

**B 313/præsidiets**

Behandles i	Præsidiets
Bilag	Folketingets Lovsekretariat: Notat om spørgsmål om Færøernes repræsentation i Nordisk Råd

Præsidiets betænkning over

Landsstyreforslag

om Færøernes ansøgning om at blive fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner

Inledning

Præsidiets anser det værdifuldt at Færøerne vill fördjupa det nordiska samarbetet.

Præsidiets ser fram emot resultatet av den dialog mellan Danmark och Færøerne som initierats av Nordiska ministerrådet.

På bakgrund av ovanstående anser præsidiets, vad avser internationella avtal, att Færøerne inte kan bli en fullgiltig medlem av Nordiska rådet.

Forslag

Præsidiets foreslår att

Nordiska rådet inte går vidare med Landsstyreforslag B 313/præsidiets

Baggrund

Det Færøeske Landsstyre har foreslået,

at Færøerne bliver fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner

Innehållet i landsstyreförslaget B 313/præsidiets är till stora delar det samma som i likalydande brev daterade 5 oktober 2016 till Nordiska rådet respektive Nordiska ministerrådet från den Färöiska lagmannen och den Färöiska samarbetsministern. I breven konstateras att "Færøerne ønsker at være fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner."

Nordiska ministerrådet svarade på brevet den 8 november 2016. Det framgår av svaret att det inte fanns konsensus hos de nordiska samarbetsministrarna om att ge ett medgivande till Færøernes ansökan om fullvärdigt medlemskap, men samarbetsministrarna noterade att



Danmark återkommer med ett förslag som kan stärka Färöarnas deltagande i det nordiska samarbetet ytterligare.

Det centrala argumentet i landsstyreförslag B 313/præsidiets är att det har varit en stark politisk önskan på Färöarna att vara fullvärdiga medlemmar av det nordiska samarbetet redan vid etableringen av samarbetet. Därför har Färöarna nu ansökt igen om att ingå i alla nordiska avtal och konventioner.

Det betonas också i förslaget att Färöarna, i samband med reformer av det nordiska samarbetet, har påpekat att det vore lämpligt att gå igenom Helsingforsavtalet och de så kallade självstyrande områdenas ställning när reformarbetet av samarbetet gjordes.

Färöarnas medverkan i det nordiska samarbetet har varit till behandling tidigare i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.

I augusti 1976 väckte Erlendur Patursson medlemsförslag A 495/j i Nordiska rådet om självständig färöisk representation i Nordiska rådet. Nordiska rådet beslutade i februari 1978 att icke företaga sig något i anledning av förslaget.

I september 1978 väckte Steen Folke, Ib Nørlund, Erlendur Patursson och Mogen Voigt medlemsförslag A 541/j i Nordiska rådet om självständig färöisk representation i Nordiska rådet. Nordiska rådet beslutade i februari 1979 att icke företaga sig något i anledning av förslaget.

I oktober 1979 väckte Steen Folke och Erlendur Patursson medlemsförslag A 577/j i Nordiska rådet om självständig färöisk representation i Nordiska rådet.

I februari 1980 väckte Danmarks regering regeringsförslag B 29/j i Nordiska rådet om färöisk och grönländsk representation i Nordiska rådet.

Medlemsförslag A 577/j och regeringsförslag B 29/j behandlades samtidigt i Nordiska rådet. Resultatet blev att rådet antog i februari 1983 rekommendation nr 5/1983 angående ändring av Helsingforsavtalets artiklar 44, 47, 48, 49, 55, 60, 61 och 63 avseende Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet.

Danmarks, Finlands, Islands, Norges och Sveriges regeringar ändrade genom överenskommelse av den 15 juni 1983 Helsingforsavtalets artiklar 44, 47, 48, 49, 55, 60, 61 och 63 för att ge Färöarna och Åland en utökad representation i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet samt för att ge Grönland samma representation i dessa organ.

I mars 2003 beslutade det Färöiska Lagting att ansøge om fuld ligestilling i det nordiske samarbejde og at opnå status som kontraherende part i Helsingforsavtalen samt af alle traktater og aftaler indgået indenfor dennes rammer. I maj 2003 blev en formel ansökan sänd till Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.

I september 2005 väckte Høgni Hoydal, Kári P. Højgaard, Kristen Touborg Jensen, Line Barfod och Kuupik Kleist medlemsförslag A 1378/præsidiets om realitetsbehandling og etablering



af komité til behandling af Færøernes enstemmige ansøgning om selvstændigt medlemskab af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd samt af alle nordiske konventioner og aftaler. Nordiska rådet beslutade i oktober 2007 att ikke foreta seg noe i anledning av förslaget.

I oktober 2005 beslutade de nordiska samarbetsministrarna att det skulle företas en förut-sättningslös kartläggning av de självstyrande områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet. Med bakgