent stedlig Udnyttelse af Undergrunden, f.Eks. ved Kulbrydning, ... kan ordnes af Lagtinget. Men af Hensyn til Kontrollen maa saadanne Ordninger forelægges Rigsmyndighederne til Godkendelse.”

### **3.3. Råstoffer i undergrunden i Grønland.**

Spørgsmålet om, hvilke forfatningsretlige grænser der kan antages at gælde for adgangen til at overføre området råstoffer i undergrunden til et hjemmestyremyndigheder m.v. inden for rigsfællesskabet, er blevet nærmere behandlet i forbindelse med indførelsen af hjemmestyre i Grønland i 1979.

Efter § 8, stk. 2, i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre fastsættes det ved lov, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer (råstoffer)

finder sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret. Efter den grønlandske hjemmestyreordning tilkommer den lovgivende kompetence med hensyn til råstoffer i Grønland således rigsmyndighederne.

Den nærmere råstofordning for Grønland er herefter fastlagt i lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), som senest ændret ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 (lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998). Det fremgår bl.a. af loven, at der er fælles beslutningskompetence mellem regeringen og hjemmestyret med hensyn til væsentlige beslutninger på råstofområdet som f.eks. meddelelse af tilladelser til forundersøgelse, til efterforskning og til udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland. Offentlige indtægter fra råstofvirksomhed fordeles mellem regeringen og hjemmestyret.

Ved ændringen af råstofloven for Grønland i 1998 skete der en overførsel til hjemmestyret af den forvaltning af mineralske råstoffer i Grønland, som hidtil var blevet varetaget af staten. Samtidig fik landsstyret i medfør af råstoflovens § 24 bemyndigelse til at fastsætte nærmere forskrifter for udførelse af virksomhed omfattet af visse former for tilladelser, herunder vedrørende tekniske, sikkerhedsmæssige, miljømæssige og ressourcemæssige forhold.

Der findes i forarbejderne til den grønlandske hjemmestyrelov en række udtalelser om adgangen til at overføre råstoffer i undergrunden til hjemmestyremyndigheder m.v.

I en skrivelse af 23. december 1975 om spørgsmålet til den grønlandske hjemmestyrekommission (optrykt i betænkning nr. 837/1978 om hjemmestyre i Grønland, bind 2, side 7 f) anfører Statsministeriet således bl.a. følgende i forbindelse en omtale af hjemmestyreloven for Færøerne fra 1948:

“...området ”råstoffer i undergrunden” [blev] som følge af sin komplicerede karakter opført på liste B i den færøske hjemmestyrelov som et område, der skal gøres til genstand for forhandling mellem rigets myndigheder og hjemmestyret, før der tages endelig stilling til, om og i hvilket omfang det kan anerkendes som særanliggende”.

Statsministeriet anfører i en skrivelse af 25. oktober 1976 til den grønlandske hjemmestyrekommission (optrykt i betænkningen a.st., side 11 f) bl.a.:

“En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret med hensyn til undergrunden til en enkelt del af riget eller til dennes befolkning eller en hjemmestyremyndighed er efter danske retsprincipper ikke mulig...”

På denne baggrund er det statsministeriets opfattelse, at det ikke vil være foreneligt med rigsfællesskabet alene at tillægge den i Grønland fastboende befolkning ”ejendomsret” til råstofferne i undergrunden.

Den færøske hjemmestyrelovs bestemmelser om råstoffer i undergrunden må efter statsministeriets mening forstås på samme måde.”

I samme skrivelse anføres bl.a. følgende som svar på et spørgsmål fra den grønlandske hjemmestyrekommission om muligheden for at henlægge beslutningskompetencen vedrørende råstofferne (eksempelvis ret til at meddele koncessionsrettigheder til råstofferne) til hjemmestyret, således at kun administrationen af dette område forbliver hos danske statsmyndigheder, eller eventuelt således at administrationen udøves i fællesskab med hjemmestyrets administration:

”Ordninger som den skitserede vil næppe være uforenelige med rigsfællesskabet, men endelig stillingtagen hertil bør ske på grundlag af en samlet vurdering af et eventuelt forslag.”

Som bilag til den nævnte betænkning er også optrykt to responsa fra de juridiske professorer Peter Germer og Ole Espersen (betænkningen, a.st., side 20 ff). I sit responsum anfører Peter Germer med hensyn til spørgsmålet om overdragelse til det grønlandske hjemmestyre af rettigheder vedrørende mineralske råstoffer i Grønland bl.a.:

”Selv hvis det antages, at den grønlandske befolkning ikke for øjeblikket har nogen ejendomsret til mineralske råstoffer i Grønland, vil der ikke forfatningsretligt være noget til hinder for at lovgivningsmagten vedtager at hjemmestyremyndighederne skal have ejendomsret til de mineralske råstoffer...”

I sit responsum om det pågældende spørgsmål anfører Ole Espersen bl.a.:

”Begrebet rigsfællesskab er ikke udtrykkeligt nævnt i grundloven af 1953, men er anvendt i forbindelse med etableringen af den færøske hjemmestyreordning i 1948 og må antages implicit at være forudsat ved udarbejdelsen af grundloven.

Begrebet indebærer, at hverken højhedsret (=magten til indadtil endegyldigt at fastsætte retsordenen og sikre gennemtvungelsen deraf) eller suverænitet (=besiddelse af højhedsret indadtil *samt* handleevne og handlefrihed udadtil) kan overdrages til et hjemmestyre. En råstofordning må i givet fald udformes uden, at der sker indskrænkning i rigsmyndighedernes højhedsret og suverænitet...

Overdragelse af ”ejendomsretten” forstået som den fuldstændige og tidsmæssigt ubegrænsede dispositionsret er ikke mulig, idet overdragelse i denne forstand reelt ville være ensbetydende med overdragelse af højhedsret, hvilket er uforeneligt med rigsfællesskabet...

Ejendomsret i dette ords sædvanlige betydning kan herefter som det mest vidtrækkende kun overdrages under iagttagelse af princippet om rigsmyndighedernes fortsatte højhedsret over råstoffer, d.v.s. deres i alt fald potentielle kompetence til at regulere ejendomsrettens udøvelse, beskatning af udbyttet, krav om forkøbsret og endelig foretagelse af ekspropriation efter grundlovens § 73...

Om en sådan overdragelse er mulig, er diskutabelt.

Såfremt det antages, at de grønlandske ressourcer enten er økonomisk overordentlig værdifulde eller af vital betydning for landet som helhed, ville der ved en overdragelse foreligge henholdsvis en stærk diskrimination i forhold til andre landsdele eller eventuelt være tale om en overdragelse udover det kvalitativt bestemte omfang, hvori bemyndigelser er tilladelige...

De her fremførte betragtninger rejser efter min opfattelse i høj grad tvivl om, hvorvidt der overhovedet foreligger et sagsområde, som alene vedrører Grønland.”

### 3.4. Statsministeriets udtalelse i februar 1982.

I et brev af 18. februar 1982 fra den daværende statsminister til landsstyret på Færøerne omtales spørgsmålet om adgangen til at overføre råstoffer i undergrunden til Færøerne. Det anføres i brevet bl.a.:

”En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af Riget eller til dennes befolkning, eller til en hjemmestyremyndighed, er efter danske retsprincipper ikke mulig, og det

vil ikke være foreneligt med rigsfællesskabet at overdrage den fastboende befolkning på Færøerne eneretten til råstofferne i undergrunden.

Regeringen anser det herefter for udelukket, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" helt eller delvist kan overføres til Færøernes Hjemmestyre som særansvarende."

### 3.5. Den statsretlige litteratur.

Spørgsmålet om adgangen til at overføre området råstoffer i undergrunden til hjemmestyremyndigheder m.v. inden for rigsfællesskabet er også behandlet i den statsretlige litteratur.

Frederik Harhoff omtaler således spørgsmålet i Rigsfællesskabet (1993), side 77 ff, i forbindelse med en gennemgang af forløbet fra den færøske hjemmestyreløvs tilblivelse frem til indgåelsen af den daværende regerings aftale af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden. Forfatteren anfører side 81 bl.a.:

"For en ren umiddelbar betragtning var det ubestrideligt, at områdets optagelse på "ventelisten" [liste B i hjemmestyreløven] ikke gav mening, medmindre man fra dansk side netop forestillede sig, at der i det mindste kunne *forhandles* om dette punkt. Havde man i 1947 haft samme klare opfattelse af spørgsmålet som i 1982 [se pkt. 3.4 ovenfor], burde området aldrig have været optaget på listen. På den anden side var det danske synspunkt rodfæstet i en opfattelse om forholdet mellem statsmagt og territorium, som i første omgang kom til at veje tungest. Denne opfattelse var i realiteten baseret på overvejelser, der kun i ringe grad var af egentlig juridisk karakter..."

Som det fremgår, anser forfatteren det for tvivlsomt, om det har beroet på nærmere overvejelser af statsretlig karakter, da den tidligere regering i februar 1982 anførte, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" på Færøerne ikke kunne overføres efter hjemmestyreløven, uanset at overdragelsen ikke angik statens højhedsret eller overdragelse af ejendomsretten over undergrunden til befolkningen på Færøerne, jf. pkt. 3.4 ovenfor.

Herefter anfører Frederik Harhoff, a.st., side 83 ff, om råstofaftalen fra 1992 bl.a.:

"Aftalen var overraskende og syntes ganske at bryde med Regeringens hidtidige holdning i sagen, nemlig at en sådan overdragelse ville stride mod dansk højhedsrets udelelighed, jfr. Statsministerens ovennævnte skr. af 18. februar 1982. At Regeringen nu har opgivet denne forudsætning må på den ene side indebære, at højhedsretten over undergrunden ikke længere kan anses for at være udelelig, samt at Rigets forfatningsretlige sammenhold på den anden side ikke brydes, selvom denne højhedsret deles. Dette må efter min vurdering betyde, at forestillingen om Rigets *enhed* ikke længere kan forsvares; når højhedsretten således er delt, må Riget karakteriseres som et *fællesskab* mellem flere dele..."

Den færøske lagmand udtalte kort efter råstofaftalens indgåelse, at der principielt ingen forskel er på denne overdragelse af *undergrunden* og overtagelsen af f.eks. sagsområdet "Kongsjorden" (i 1956) eller "Fiskeriet i de færøske farvande" (i 1948).

Til råstofområdet knytter der sig imidlertid en særlig statsretlig interesse i at bevare herredømmet over udnyttelsen af ressourcerne i selve territoriets undergrund, *dels* fordi der netop på dette område er eller kan være tale om meget betydelige indtægtsmuligheder for statskassen, som langt overstiger det ved fiskeri og landbrug opnåede afkast; *dels* fordi udnyttelsen af undergrundens rigsdomme involverer en række generelle planmæssige, industrielle, sociale og ikke mindst miljømæssige hensyn, der – sammenlignet med fiskeri og landbrug – stiller råstofudnyttel-



sen i særklasse. Selvom både "Kongsjorden" og "Fiskeriet" i en vis forstand indebar overdragelse af "højhedsret" – forstået som retten til at regulere og anordne tvangshåndhævelse af retstilstanden på bestemte områder – var det formentlig disse omstændigheder, der i sidste ende begrundede Statens udsagn om, at "højhedsret over undergrunden" ikke kunne overdrages til nogen enkelt del af Riget eller dennes befolkning.

Når det alligevel så sent som i 1982 blev klart udtalt fra dansk side, at Færøerne under ingen omstændigheder kunne overtage råstofferne som særanliggende, må man formentlig fortolke denne udtalelse således, at dette ikke kunne ske *inden for rammerne af det (dengang) eksisterende økonomiske og politiske forhold mellem Rigets dele*. Ændres nu dette forhold derhen, at Færøerne efter eget ønske overtager myndigheden over råstofferne i undergrunden, herunder både det finansielle ansvar for og indtægterne fra en eventuel råstofudnyttelse, måtte det retlige grundlag i hjemmestyreloven antagelig ændres på det tidspunkt, hvor en sådan udnyttelse faktisk finder sted..."

### 3.6. Overvejelser og vurdering.

Spørgsmålet er, hvorvidt grundloven kan antages at opstille begrænsninger med hensyn til adgang til at overdrage området råstoffer i undergrunden til et hjemmestyre m.v. inden for rigsfællesskabet.

Det fremgår af det ovenfor anførte, at dette spørgsmål har givet anledning til betydelig tvivl.

Det har dog været tilkendegivet som den almindelige opfattelse, at grundloven ville være til hinder for, at den danske regering indgik aftale med et hjemmestyre om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget.

Det fremgår af aftalen af 22. december 1992, at sagsområdet "råstoffer i undergrunden" i medfør af § 3 i den færøske hjemmestyrelov overføres til hjemmestyret med den virkning, at hjemmestyret efter lovens § 4 har den lovgivende og administrative myndighed på området.

Aftalen indebærer alene, at rigsmyndighedernes lovgivende og administrative kompetence efter grundloven på dette område er overladt til hjemmestyremyndighederne på Færøerne. Hjemmestyret har hermed opnået adgang til at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på området og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i den færøske undergrund. Herunder kan hjemmestyret disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne.

Hjemmestyret har ikke med aftalen af 22. december 1992 opnået andre beføjelser end de nævnte. Aftalen indebærer således ikke en overdragelse af statens højhedsret eller af ejendomsret over undergrunden på Færøerne. Hjemmestyret har f.eks. ikke i medfør af aftalen fra 1992 ret til at overdrage eller afhænde undergrunden på Færøerne, herunder at afstå den færøske undergrund til en anden stat.

Det tilføjes, at en dansk regering ville være retligt afskåret fra at tilbagekalde beføjelser, der er overladt i medfør af hjemmestyreløven, herunder de nævnte beføjelser på råstofområdet.

Et andet spørgsmål er, om grundloven ville afskære lovgivningsmagten fra i en lov ensidigt at tilbagekalde sådanne beføjelser. Dette spørgsmål er nærmere drøftet i den statsretlige litteratur, hvor der er givet udtryk for forskellige opfattelser. Spørgsmålet må således for en principiel juridisk betragtning anses for uafklaret, jf. herved statsministerens besvarelse af 8. februar 1998 af spørgsmål nr. 45 fra Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg (Alm. del – bilag 66).

I øvrigt bemærkes, at det efter grundloven ville være muligt at etablere et nyt selvstyre (i stedet for den nuværende hjemmestyrelov) med det sigte at sikre, at rigsmyndighederne statsretligt ville være afskåret fra en gang ud i fremtiden ved lov ensidigt at ophæve eller begrænse ordningen. Der kan herved henvises til statsministerens udtalelser den 6. april 2000 under Folketingets behandling af en forespørgsel (F 47) om forhandlingerne mellem Færøernes landsstyre og regeringen om en ændret tilknytning mellem Danmark og Færøerne.

Tilbage er herefter spørgsmålet, i hvilket omfang det i øvrigt kan give anledning til overvejelser i forhold til grundloven, at den daværende regering med aftalen af 22. december 1992 har overladt rigsmyndighedernes lovgivende og administrative myndighed på sagsområdet ”råstoffer i undergrunden” til hjemmestyret på Færøerne.

Både med den færøske hjemmestyrelov fra 1948 og den grønlandske hjemmestyrelov fra 1979 er det antaget, at der inden for grundlovens rammer kan etableres hjemmestyreordninger, hvorefter rigsmyndighedernes lovgivende og administrative beføjelser på en række sagsområder kan overlades til de stedlige hjemmestyremyndigheder. Endvidere er det med disse ordninger antaget, at grundloven ikke er til hinder for, at hjemmestyremyndighederne bliver tillagt regeludstedende beføjelser inden for rummeligt angivne rammer.

Spørgsmålet er derfor nærmere bestemt, om der med hensyn til sagsområdet ”råstoffer i undergrunden” på Færøerne kan antages at gælde særlige begrænsninger for adgangen til at overlade lovgivende og administrative beføjelser. Herom bemærkes følgende:

I sit responsum fra 1976 om hjemmestyre i Grønland anser professor, dr.jur. Ole Espersen det for tvivlsomt, om råstoffer i den grønlandske undergrund alene kan siges at vedrøre Grønland, eller om det pågældende sagsområde i stedet har en sådan – herunder økonomisk - betydning for hele riget, at området ikke ville kunne overføres til det stedlige hjemmestyre, uanset at overdragelsen ikke ville omfatte højhedsretten eller indebære overførsel af ejendomsretten til undergrunden til den fastboende befolkning i Grønland. Endvidere har Frederik Harhoff peget på, at der som følge af økonomiske hensyn m.v. kan knytte sig en særlig statsretlig interesse til spørgsmålet om overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden i medfør af § 3 i den færøske hjemmestyrelov.



Justitsministeriet er enig i, at grundloven ville være til hinder for, at der til det færøske hjemmestyre overlades beføjelser på områder, som har en sådan karakter, at de reelt ikke lader sig udskille fra resten af riget.

Aftalen fra 1992 om overførsel af sagsområdet råstoffer i undergrunden omfatter udelukkende beføjelser med hensyn til råstoffer i undergrunden i den afgrænsede del af riget, der kan henføres til Færøerne.

På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at sagsområdet råstoffer i undergrunden på Færøerne reelt kan siges at vedrøre hele riget, således at grundloven måtte anses for at være til hinder for at overlade de lovgivende og administrative beføjelser på området til hjemmestyret.

Sammenfattende finder Justitsministeriet herefter ikke grundlag for at antage, at den daværende regering med aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden har overladt beføjelser, der rækker videre, end grundloven giver mulighed for.

#### **4. Spørgsmålet om inddragelse af Folketinget.**

Der kan rejses det spørgsmål, om den daværende regering var berettiget til at indgå aftalen af 22. december 1992 uden at indhente Folketingets samtykke. I forbindelse med aftalens indgåelse blev der således ikke indhentet samtykke fra Folketinget i form af f.eks. ny lovgivning.

Aftalen om overførsel af sagsområdet "råstoffer i undergrunden" er som nævnt ovenfor indgået i medfør af § 3 i den færøske hjemmestyrelov, der fastsætter, at det efter forhandling afgøres, om og i hvilket omfang sagsområder på lovens liste B henføres til færøske særanliggender.

Hverken ordlyden af denne bestemmelse eller bestemmelsens forarbejder indeholder holdpunkter for at antage, at en dansk regering i forbindelse med overførsel af nye sagsområder til hjemmestyret i medfør af hjemmestyreloven skal indhente Folketingets samtykke i form af lovgivning eller vedtagelse af en folketingsbeslutning.

I overensstemmelse hermed er det forud for 1992 i forbindelse med overførsel af andre sagsområder efter hjemmestyrelovens § 3 i praksis antaget, at den danske regering har kunnet indgå aftale med hjemmestyret om overførslen uden at indhente Folketingets samtykke.

Spørgsmålet om, hvorvidt den daværende regering var berettiget til uden indhentelse af Folketingets samtykke at indgå en aftale efter hjemmestyrelovens § 3 om overførsel af råstoffer i undergrunden, er i øvrigt behandlet af Frederik Harhoff, a.st., side 85 f, hvor det bl.a. er anført:

”Et heraf uafhængigt spørgsmål var, om Folketinget forudgående burde have været hørt om aftalens indgåelse. Til støtte for en bekræftende besvarelse af dette spørgsmål kunne anføres, at et så radikalt skridt rent principielt burde kræve Folketingets samtykke, eller i hvert fald forelæggelse for Folketinget. Regeringen orienterer således rutinemæssigt Folketinget, når det meddeles koncessioner til efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden. På den anden side må det fastholdes, at overdragelse af sagsområder til Hjemmestyret er et suverænt regeringsanliggende, på hvilket Folketinget hverken har eller bør have nogen indflydelse – bortset fra de tilfælde, hvor overdragelsen kræver dansk lovændring. Overdragelse af sagsområder sker i hvert enkelt tilfælde efter forhandling og særlig aftale mellem Regeringen og Landsstyret, og det ville efter min vurdering være uforeneligt med Hjemmestyrets autonomi, om Folketinget efterfølgende skulle godkende aftalen som betingelse for den gyldighed. Det understreger således hjemmestyreordningens særlige karakter, at overdragelse af sagsområder eksklusivt er henlagt til Regeringen, og den praksis, der består herom, er entydig: bortset fra vedtagelsen af selve hjemmestyreloven i 1948 har Folketinget i intet tilfælde haft indflydelse på indholdet og rækkefølgen af de områder, der er overtaget i henhold til hjemmestyreloven.”

På den anførte baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at den daværende regering ikke har været forpligtet til at indhente Folketingets samtykke i forbindelse med spørgsmålet om efter hjemmestyrelovens § 3, jf. liste B, at indgå aftale med hjemmestyret på Færøerne om overførsel af sagsområdet ”råstoffer i undergrunden”.

## 5. Sammenfatning.

Den daværende regerings aftale af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden er udformet i overensstemmelse med hjemmestyreloven for Færøerne fra 1948.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at den daværende regering med aftalen fra 1992 har overladt beføjelser til hjemmestyret på Færøerne i videre omfang, end grundloven giver mulighed for.

Det må efter Justitsministeriets opfattelse endvidere antages, at den daværende regering ikke har været forpligtet til at indhente samtykke fra Folketinget i forbindelse med indgåelsen af den pågældende aftale.

**Naalakkersuisut Allattoqarfiat**

**Landsstyrets Sekretariat**

Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission  
Arbejdsgruppen vedr. stats- og folkeretlige spørgsmål  
c/o Sekretariatet i Nuuk  
Postboks 469  
3900 Nuuk

**Vedr. Justitsministeriets notits om visse spørgsmål vedrørende Lars-Emil  
Johansens visioner for en kommende selvstyrelov**

21. august 2006

J.nr. 00.01-1 II

Grønlands Hjemmestyre har Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission,  
Sekretariatet i Nuuk modtaget Justitsministeriets notits af 10. august 2006 om  
visse spørgsmål vedrørende Lars-Emil Johansens visioner for en kommende  
selvstyrelov til høring.

Postboks 1015

3900 Nuuk

Oq/tel +299 34 50 00

Fax +299 32 50 02

govsec@gh.gl

www.nanoq.gl

Grønlands Hjemmestyre har følgende bemærkninger:

## 1. Generelt

Det er Grønlands Hjemmestyres grundlæggende vurdering, at notitsen ikke udgør et tilstrækkeligt gennearbejdet grundlag for behandling, i Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål, af de forslag til en lov om selvstyre, som arbejdsgruppens formand Lars-Emil Johansen har fremlagt i arbejdsgruppen.

Notitsen bør som et minimum redegøre for de forskellige opfattelser i den statsretlige litteratur, der knytter sig til de af Grundlovens bestemmelser, der efter Justitsministeriets opfattelse er til hinder for en - hel eller delvis – realitetsdrøftelse af og en eventuel gennemførelse af de fremlagte forslag.

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål bør have en beskrivelse af de dele af Grundloven, som i litteraturen er genstand for diskussion med angivelse af det rum for fortolkning, denne diskussionen efterlader, og hvor også politisk stillingtagen indgår i afgørelsen af, i hvilket omfang de fremlagte forslag kan gennemføres indenfor Grundlovens rammer.

I 1978 var det eksempelvis opfattelsen, at Grønlands Hjemmestyre ikke kunne overtage den lovgivende og administrative kompetence vedrørende retsplejen, strafferetspleje og fængselsvæsen, som følge af en "grundlovsbestemt forudsætning om rigsenhedens opretholdelse", jf. betænkning 337/1978, bind 1, p. 17-18 og 33-34.

I dag er det således vurderingen, at Grundloven ikke er til hinder for, at Grønlands Hjemmestyre overtager den lovgivende og administrative kompetence vedrørende retsplejen, strafferetspleje og fængselsvæsen.

I "Danmarks Riges Grundlov med kommentarer", red. Henrik Zahle, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udg. 1999, p. 33 anføres, "at Riget næppe længere udgør nogen forfatningsretlig énhed, men består af tre autonome retssamfund med hver deres retssystem, der er knyttet sammen i et rigsfællesskab under én fælles forfatning."

Til yderligere eksempel på den særlige fortolkning af Grundlovens bestemmelser, der anerkendes i forhold til Grønland, kan peges på Grønlands Hjemmestyles lovgivning om og opkrævning af skatter uagtet det formelle delegationsforbud i Grundlovens § 43.

Frederik Harhoff anfører herom:

*"Hjemmestyret både på Færøerne og i Grønland opkræver skat, foretager ekspropriation og fastsætter selv straffebestemmelser direkte i henhold til egen lovgivning, og indgår tillige i eget navn folkeretlige aftaler med tredjelende inden for visse af de overtagne sagsområder. Efter den danske grundlov kan skat ellers kun opkræves, ekspropriation kun foretages og straf kun fastsættes i henhold til (en af Folketinget gyldigt vedtaget) lov. Når Hjemmestyremyndighederne alligevel – på trods af Grundlovens ordlyd – kan vedtage disse retsakter på egen hånd, ses dette et udtryk for, at hjemmestyreordningerne i hvert fald på disse områder de facto har modificeret Grundloven – formentlig i kraft af en forfatningsretlig sædvane." jf. (NSK/MR-SAM Dok nr. 73/2006 dagordningspunkt 7/6 Kartlægning av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet, bilag 4, p. 39-40).*

Den centrale forudsætning om rigsenhedens opretholdelse, der hidtil er lagt til grund af Justitsministeriet og Statsministeriet, for fortolkning af Grundlovens bestemmelser synes ikke ukritisk at kunne lægges til grund. Notitsen bør behandle denne problemstilling indgående.

Notitsen ses alene udarbejdet ud fra en statsretlig synsvinkel. I betragtning af, at kommissoriet for en grønlandsk-dansk kommission om øget grønlandsk selvstyre positivt anfører, at kommissionens forslag [til lov om selvstyre] skal være i overensstemmelse med "det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten", bør udarbejdelse af notitsen tillige ske under inddragelse af folkeretlig viden og således, at spørgsmålet om folkerettens betydning for anvendelse og fortolkning af Grundlovens bestemmelser tillige beskrives.

Notitsen bør indeholde en vurdering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

## **2. Ad. Justitsministeriets bemærkninger til Lars-Emil Johansens forslag 1 og 3**

I notitsen side 2, sidste afsnit, 1. pkt., anføres, at:

*"det [er] Justitsministeriets opfattelse, at det i et kommende lovforslag om selvstyre for Grønland vil kunne fastslås, at Grønland kan iværksætte en forfatningsforberedende proces. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at det nævnte lovforslag vil kunne indeholde en tilkendegivelse om, at regeringen i et tilfælde, hvor der skal indgås en aftale om Grønlands selvstændighed, vil være indstillet på at efterkomme et grønlandsk ønske om at forhandle om en fremtidig ordning mellem et selvstændigt Grønland og Danmark, der vil kunne betegnes "free association"."*

Det er Grønlands Hjemmestyre vurdering, at afsnittet bør præciseres og udbygges.

Det bør i notitsen beskrives, hvor i forslag til lov om selvstyre for Grønland, Justitsministeriet vurderer, at det kan fastslås, at Grønland kan iværksætte en forfatningsforberedende proces – i lovforslaget og/eller i bemærkningerne hertil.

Notitsen bør indeholde en vurdering af, hvilken karakter en passus om, at Grønland kan iværksætte en forfatningsforberedende proces har (politisk erklæring eller retligt bindende), og om det har nogen betydning for vurderingen, om passus fremgår af lov om selvstyre for Grønland og/eller bemærkningerne hertil.

Det bør i notitsen beskrives, hvor i forslag til lov om selvstyre for Grønland, Justitsministeriet vurderer, at regeringen kan tilkende sin vilje til at forhandle en fremtidig ordning mellem et selvstændigt Grønland og Danmark, der vil kunne betegnes "free association" – i lovforslaget og/eller i bemærkningerne hertil.

Notitsen bør indeholde en vurdering af, hvilken karakter en tilkendegivelse om regeringens vilje til forhandling har (politisk erklæring eller retligt bindende), og om det har nogen betydning for vurderingen, om tilkendegivelsen fremgår af lov om selvstyre for Grønland og/eller bemærkningerne hertil.

Notitsen bør indeholde en vurdering om og i givet fald i hvilket omfang, der i lov om selvstyre for Grønland eller i bemærkningerne til loven kan foretages en beskrivelse af indenfor, hvilke rammer regeringen tilkendegiver sin vilje til forhandling. Uden nærmere beskrivelse af regeringens "mandat" synes tilkendegivelsen alene at kunne betegnes som en politisk hensigtserklæring uden selvstændigt indhold.

Spørgsmålet om iværksættelse af en forfatningsforberedende proces og spørgsmålet om regeringens tilkendegivelse af vilje til forhandling og rammerne herfor bør vurderes i forhold til Grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt.

I notitsen side 2, sidste afsnit, 1. pkt., anføres at:

*" . . . regeringen i et tilfælde, hvor der skal indgås en aftale om Grønlands selvstændighed, . . . "*

Formuleringen efterlader det indtryk, at en beslutning om Grønlands selvstændighed beror på en aftale med Danmark. Dette synes ikke i overensstemmelse med formuleringen i Justitsministeriets lovskitse § 11, hvorefter beslutningen træffes af det grønlandske folk, og således at aftale om gennemførelse af selvstændighed forhandles mellem regering og landsstyre.

### **3. Ad. Justitsministeriets bemærkninger til Lars-Emil Johansens forslag 2 og 4**

Det er Grønlands Hjemmestyres opfattelse, at Lars-Emil Johansens forslag 2 og 4 ikke kan anses for tilstrækkeligt grundigt behandlet alene med en kortfattet henvisning til fuldmagtsloven og Grundlovens § 19.

Under Grønlands Landstings behandling af forslag til fuldmagtsloven blev det klart tilkendegivet fra grønlandsk side, at loven ikke måtte få præjudicerende virkning for arbejdet i den grønlandsk-danske kommission om øget grønlandsk selvstyre, jf. Grønlands Landstings efterårssamling 2004 dagsordenspunkt EM 2004/152 og forårssamling 2005 dagsordens pkt. FM 2005/38.

Under Folketingets behandling af fuldmagtsloven blev det klart tilkendegivet fra grønlandsk side, at loven ikke måtte få præjudicerende virkning for arbejdet i den grønlandsk-danske kommission om øget grønlandsk selvstyre, jf. 2004-05, 2. samling - L 168 Forslag til lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Der fremkom ikke under behandling af forslaget i Folketinget indsigelser mod eller bemærkninger til de grønlandske tilkendegivelser om, at fuldmagtsloven ikke måtte få præjudicerende virkning for arbejdet i den grønlandsk-danske kommission om øget grønlandsk selvstyre.

Det er Grønlands Hjemmestyres opfattelse, at der heri lå en tilkendegivelse fra Regering og Folketing om, at en videregående ordning for Grønlands inddragelse i og indflydelse på sager af international karakter og af betydning for Grønland kunne forhandles i forbindelse med udarbejdelse af forslag til lov om selvstyre. Det følger af såvel Itilleq-erklæringen, som bemærkningerne til fuldmagtsloven, at de ikke har præjudicerende virkning for arbejdet i den grønlands-danske selvstyrekommission.

I "Fælles principerklæring mellem Regeringen og Grønlands Landsstyre om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken", underskrevet i Itilleq den 14. maj 2003, sidste dot anføres det:

*"At denne fælleserklæring er uden præjudice for det forhandlingsforløb omkring Grønlands udenrigspolitiske forhold, som skal finde sted i forbindelse med selvstyrekommissionens betænkning. Fælleserklæringen forbliver i kraft, indtil dette forhandlingsforløb er afsluttet".*

I bemærkningerne til fuldmagtsloven, afsnit 2.1. anføres det:

*"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 inden for rammerne af grundloven og rigsfællesskabet".*

Notitsen bør indeholde en nærmere vurdering af hvilke muligheder, der indenfor Grundlovens rammer og under hensyn til det grønlandske folks selvbestemmelsesret, består for at øge Grønlands indflydelse på egne anliggender.

Til eksempel kan notitsen nærmere behandle:

- Arbejdet i Nordisk Råd med kortlægning af de selvstyrende områders stilling og arbejdsmuligheder i det nordiske samarbejde. I Rapport NSK/MR-SAM Dok nr. 73/2006 dagordningspunkt 7/6 Kartlægning av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet, p. 18 konkluderes, at der ikke i folkeretten er noget til hinder for en styrkelse af Grønlands stilling i det nordiske samarbejde i retning af fuldt medlemskab.
- Forskellen mellem medlemskab af FN og FN-organisationer, med særligt fokus på mulighederne for associeret medlemskab af visse FN-organisationer og mulighederne for at optræde i eget navn, f.eks. WHO, WTO og IWC.
- Grundlovens § 19, stk. 3, og mulighederne for at øge Grønlands indflydelse på egne anliggender gennem en ændring af regelgrundlaget for Udenrigspolitisk Nævn.

#### **4. Ad. Justitsministeriets bemærkninger til Lars-Emil Johansens forslag 5**

Præambel anvendes sjældent i dansk lovgivning.

Arbejdsgruppen vedrørende stats- og folkeretlige spørgsmål bør have et fuldstændigt grundlag for, at vurdere om en præambel udgør en retligt bindende anerkendelse af det grønlandske folk som et folk i international folkerets forstand med ret til selvbestemmelse.

Der bør i notitsen nærmere beskrives, hvilken karakter tilkendegivelsen i præambelen har (politisk erklæring eller retligt bindende). Det skal herunder vurderes, om det har nogen betydning for vurdering af karakteren af tilkendegivelsen, om den flyttes fra præambelen til den egentlige lovtæst.

Det bør fremgå af notitsen, om Danmarks anerkendelse af det grønlandske folk som et folk i folkeretlig forstand tillige skal udformes som en erklæring overfor det internationale samfund for at forpligte Danmark eksternt.

Der bør i notitsen foretages en nærmere beskrivelse af indholdet af retten til selvbestemmelse, herunder at der skelnes mellem intern og eksternt ret til selvbestemmelse. Såfremt retten til selvbestemmelse ikke har et entydigt fastlagt indhold, bør det af notitsen fremgå, med hvilket indhold begrebet anvendes i justitsministeriets lovskitse.



## 5. Ad. Justitsministeriets bemærkninger til Lars-Emil Johansens forslag 6

a) I notitsen p. 4 anføres i relation til råstofområdet følgende:

*"Med hensyn til adgangen efter Grundloven til inden for rammerne af et rigsfællesskab at overlade til et hjemmestyre at udnytte råstoffer i undergrunden henvises i øvrigt til Justitsministeriets notat af 28. februar 2001 om forholdet mellem Grundloven og aftalen af 22. december 1992 med Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden.*

*Som det fremgår af notatet (side 7), ville Grundloven være til hinder for, at den danske regering indgik aftale med et hjemmestyre om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget.*

*Som det samtidig fremgår af notatet, er Grundloven ikke til hinder for, at det overlades til et hjemmestyre at fastsætte de generelle rammer for virksomheden på råstofområdet og til at disponere bl.a. i form af tilladelser og bevillinger til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af råstoffer i undergrunden, ligesom det vil kunne overlades til det pågældende hjemmestyre at disponere over eventuelle indtægter fra indvinding af råstofferne."*

b) Overordnede bemærkninger til Justitsministeriets notits.

Notitsens opsummering af konklusionerne i Justitsministeriets notat af 28. februar 2001 forekommer ikke fuldt dækkende.

I 2001 notatet pkt. 3.6 anføres det således, at spørgsmålet om, hvorvidt Grundloven kan antages at opstille begrænsninger med hensyn til adgangen til at overdrage området råstoffer i undergrunden til et hjemmestyre m.v. inden for rigsfællesskabet "har givet anledning til betydelig tvivl" – men, at det dog har været "tilkendegivet som den almindelige opfattelse, at Grundloven ville være til hinder for, at den danske regering indgik aftale med et hjemmestyre om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget."

At det nævnte spørgsmål har givet anledning til betydelig tvivl, illustreres blandt andet af de to juridiske responsa herom, som i sin tid blev indhentet til brug for hjemmestyrekommissionen, jf. betænk. 837/1978, bind 2, bilag 6 og 7.

Professor dr. jur. Peter Germer konkluderede i sit resposum, at Grønland allerede besad ejendomsretten til den grønlandske undergrunds råstoffer (nemlig i kraft af FN's menneskerettighedskonventioner om hhv. økonomiske, kulturelle og sociale rettigheder og om borgerlige og politiske rettigheder, begge fra 1966). Endvidere konkluderede Peter Germer, at der, også om dette ikke havde været tilfældet, ikke forfatningsretligt ville være noget til hinder for, at lovgivningsmagten overgiver ejendomsretten til råstofferne i Grønlands undergrund til hjemmestyret.

Omvendt konkluderede professor dr. jur. Ole Espersen i sit resposum, at *"overdragelse af 'ejendomsretten' forstået som den fuldstændige og tidsmæssigt ubegrænsede dispositionsret ikke er mulig, idet overdragelse i denne forstand reelt ville være ensbetydende med overdragelse af højhedsret, hvilket er uforeneligt med rigsfællesskabet."*

I lyset af denne uenighed blandt de juridiske eksperter kan man studse over 2001 notatets tilføjelse:

*"Det har dog været tilkendegivet som den almindelige opfattelse, at Grundloven ville være til hinder for, at den danske regering indgik aftale med et hjemmestyre om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget."*

Formentlig sigtes der til Statsministeriets skrivelse af 25. oktober 1976, jf. betænk. 837/1978, bind 2, bilag 4, hvori der – uden forbehold - anføres følgende:

*"En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af Statens højhedsret med hensyn til undergrunden til en enkelt del af riget eller til dennes befolkning eller en hjemmestyremyndighed er efter danske retsprincipper ikke mulig." (...)* "På denne baggrund er det statsministeriets opfattelse, at det ikke vil være foreneligt med rigsfællesskabet alene at tillægge den i Grønland fastboende befolkning 'ejendomsret' til råstofferne i undergrunden."

Statsministeriets skrivelse blev udarbejdet til besvarelse af en række spørgsmål fra hjemmestyrekommissionen, og indgik i dennes arbejdsmateriale. "Der blev imidlertid aldrig nærmere redegjort skriftligt for, hvilke danske retsprincipper der egentlig var tale om, og hvorfor disse udelukkede en sådan overdragelse", som professor dr. jur. Frederik Harhoff bemærker herom (Rigsfællesskabet afsnit 4.5).

At Statsministeriets opfattelse fra starten har været omtvistet, står klart, jf. professor dr. jur. Peter Germers resposum til hjemmestyrekommissionen. Hertil kommer, at den forfatningsretlige teori på flere områder har udviklet sig siden 1976, blandt andet som en følge af udviklingen af det færøske og det grønlandske

hjemmestyre. Begge disse forhold bør indgå i det samlede grundlag for arbejdsgruppens overvejelser og bør derfor behandles i notitsen.

Et andet spørgsmål, som bør behandles i notitsen, er en nærmere beskrivelse af formuleringen "ejendomsret til landet og dets ressourcer" og begrebet "højhedsretten over undergrunden". Et forsøg på at indkredse disse to begreber og deres indbyrdes forhold kan muligt bidrage til at klargøre og nuancere de problemstillinger, som arbejdsgruppen må forholde sig til.

c) Professor dr. jur. Peter Germers resposum til hjemmestyrekommissionen – Folkeretlige og forfatningsretlige aspekter, jf. betænk. 837/1978, bind 2, bilag 6:

I det resposum professor dr. jur. Peter Germer i 1977 afgav til hjemmestyrekommissionen, afviser Peter Germer, at Grundlovens § 1 (rigsheden/rigsfællesskabet) skulle udelukke den grønlandske befolkning fra at besidde ejendomsretten til råstofferne i Grønland. Peter Germer henviser til, at hverken bestemmelsen ordlyd eller tilblivelseshistorie giver grundlag for at antage, at Grundlovens § 1 skulle omfatte spørgsmålet om ejendomsretten til de mineralske råstoffer i Grønland. Heller ikke i den forfatningsretlige teori findes der, jf. Peter Germer, nogen sådan antydning.

Peter Germer anfører videre:

*"Ifølge Ole Espersen kan den danske lovgivningsmagt efter Grundloven alene give hjemmestyremyndighederne 'beføjelser til en udnyttelse indtil videre'. Dette er ikke korrekt. For det første må det antages, at den grønlandske befolkning allerede har ejendomsretten til den grønlandske undergrunds råstoffer" (...) "For det andet vil der, selv hvis det antages at den grønlandske befolkning ikke for øjeblikket har nogen ejendomsret til undergrundens råstoffer, ikke forfatningsretligt være noget til hinder for at lovgivningsmagten beslutter at hjemmestyret skal have ejendomsretten til råstofferne i Grønlands undergrund."*

Peter Germers opfattelse af, at den grønlandske befolkning allerede har ejendomsretten til den grønlandske undergrunds råstoffer er folkeretligt funderet. Peter Germers opfattelse hviler på de enslydende bestemmelser i artikel 1, stk. 2 i hhv. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, begge ratificeret af Danmark:

*"Alle folk kan til deres egne formål disponere frit over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel, og i folkeretten. Et folk må aldrig berøves sine eksistensmuligheder."*

Yderligere indeholder artikel 25 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og artikel 47 i konventionen om borgerlige og politiske rettigheder følgende bestemmelse:

*"Intet i denne konvention må fortolkes som en indskrænkning i alle folks naturlige ret til fuld og fri nydelse og udnyttelse af deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer."*

Peter Germer anfører om begrebet "folk":

*"Det har været hævdet i den danske debat, at når FN taler om folk menes der 'suveræne' eller 'selvstændige' folk. Dette er ikke korrekt. For det første fremgår det klart af forarbejderne til artikel 1 i de to FN-konventioner, at ordet folk omfatter mere end 'selvstændige folk'. For det andet må bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, læses i sammenhæng med bestemmelsen i artikel 1, stk. 1, der siger at alle folk har selvbestemmelsesret. Ud fra den praksis der har udviklet sig inden for FN med hensyn til folkenes selvbestemmelsesret, må det anses for utvivlsomt, at reglerne finder anvendelse inden for områder, der er geografisk adskilt fra moderlandet, når den overvejende del af befolkningen tilhører en anden kultur end den, der hersker i moderlandet. Dette er tilfældet for Grønlands vedkommende. At Grønland indtil 1953 havde status som dansk koloni, er et moment, der særligt taler for at anse den grønlandske befolkning som et folk i de to FN-konventioners forstand. Den grønlandske befolkning har således ifølge artikel 1, stk. 2, i de to FN-konventioner ejendomsretten til de naturgivne rigdomskilder og ressourcer."*

Antages det imidlertid, at ejendomsretten til råstofferne i Grønlands undergrund ikke allerede (i medfør af folkeretten) tilhører det grønlandske folk, er det Peter Germers vurdering, at der intet forfatningsretligt vil være til hinder for, at lovgiver placerer ejendomsretten hos hjemmestyremyndighederne:

*"Selv hvis det antages at den grønlandske befolkning ikke for øjeblikket har nogen ejendomsret til mineralske råstoffer i Grønland, vil der ikke forfatningsretligt være noget til hinder for at lovgivningsmagten vedtager at hjemmestyremyndighederne skal have ejendomsret til de mineralske råstoffer. For det første er det i nyere forfatningsretlig teori blevet gjort gældende at lovgivningsmagten har en almindelig kompetence til at tildele andre organer kompetence, alene med de begrænsninger der fremgår af specielle bestemmelser i Grundloven, og der findes ingen specielle bestemmelser i Grundloven om ejendomsretten til mineralske råstoffer. For det andet må det under alle omstændigheder antages at Grundloven ikke udelukker en forfatningsretlige særstilling for Grønland i form af et vidtgående lokalt selvstyre, og der må kunne ske en særligt vidtgående delegation af lovgivningsmagt under hensyn til Grønlands særlige situation. For det tredje kunne man sige at hvis lovgivningsmagten kan gøre det mere at beslutte 'at Grønland skal have sin fulde*

*selvstændighed, og derved helt på egen hånd råde over undergrunden' må lovgivningsmagten også kunne gøre det mindre at etablere en hjemmestyreordning hvorved hjemmestyret får ejendomsretten til de mineralske råstoffer i Grønland."*

d) Forfatningsretlige udviklingstendenser: Fra rigsenhed til rigsfællesskab.

I kap. 4 i sin doktordisputats "Rigsfællesskabet" 1992 redegør Frederik Harhoff for den grønlandske råstofordning og hjemmestyrekommisionens forhandlinger herom. Harhoff bemærker i afsnit 4.6.3, at:

*"... det fundamentale spørgsmål om, hvorvidt andre end Den danske Stat overhovedet kan "eje" råstofferne i Grønlands undergrund; dette spørgsmål måtte fra dansk side principielt besvares benægtende, for ingen anden myndighed end selve statsmagten kan disponere over Rigets grundlæggende bestanddele, d.v.s. luft-, sø- og landterritoriet med tilhørende undergrund. Højhedsretten udtrykker netop det særlige retlige og politiske rådighedsforhold, der består mellem en statsmagt på den ene side og territoriet og dets ressourcer på den anden, og dette forhold tåler ingen indskrænkning – så længe forudsætningen om Rigets helhed og enhed opretholdes."*

Forudsætningen om Rigets helhed og enhed er i den nyere forfatningsretlige teori og litteratur sat under pres som følge af etableringen og udviklingen af hhv. det grønlandske og det færøske hjemmestyre. I den nyere forfatningsretlige teori og litteratur betragtes Det Danske Rige således som et *rigsfællesskab* snarere end en *rigsenhed*.

Frederik Harhoff konkluderer f.eks. i "Rigsfællesskabet" 1992, afsnit 14.1.4, at:

*"Hjemmestyreordningerne har ændret Grundlovens myndighedsstruktur og kompetencefordeling, således at statsorganernes monostruktur er blevet afløst af en geografisk og sagligt baseret tredeling af den lovgivende og udøvende magt. Der er med andre ord hverken skabt en ny forbundsstat eller et statsforbund, men simpelthen en særegen ordning for forholdet mellem Danmark og dets oversøiske rigsdele."*

Den forfatningsretlige særstilling som hjemmestyre-ordningerne dermed besidder, er efter Harhoffs opfattelse opnået, ikke gennem en forfatningsretlig sædvane, men *"ved et helt unikt greb, som en ordning sui-generis"*.

I "Danmarks Riges Grundlov med kommentarer" (red: Henrik Zahle) er det i kommentarerne til Grundlovens § 1 anført, at:

*"Riget næppe længere udgør nogen forfatningsretlig énhed, men består af tre*

*autonome retssamfund med hver deres retssystem, der er knyttet sammen i et rigsfællesskab under én fælles forfatning."*

Denne nutidige forståelse af Grundlovens § 1 og rigsdelenes forfatningsretlige stilling rejser spørgsmålet, om der gives mulighed for at anerkende, at Grønland – uden at have karakter af selvstændig nation – dog besidder en sådan særegen forfatnings- og folkeretlig stilling i Rigsfællesskabet, at der til det grønlandske folk knytter sig egne og uadskillelige rettigheder til det grønlandske territorium, herunder undergrunden. Dette spørgsmål bør behandles i notitsen.

Frederik Harhoff vurderer i "Rigsfællesskabet" 1992, afsnit 2.6.1, at den færøske råstofaftale af 1992 indebærer, at højhedsretten over undergrunden ikke længere kan anses som udelelig.

Notitsen bør forholde sig til Frederik Harhoff's vurdering og herunder behandle spørgsmålet, om denne vurdering åbner op for en konstruktion, hvor Grønland (evt. Grønland på Rigets vegne) besidder højhedsretten over det grønlandske territorium, dog under respekt af Grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., hvorefter afgivelse af territorium kræver Folketingets samtykke.

e) Den færøske råstofaftale af 1992.

"Råstoffer i undergrunden" var i den færøske hjemmestyreløvs fra 1947 optaget på en liste (liste B) over sagsområder, om hvilke der først skulle føres yderligere forhandlinger forinden der blev taget stilling til, om, og i hvilket omfang, de kunne anerkendes som særanliggende. I maj 1948 besluttede det færøske Lagting, at der skulle indledes forhandling med Staten om overtagelse af bl.a. dette område. Råstofområdet blev dog indtil videre på "ventelisten", men blev på ny taget op af Lagtinget i 1975. Som følge af de igangværende forhandlinger om den tilsvarende grønlandske problematik i forbindelse med etableringen af den grønlandske hjemmestyreordning, fandt drøftelserne om råstofområdets overtagelse ikke sted før i 1981-82. Statsministeren tilskrev i den forbindelse det færøske Landsstyre således, d. 18. februar 1982:

*"En fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af Riget eller til dennes befolkning, eller til en hjemmestyremyndighed, er efter danske retsprinsipper ikke mulig, og det vil ikke være foreneligt med rigsfællesskabet at overdrage den fastboende befolkning på Færøerne eneretten til råstofferne i undergrunden. Regeringen anser det herefter for udelukket, at sagsområdet 'råstoffer i undergrunden' helt eller delvist kan overføres til Færøernes Hjemmestyre som særanliggende."*

Fra færøsk side blev det omvendt gjort gældende, at der under forhandlingerne om det færøske hjemmestyres indflydelse ikke blev taget forbehold om, at

råstofområdet ikke kunne overtages, men at sagområdet tværtimod blev optaget på liste B over områder, om hvis eventuelle overgang der skulle forhandles. Endvidere anførtes fra færøsk side, at det ikke har været muligt nærmere at definere eller konkretisere de 'almindelige retsprincipper', som Statsministeriet begrundede sin konklusion med, og at et anbringende om højhedsrettens uoverdragelighed ikke kan anses for holdbart, idet Staten på andre områder, f.eks. skatteopkrævningsområdet, har overdraget højhedsretten til det færøske hjemmestyre.

Herom skriver Frederik Harhoff i "Rigsfællesskabet", afsnit 2.6:

*"For en ren umiddelbar betragtning var det ubestrideligt, at områdets overtagelse på 'ventelisten' ikke gav mening, medmindre man fra dansk side netop forestillede sig, at der i det mindste kunne forhandles om dette punkt. Havde man i 1947 haft samme klare opfattelse af spørgsmålet som i 1982, burde området aldrig have været nævnt på listen. På den anden side var det danske synspunkt rodfæstet i en opfattelse om forholdet mellem statsmagt og territorium, som i første omgang kom til at veje tungest. Denne opfattelse var formentlig i realiteten baseret på overvejelser, der kun i ringe grad var af egentlig juridisk karakter."*

I september 1992 blev der imidlertid indgået en aftale mellem den daværende statsminister, udenrigsminister og energiminister på den ene side og den daværende lagmand og viceslagmand på den anden om overtagelse af sagsområdet 'Råstoffer i undergrunden'. Aftalen, der i første omgang kun var mundtlig, indebar, at Færøerne gives den fulde lovgivende og administrative myndighed på området, samt overtager det økonomiske ansvar for og alle fremtidige udgifter på området. Eventuelle indtægter fra fremtidig råstofindvinding vil endvidere udløse forhandlinger om nedsættelse af Statens tilskud til Færøerne.

Frederik Harhoff anfører i "Rigsfællesskabet" afsnit 2.6.1 om aftalen:

*"Aftalen var overraskende og syntes ganske at bryde med Regeringens hidtidige holdning i sagen, nemlig at en sådan overdragelse ville stride mod dansk højhedsrets udelelighed, jf. statsministerens (...) skrivelse af 18. februar 1982. At regeringen nu har opgivet denne forudsætning må på den ene side indebære, at højhedsretten over undergrunden ikke længere kan anses for at være udelelig, samt at Rigets forfatningsretlige sammenhold på den anden side ikke brydes selvom denne højhedsret deles. Dette må efter min vurdering betyde, at forestillingen om Rigets enhed ikke længere kan forsvares; når højhedsretten således er delt, må Riget karakteriseres som et fællesskab mellem flere dele." (sekr. fremhævelse).*

f) Sammenfattende bemærkninger:

Justitsministeriets notits af 10. august 2006 efterlader det indtryk, at Grundloven (utvivlsomt) vil være til hinder for, at den danske regering indgår aftale med et hjemmestyre om fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret over undergrunden til en enkelt del af riget eller om overdragelse af ejendomsretten over råstoffer i undergrunden til befolkningen i en bestemt del af riget.

Denne opfattelse står ikke uimodsagt i den juridiske litteratur, og Justitsministeriet har da også i et notat af 28. februar 2001 anført, at spørgsmålet om, hvorvidt Grundloven kan antages at opstille begrænsninger med hensyn til adgangen til at overdrage området råstoffer i undergrunden til et selvstyre inden for rigsfællesskabet, har givet anledning til betydelig tvivl.

Notitsen forholder sig ikke til betydningen af de to FN konventioner fra 1966, (og dermed de folkeretlige aspekter af problemstillingen) eller til den (forfatningsretlige) argumentation, der i øvrigt er fremført af professor dr. jur. Peter Germer i hans responsum til hjemmestyrekommissionen.

Notitsen forholder sig ligeledes ikke til, hvorvidt 1992 aftalen om de færøske råstoffer har muliggjort den forståelse, "at højhedsretten over undergrunden ikke længere kan anses for at være udelelig, samt at Rigets forfatningsmæssige sammenhold på den anden side ikke brydes, selvom denne højhedsret deles" (Frederik Harhoff, "Rigsfællesskabet" afsnit 2.6.1).

Endelig forholder notitsen sig ikke til, hvilken betydning det (i relation til spørgsmålet om ejendomsretten til de grønlandske råstoffer) har for forståelsen af den danske stats højhedsret, når det i den nyere forfatningsretlige litteratur konkluderes, "at Riget næppe længere udgør nogen forfatningsretlig énhed, men består af tre autonome retssamfund med hver deres retssystem, der er knyttet sammen i et rigsfællesskab under én fælles forfatning." (Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red. Henrik Zahle, p. 33).

Ikinngutinnarsumik inuulluaqqusillunga

Med venlig hilsen

Poul Knudsen

Toqq/direkte 34 51 24



**Bilag 15 – Bilag 9 - Udkast til lov om Grønlands selvstyre**

Se kapitel 13 i betænkningen.

**Grønlandsk-dansk selvstyrekommission**  
**Arbejdsgruppen vedr. stats- og folkeretlige spørgsmål**  
*Sekretariatet*

Den 14. december 2005

**Notits**  
**om**  
**free association**

På arbejdsgruppens møde den 7. september 2005 blev det besluttet at udarbejde en analyse af, hvad free association indebærer samt i forlængelse heraf at udarbejde en redegørelse om og i hvilken udstrækning en model med free association eller evt. elementer heri kan indgå i en ny selvstyreordning.

Til brug for analysen foreligger (vedlagt):

- Udenrigsministeriets notat af 14. oktober 2005 - free association: folkeretlige aspekter.
- Ole Spiermanns foreløbige bemærkninger af 31. oktober 2005 angående "free association" i folkeretten.
- Mininnguaq Kleists kommentarer af 1. november 2005 til Udenrigsministeriets notat af 14. oktober 2005 samt egne tilføjelser.
- Justitsministeriets notits af 25. november 2005 om mulighederne for at en model med "free association" kan indgå i en ny selvstyreordning under respekt af grundloven og kommissionens kommissorium.
- Ole Spiermanns supplerende bemærkninger af 5. december 2005 angående "free association" i folkeretten (fremsendt efter mødet den 1. december 2005).

Arbejdsgruppens eksperter (Henrik Zahle, Ole Spiermann, Tyge Lehmann, Jørgen Steen Sørensen og Mininnguaq Kleist) afholdte den 1. december 2005 møde med sekretariatet med henblik på en drøftelse af problemstillingen på baggrund af det materiale, der var tilvejebragt til mødet. (Afbud fra Jens Peter Christensen og Gudmundur Alfredsson.)

\*\*\*

Arbejdsgruppens eksperter var på mødet enige om, at free association ikke er et entydigt folkeretligt begreb, men at en gennemgang af det foreliggende materiale bl.a. peger i retning af følgende (oprindelige) overordnede, *folkeretlige karakteristika* ved en free association-ordning:

- ordningen er aftalebaseret

- aftalen indgås mellem stat og folk (med ret til selvbestemmelse og med folkeretssubjektivitet)
- folket har ret til i forbindelse med ordningen at udforme sin egen forfatning.

Ole Spiermann og Tyge Lehmann drøftede med henvisning til FN resolution 1541, princip VII, om folket i free association – som et yderligere karakteristikon – har ret til på et senere tidspunkt ad demokratisk og retmæssig vej selv at træffe beslutning om ændring af sin status, herunder valg af fuld uafhængighed. Af resolution 1541, princip VII, fremgår: "[Free association] should be one which respects the individuality and the cultural characteristics of the territory and its peoples, and *retains for the peoples of the territory which is associated with an independent State the freedom to modify the status of that territory through the expression of their will by democratic means and through constitutional processes.*" Tyge Lehmann fandt, at bestemmelsen var åben for flere fortolkninger, mens Ole Spiermanns opfattelse var, at folkets mulighed for selv at vælge fuld uafhængighed var et yderligere karakteristikon ved free association.

Det var eksperternes opfattelse, at der i en free association-ordning i alle tilfælde er vidde rammer for den nærmere udformning af selvstyre og forholdet mellem folk og stat spændende fra en tilstand af fuld uafhængighed til fuld integration, samt at det af samme grund er vanskeligt nærmere at redegøre for indholdet af "free association".

\*\*\*

På baggrund af en gennemgang af *nuværende statspraksis* var eksperterne enige om, at der i dag tegner sig følgende karakteristika for ordninger, der selv betegner sig som "free association". Der er tale om:

- aftalemæssige (traktatbaserede) ordninger
- aftalen indgås mellem *stater*
- parterne har hver deres forfatning
- visse af den associerede stats anliggender varetages af den anden stat (bl.a. forsvarspolitik). "Varetager" kan dække forskellige grader af indflydelse fra begge parter.

Det bemærkes i øvrigt, at nuværende statspraksis viser,

- at der er ud over de grundlæggende ligheder også er visse forskelle mellem de forskellige ordninger, uanset at de alle anvender betegnelsen "free association", og at de enkelte ordninger må vurderes ud fra egne historiske forudsætninger og særlige omstændigheder. Desuden kan free association ordninger kan have rødder i tidligere koloniforhold.
- at de associerede områders forfatninger typisk er blevet gennemført i forbindelse med etableringsprocessen for de pågældende ordninger med free association, hvorfor processen fra de indledende forberedelser og forhandlinger om en free association-ordning til ikrafttrædelsen af ordningen har strakt sig over en årrække. I denne proces

kan det associerede område ændre status fra oversøisk territorium eller lignende til stat.

I sine supplerende bemærkninger af 5. december 2005 anfører Ole Spiermann: ”Navnlig er eksemplerne [fremhævet i Udenrigsministeriets notat af 14. oktober 2005] ikke udtryk for, at betydningen af ”free association” er blevet ændret siden resolution 1541 til blot at omfatte en særlig form for statsforbund. Uagtet dette kan være den primære brug i dag, må ”free association” efter min opfattelse antages fortsat at have samme omfang som i resolution 1541.” Det er Ole Spiermanns opfattelse, at der kan have været flere eksempler på brug af free association i forbindelse med afkoloniseringen som en mellemstation mellem kolonistatus og fuld uafhængighed, uanset om den nøjagtige betegnelse blev anvendt.

Det blev understreget på mødet, at en free association-ordning ikke er statisk, men genstand for en dynamisk udviklingsproces. Free association-ordningerne er kendte og anerkendte i FN-systemet, idet ordningerne er stabilitetsskabende ved, at mindre statslige og/eller territoriale enheder opretholder et tæt forhold til en stærkere stat. Mikrostater kan være sårbare overfor større begivenheder på verdensscenen.

Med hensyn til begrebet ”forfatning” var der enighed om, at den oprindelige brug af betegnelsen er usikker, men dog ikke synes at udelukke, at det associerede territorium var underlagt moderstatens forfatning.

Det var Henrik Zahles opfattelse, at det – uanset at der inden for riget er én grundlov – ville være muligt, at en kommende selvstyrelov rummer grundlaget for Grønlands forfatning eller lignende højtidelig betegnelse for Grønlands øverste juridiske ordning inden for grundloven.

Jens-Christian Bülow (Justitsministeriet, da Jørgen Steen Sørensen måtte forlade mødet) pegede på, at anvendelse af betegnelsen forfatning for andet end rigets grundlov kunne give anledning til forvirring om den retlige rækkevidde af en sådan ordning.

Mininnuaq Kleist gav udtryk for, at det var vigtigt ikke at skabe hindringer for, at forholdet mellem Grønland og Danmark kunne udvikle sig i retning af en ordning med de karakteristika, som kendetegner free association i nuværende praksis. Grønland måtte kunne foretage ensidige forberedelser hen imod eventuel free association eller forud for en eventuel løsrivelse. Herunder bl.a., at Grønland må kunne indlede en proces med henblik på at forberede en egen forfatning som en forudsætning for på et senere tidspunkt at kunne indgå i en free association-ordning eller som forberedelse til løsrivelse. Af samme grund fandt Mininnuaq Kleist ikke, at det kunne være hensigtsmæssig at anvende betegnelsen ”forfatning” om en kommende selvstyrelov. Betegnelsen anvendes mest naturligt om en selvstændig stats forfatning, herunder den forfatning som en associeret stat tilvejebringer, før den indgår i en free association-ordning.

Det var sammenfattende eksperternes opfattelse:

1. At det i relation til en kommende selvstyreordning måtte være afgørende at se på indholdet af ordningen, ikke betegnelsen.
2. At det næppe vil være hensigtsmæssigt at betegne en kommende selvstyreordning free association, såfremt ordningen ikke indeholder de karakteristika, der gør sig gældende for de ordninger, der i dag betegner sig som free association, jf. ovenfor.
3. At en kommende selvstyreordning kan hente inspiration fra free association og således indeholde følgende elementer:
  - selvstyreloven kan bygge på en overenskomst mellem landsstyret og regeringen
  - ordningen vil kunne tilvejebringe en vidtgående selvstændig stilling for Grønland inden for rigsfællesskabet, hvor Grønland vil kunne foretage ensidige forberedelser hen imod selvstændighed, evt. i forbindelse med free association i en form svarende til de nuværende ordninger, der betegnes sådan
  - free association vil f.eks. i forbindelse med den i kommissoriet anførte bestemmelse om Grønlands selvstændighed kunne omtales i lovbemærkningerne som en mulig fremtidig ordning af forholdet mellem Grønland og Danmark, der også kan indebære en forfatningsforberedende proces i Grønland.

Nunanut Allanut Pisortaqarfik  
Udenrigsdirektoratet



## Ilisimatitsissut Notat

13. august 2006

Dato: 13. august 2006  
J.nr. 00.01-11

Postboks 1340  
3900 Nuuk  
Oq/tel +299 34 50 00  
Fax +299 32 93 98  
Mail: aw@ghsdk.dk  
www.nanoq.gl

**Hjemmestyrets ønsker til udenrigskompetence mv. i en kommende selvstyrelov, der ikke er imødekommet i det foreliggende udkast til udenrigskapitel**

### I. Indledning

På møde i Fælleskommissionen for Selvstyre den 12. juni 2006 blev det konkluderet, at kommissionens medlemmer kan fremsende konkrete ændringsforslag til Sekretariatet inden den 28. juni. Herefter vil en ekspertgruppe bestående af UM, UD og den til kommissionen tilknyttede stats- og folkeretlige sagkundskab udarbejde en redegørelse for de fremkomne forslag med henblik på en skriftlig afrapportering på kommissionens næste møde (september 2006).

Endvidere aftalte Kaj Kleist og Birthe Rønn Hornbech at hjemmestyret skulle fremsende en oversigt over de ønsker mht. varetagelse af kompetencer og funktioner på udenrigsområdet, som ikke imødekommes med den foreliggende skitse til udenrigskapitel.

Oplistningen er gennemført nedenfor i afsnit IV. Grundlaget herfor er landstyrets koalitionsaftale samt kommissoriet for Fælleskommissionen, herunder at ordningen skal ligge inden for rammerne af rigsfællesskabet og grundloven.

Hjemmestyret har iht. fuldmagtsloven mulighed for at varetage kompetencer, f.eks. medlemskab af WTO af og IMO samt WHO (associeret medlemskab). Disse muligheder er for nærværende ikke udnyttet. Dette er udtryk for, at Grønland har ret til at definere sine fokusområde for Grønlands udenrigspolitiske aktiviteter. Dvs at Grønland må have ret til at være selektiv.

Tilsvarende er der situationer, hvor Hjemmestyret ønsker at drage nytte af UMs ekspertise samt det forhold, at Danmark er medlem af EU. Jf. således ønsket om

UMs bistand i WTO-sagen samt EU-forhandlingerne, der forhandles som en fælles aftale, selv om den kunne forhandles af Hjemmestyret iht. fuldmagtsloven. Dette er udtryk for, at de er tale om et rigsfællesskab, hvor Hjemmestyret har ret til at være selektive mht. de udenrigspolitiske aktiviteter. Grønlands forpligtelser (god sagsforberedelse, optræden udadtil osv.) vil således kræve øgede ressourcer, på områder, hvor Grønland er eneansvarlig eller hovedansvarlig for forhandlingerne.

Spørgsmålet om evt. udvidet kompetence for de selvstyrende områder i Nordisk Råd samarbejdet er ikke inddraget, idet denne sag endnu er på et indledende stadium. Desuden synes evt. udvidet kompetence i Nordisk Råd samarbejdet at ligge inden for rammerne af det foreliggende lovudkast.

## **II. Koalitionsaftalen**

Landsstyret har i sin koalitionsaftale aftalt følgende politik for sit internationale virke:

### *Internationalt samarbejde*

*Landsstyret sætter som sit politiske mål, at de grønlandske myndigheder på egen hånd og uden begrænsninger kan indgå internationale aftaler om alle væsentlige spørgsmål for vort land.*

*Landsstyret vil styrke Grønlands aktive deltagelse i det internationale politiske samarbejde.*

*Det internationale samarbejde med hensyn til trafik, erhverv, turisme, samhandel, kultur, uddannelse, sundhed, mellemfolkelige kontakter, forskning og miljø skal styrkes. Landsstyret vil til stadighed søge samarbejde med andre landes myndigheder og forskere på alle områder omkring initiativer, der kan modvirke konsekvenser af klimænderingerne.*

*Landsstyret er besluttet på at få realiseret det fremtidige samarbejde med EU på grundlag af en partnerskabsaftale.*

*Landsstyret agter med henblik på de kommende forhandlinger med EU at arbejde for at tage de nødvendige forholdsregler med hensyn til fordeling af fiskekvoter med henblik på opnåelsen af et tilfredsstillende resultat – samhandelsmæssigt og økonomisk.*

## **III. Kommissoriet**

I Fælleskommissionens kommissorium af 21. juni 2004 hedder det mht. udenrigsområdet mv.:

*Idet den danske regering og Grønlands landsstyre ønsker at sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark samt at øge det grønlandske folks selvbestemmelsesret i størst muligt omfang, inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab, er Den danske Regering og Grønlands Landsstyre enige om at nedsætte en paritetisk sammensat kommission. Selvstyrekommissionens afsluttende betænkning udgør et væsentligt bidrag til kommissionens arbejde.*

*Kommissionen skal, med udgangspunkt i Grønlands nuværende forfatningsmæssige placering og i overensstemmelse med det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten, overveje og stille forslag om, hvorledes de grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetence, hvor dette er forfatningsretligt muligt.*

*Kommissionen skal udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning, som tillige tager hensyn til sagsområder, der allerede er overtaget af de grønlandske myndigheder i medfør af hjemmestyreloven for Grønland.*

....

Kommissoriet og koalitionsaftalen stemmer overens mht. ønsket om størst mulig grad af ligestilling og selvbestemmelsesret. Men kommissoriet indeholder følgende begrænsninger:

Formuleringerne "... inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab ..." henviser formentlig bl.a. til grundlovens § 1:

*Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige*

Formuleringen "... hvor dette er forfatningsretligt muligt" henviser formentlig til grundlovens § 19:

*Stk. 1. 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. 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.*

Første led i koalitionsaftalens målsætning ("at de grønlandske myndigheder på egen hånd og uden begrænsninger kan indgå internationale aftaler om alle væsentlige spørgsmål for vort land") kan ikke imødekommes fuldt ud inden for rammerne af kommissoriet, specielt på grund af formuleringen "uden begrænsninger". Grundlovens § 19 vil sætte grænsen.

#### **IV. Ønsker i forhold til (udover) lovskitsen**

I det følgende gennemgås lovtæksten mhp. at markere muligheder for udvide kompetencen, dvs. udøve kompetencer eller varetage funktioner, der ikke er mulige iht. lovtæksten.

For så vidt angår bemærkningerne til lovtæksten har Udenrigsministeriet henvist til bemærkningerne til fuldmagtsloven. Da der er tale om en ny lovgivning, der skal erstatte hjemmestyrelov og fuldmagtslov, og som skal udgøre lovgrundlaget for det kommende selvstyre, bør der udarbejdes nye bemærkninger. Hittidige bemærkninger bør således gennemgås kritisk.



*§ A. Udenrigs- og sikkerhedspolitik er et rigsanliggende. Landsstyret kan selv forhandle og indgå aftaler på rigets vegne inden for rammerne af § B. I øvrigt medinddrager rigsmyndighederne landsstyret i overensstemmelse med bestemmelserne i dette kapitel.*

Fuldmagtsbestemmelserne i § B giver landsstyret fuldmagt inden for de områder, hvor hjemmestyret har den interne kompetence.

§ C, stk. 3-4 giver mulighed for at Hjemmestyret kan varetage forhandlinger inden for dette område under udenrigstjenestens medvirken og mulighed for at medunderskrive aftaler, der er forhandlet på denne måde. § C, stk. 1-2 og stk. 5-6 indeholder reglerne om medinddragelse.

Koalitionsaftalens 1. punktum (*"at de grønlandske myndigheder på egen hånd og uden begrænsninger kan indgå internationale aftaler om alle væsentlige spørgsmål for vort land"*) er imidlertid mere vidtgående og efter ordlyden kræver den kompetence udover § A, 1. punktum. "Internationale aftaler om alle væsentlige spørgsmål for vort land" vil bl.a. omfatte forsvars- og sikkerhedspolitiske aftaler vedr. Grønland (forsvarsaftalen mv) samt alle internationale aftaler der omfatter såvel Danmark og Grønland (og evt. også Færøerne, jf. § B, stk. 4).

Det må medgives, at landsstyrets overordnede mål ikke kan realiseres inden for kommissoriets rammer (dvs. grundlovens § 1 og § 19, jf. ovenfor).

Spørgsmålet er imidlertid i hvilken udstrækning lovudkastet hindrer Hjemmestyret i at udøve kompetencer/funktioner hjemmestyret gerne vil udøve. Dette vurderes konkret i forbindelse med §§ B, C og D nedenfor.

#### Ønske til § A og § B

Fuldmagtsloven (§ B) omfatter retligt bindende aftaler. I bemærkningerne bør det præciseres, at Hjemmestyret i forvejen har kompetence til at indgå aftaler, der ikke er retligt bindende. Det bør så også anføres, at der kan være tvivl om hvorvidt en aftale er retligt bindende eller ej.

#### Ønske til § A

De dele af ltilleq-erklæringen, der ikke allerede er indarbejdet i loven, indskrives i teksten som en præambel til udenrigskapitlet, f.eks. således (i stedet for § A, 3. punktum):

"Landsstyret medinddrages og har medindflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland. Der er tale om en ægte medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligestilling mellem de to rigsdele i alle spørgsmål, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget."

**§ B.** 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 Færøerne og Grønland. 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 paragraf.

Stk. 3. Folkeretlige aftaler, der er indgået efter stk. 1 og stk. 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.

Stk. 6. Folkeretlige aftaler i medfør af nærværende paragraf, indgås på rigets vegne af Grønlands landsstyre under betegnelsen Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland. Folkeretlige aftaler i medfør af 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. 7, 2. pkt.

Stk. 7. bestemmelserne i nærværende paragraf forudsætter et nært samarbejde mellem den danske regering og Grønlands landsstyre med henblik på, at Kongeriget Danmarks samlede interesser ikke tilsidesættes, 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.*

Ønsker til § B, stk. 4

a) Kompetence vedr. forsvars- og sikkerhedspolitik

**Ønske: At kunne forhandle direkte med f.eks. amerikanerne.** Forhindres af § B, stk. 4, samt grundlovens § 19. Hvis man når frem til, at en konkret sag alene vedrører Grønland, kan rigsmyndighederne iht. § C, stk. 4 (se nedenfor) bemyndige landsstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten. Det er dog næppe sandsynligt, at rigsmyndighederne er indstillet på dette, på grund af en evt. forhandlings mulige sammenhæng med rigets generelle udenrigs- og sikkerhedspolitik. Også her kan der dog være tale om, at Hjemmestyret i den konkrete situation kan finde det mere hensigtsmæssigt at forhandlingerne varetages af Udenrigsministeriet, dvs. at Grønland kan have fordele ved at Danmark er med som "storebror". Selv om bemyndigelsesretten næppe kan løses helt tilfredsstillende hvad angår Grønland er det lige så meget hvilken stilling Grønland vil have i den interne delegation mellem Danmark og Grønland. Såfremt Danmark opretholder sin suveræne ret på forsvars- og sikkerhedspolitikken hvad angår Grønland kunne man tilføje i lovtæksten, at Grønland skal have det afgørende ord med hensyn til mandat og målsætninger hvad angår sager som vedrører Grønland. Ligeledes kan man forestille sig, at Danmark uddelegerer opgaven til Grønland med medvirken af udenrigstjenesten. Sådanne uddelegeringer af opgaver, som Danmark ellers er ansvarlig for har man set tidligere i f.eks. Arktisk Råds ministermøder.

b) Kompetence vedr. territoriet/suveræniteten

**Ønske: At kunne forhandle afgrænsningssager direkte med den relevante modpart.** Forhindres af § B, stk. 4, samt grundlovens § 19. Hvis man når frem til at en konkret sag alene vedrører Grønland, kan rigsmyndighederne bemyndige landsstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten. Dette vil forudsætte, at hjemmestyret får trækingsret på f.eks. Kort- og Matrikelstyrelsen i forbindelse med den konkrete forhandling. Værdien af en sådan ordning vil formentlig blive reduceret af, at medkontrahenten muligvis vil kræve at have den suveræne stat som forhandlingspart (jf. Hans Ø-problematikken i forhold til Canada). Desuden er der nu kun Hans Ø samt området nord for Grønland (ved

udvidet kontinentalsokkel efter havretskonventionens art. 76), der er udestående. Igen ligesom ovenover handler det lige så meget om den interne rolle- og ansvarsfordeling mellem Danmark og Grønland. Selv om det er Danmark som står som den formelle forhandlingspart må det være muligt, at der gives mulighed for i loven, at Grønland har det afgørende ord når det gælder grønlandske sager. Ligeledes kan der i lovteksten være den mulighed, at Danmark uddelegerer opgaven som forhandlingsleder til Grønland.

c) Reel medinddragelse i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Der er nu aftalt en ordning for medinddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, der berører Grønland direkte (i snævrere forstand). Der ønskes også procedurer for medinddragelse i overordnede generelle spørgsmål. I spørgsmål som f.eks. Irak-krigen er det imidlertid det officielle standpunkt, at Grønland i denne sammenhæng må sidestilles med f.eks. Bornholm eller Gladsaxe. Dette kan imidlertid ikke være holdbart. En international udvikling kan f.eks. berøre Grønland anderledes end Danmark, f.eks. kan skibs- eller flyforbindelser blive afbrudt. Endvidere vil ny selvstyrelov, der giver Grønland mulighed for at forberede sin selvstændighed også betyde, at sammenligningen med kommuner ikke holder. Grønland har et andet lovgrundlag. En ægte selvstyreordning må derfor også indebære medinddragelse i sådanne sager. Medinddragelsen bør bero på et væsentlighedskriterium.

d) Kompetence vedr. aftaler som forhandles inden for mellemfolkelig organisation, hvor kongeriget Danmark er medlem

Generelt bemærkes, at dette dels vil bero på den pågældende organisations vedtægter, dels på grundlovens § 19.

1) Mulighed for selvstændigt grønlandsk medlemskab

Eksempel: WTO, hvor Grønland som selvstændigt toldområde kan blive medlem i egen ret. Tilsvarende vistnok også IMO, hvor Færøerne er eller vil blive medlem. Grønland har imidlertid endnu ikke fundet det hensigtsmæssigt at blive selvstændigt medlem. Denne situation kan dog ændre sig i fremtiden.

Det bemærkes at Grønland (og Færøerne) formentlig tilsvarende har mulighed for at tiltræde havretskonventionen, jf. art 305 i konventionen:

*"This convention shall be open to signature by*

*a) all states*

....

*e) all territories which enjoy full internal self-government, recognized as such by the United Nation, but have not attained full independence in accordance with General Assembly Resolution 1514 (XV) and which have competence over the matters governed by this convention, including the competence to enter into treaties in respect of those matters.*

..."

Det vil dog kræve en nærmere analyse af havretskonventionen for at fastslå, om Grønland har fuldt indre selvstyre på alle områder omfattet af konventionen. Konventionen er imidlertid som bekendt ratificeret af riget.

## 2) Mulighed for associeret medlemskab

Eksempel: WHO, hvor der har hidtil ikke været fremsat ønsker om associeret medlemskab af organisationen.

### **Typetilfælde**

#### A) Organisationer hvor EU ikke er medlem/uden for EU-kompetence

Eksempel: IWC.

IWC-konventionen er indgået mellem "governments". Udenrigsministeriet påstår, at der er ingen tvivl om, at der tales om regeringer for suveræne stater, og at selvstyrende områder ikke kan blive medlem. Denne påstand er dog UM's egen konklusion for der syntes ikke, blandt folkeretsekspertes, at ordet "governments" ekskluderer selvstyrende områder.

Både Danmark, Grønland og Færøerne har interesser i konventionen. De største og mest direkte interesser ligger dog i Grønland og på Færøerne, som driver hvalfangst.

**Ønske:** Procedure der sikrer a) at mandater, der er politisk godkendt i Grønland, kun kan ændres under medinddragelse af det grønlandske (hvv. færøske) politiske niveau, og b) at alle 3 rigsdele kan varetage formandskabet i riget.

#### B) Organisationer hvor DKs medlemskab varetages via EU

**Ønske:** Model som i NAFO, NEAFC og NASCO hvor Færøerne og Grønland stemmer "in respect of Kingdom of Denmark."

I Cites (Washington-konventionen) er er EU medlem, mens Danmark inkl. Grønland har sin egen stemme. Problemet er at der i EU-koordinationen udfoldes store bestræbelser for at få Danmark til at stemme som resten af EU. Danmark kan imidlertid om nødvendigt påberåbe sig Maastricht-traktatens deklaration nr. 25. Deklarationen giver mulighed for såfremt der er divergerende meninger om en sag mellem Unionen og en af OLT'erne (Grønland), at medlemslandet (Danmark) kan handle separat fra resten af Unionen for, at repræsentere en OLT's interesser såfremt det er umuligt, at nå til enighed mellem EU og en OLT såvel såfremt det "ikke skader Fællesskabets interesser" som det så ambivalent står skrevet.

**Ønske:** Samme procedure som ønsket under IWC.

C) international organisation, hvor Grønland (Færøerne) er medlem, men hvor Danmark ikke er medlem.

Eksempel: NAMMCO. Grønland (og Færøerne) har her den fornødne kompetence.

Ønsker til stk. 5

Efter ordlyden af stk. 5 kan Riget "overrule" en aftale indgået i henhold til bemyndigelsen.

**Ønske:** Der er her tale om, at riget iht. fuldmagtsloven først har givet Grønland fuldmagt, men herefter forbeholder sig retten til at ændre resultatet. Det vil i givet fald være tale om en helt ekstraordinær situation, idet der jo i § B, stk. 7 er en forpligtelse til at orientere regeringen inden og under forhandlingerne. Der ønskes sikkerhed imod en sådan overruling, som minimum en model, hvor anvendelsen af stk. 5 først kan ske, når særlig procedure i forhold til hjemmestyret er gennemført, jf. det generelle princip om medinddragelse i § A.

Ønsker til stk. 6.

**Ønske:** Aftalerne ønskes indgået under betegnelsen "Grønland" eller "Grønlands Landstyre". Det skal naturligvis udtrykkeligt fremgå af aftalen som helhed, at den er indgået i henhold til § B (fuldmagtsloven) og at aftalen således er indgået på rigets vegne henhold til § B (fuldmagtsloven). Dette kan f.eks. opnås ved at skrive "Aftale

mellem Grønland og xx" foroven og "Kongeriget Grønland for så vidt angår Grønland" i forbindelse med signaturen. En mere fleksibel måde at betegne Grønland på er ønskeligt.

Ønsker til stk. 7

**Ønske:** Gensidighed. Dvs. en procedure, der sikrer, at regeringen orienterer Grønland (landsstyret) direkte og så tidligt som muligt om forhandlinger/aftaler, der kan påvirke Grønland. Det kan f.eks. være tilfældet med EU-retsakter, eller aftaler inden for overtagne områder, der ikke omfatter Grønland, men som alligevel kan tænkes at påvirke det overtagne område.

**§ C.** Rigsmyndighederne underretter landsstyret forud for indledning af forhandlinger om folkeretlige aftaler og andre bindende folkeretlige regler, som skal gælde for Grønland, såfremt den påtænkte aftale er af særlig betydning for Grønland.

Stk. 2. Hvis landsstyret fremsætter anmodning herom giver rigsmyndighederne, med mindre særlige forhold taler derimod, repræsentanterne for landsstyret adgang til at deltage i rigets delegation til de pågældende forhandlinger og til under samme betingelse at gøre de særlige grønlandske interesser gældende under forhandlingerne.

Stk. 3. I sager, der alene vedrører Grønland, kan rigsmyndighederne bemyndige landsstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten.

Stk. 4. Aftaler, der er forhandlet efter reglerne i stk.3, eller som angår tilfælde, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget, medundertegnes normalt af landsstyret sammen med regeringen, hvor dette er foreneligt med folkeretlig praksis.

Stk. 5. Aftaler, som skal gælde for riget, og som har særlig betydning for Grønland, skal forelægges landsstyret til udtalelse inden de indgås. Landsstyrets udtalelse skal afgives senest 6 måneder efter forelæggelsen for landsstyret. Rigsmyndighederne kan i hastende sager fastlægge en kortere frist eller indgå aftalen, således at den indtil videre ikke gælder i forhold til Grønland.

Stk. 6. Efter begæring af Grønlands landsstyre kan der indgås aftale med vedkommende minister, der fastlægger nærmere samarbejdsregler inden for rammerne af stk. 1-5, herunder en nærmere fastlæggelse af kriterier for, hvornår aftaler skal anses for at have særlig betydning for Grønland.

*Stk. 7. Selvstyret er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som er bindende for riget. Regeringen kan pålægge hjemmestyret at foretage de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre overholdelse heraf.*

Stk. 8. 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 rigsmyndighederne forinden vedtagelsen.

#### Ønsker til stk. 1.

**Ønske:** Hjemmestyret ønsker også orientering om mere væsentlige forhandlinger for riget som helhed, uden at de nødvendigvis er "af særlig betydning for Grønland", jf. ovenfor til § B, stk. 4-5. Det gælder således et væsentlighedskriterium for denne medinddragelse, jf. ovenfor under B.

For så vidt angår overtagne områder bør proceduren indebære, at regeringen må afgive erklæring om, at aftalen ikke gælder for Grønland, medmindre der senere afgives en særskilt notifikation herom, eller indgå aftalen med geografisk forbehold for Grønland, hvis landsstyret ikke har givet samtykke.

#### Ønsker til stk. 2

**Ønske:** Muligheden for at regeringen kan udelukke at repræsentanter for landsstyret deltager i delegationer ("med mindre særlige forhold taler herimod") ønskes fjernet. Man kan f.eks. fjerne "med mindre særlige forhold taler herimod" og ændre "repræsentanterne" til "repræsentanter". Regeringen vil således ikke kunne udelukke hjemmestyret, men vil kunne udelukke konkrete personer, hvis de af en eller anden grund skulle være "non grata". Dette personslagsmål udskydes således til evt. konkrete sager. Endvidere bør det præciseres, at repræsentanterne er under landsstyrets instruktion.

#### Ønsker til stk. 3

**Ønske:** Det kan overvejes om bestemmelsen "under Udenrigsministeriets medvirken" bør fjernes som overflødig. Enten har regeringen tillid til at hjemmestyret kan varetage opgaven, eller også har man det ikke. Hvis en fjernelse af "under UMs medvirken" fjernes, vil betyde, at regeringen meget sjældent vil lade Grønland føre ordet, har ændringen naturligvis ingen interesse.



Ønsker til stk. 5

**Ønske:** Det præciseres, at regeringen ikke påtage sig folkeretlige forpligtelser med virkning for Grønland inden for et overtaget område, medmindre Grønland har samtykket. Et sådant samtykkekrav er nødvendigt for at sikre, at hjemmestyrets interne kompetence på det overtagne område ikke undermineres. Hvis regeringen indgår en sådan forpligtelse uden samtykke og hvis forpligtelsen kræver ændring af grønlandsk lovgivning, vil det svare til, at regeringen har taget kompetencen på det overtagne område tilbage, hvilket ikke kan ske ensidigt. Et tilfælde har man set på sundhedsområdet, hvor man fra dansk side ikke har involveret Grønland i et EU ændring af lovgivningen, hvor nye regler stipulerer, at man skal have et særligt ID-kort/sygesikringskort såfremt man vil modtage sundhedsydelse i et EU land, hvis man kommer fra Grønland og vice versa. Dette har resulteret i, at Grønland har meldt sig ud af sundhedssamarbejdet da man ikke har de nødvendige ressourcer og da det vil være for kostbart for administrationen, at indføre et grønlandsk sygesikringskort. Ændringen af EU-reglerne havde man glemt, at informere Grønland om.

**§ D.** *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 fra Grønland, hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status.*

**Ønske:** "kan" slettes, således at det klart er en ret for Grønland, at regeringen støtter evt. medlemskab. Tilføjelsen til sidst "hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsretlige status" er overflødig, idet det samme er udtrykt i indledningen til bestemmelsen (andre enheder end stater).

**§ E.** *Selvstyret kan kræve, at der ved Kongeriget Danmarks udenrigsrepræsentationer ansættes repræsentanter for Grønlands landsstyre til særlig varetagelse af anliggender, som fuldt ud er overtaget af de grønlandske myndigheder. Rigsmyndighederne kan bestemme, at udgifterne herved skal afholdes af selvstyret.*

*Stk. 2. Efter ønske fra det grønlandske selvstyre ansættes der efter forhandling med landsstyret i Udenrigsministeriet en sagkyndig i grønlandske forhold til bistand for ministeriet ved behandlingen af sager vedr. Grønland. Omkostningerne herved afholdes af rigsmyndighederne.*

**Ønske:** Begrænsningen til fuldt ud overtagne områder i stk. 1 ønskes fjernet. Det er ganske vist præciseret i bemærkningerne, at en repræsentant for Hjemmestyret kan medvirke ved behandling af sager, der vedrører ikke-overtagne områder. Det ønskes fastslået i selve lovteksten.

**Ønske:** Det indarbejdes i lovteksten, at der anvendes internationalt anerkendte betegnelser for repræsentanten, således at f.eks. ambassadør-titlen kan anvendes.















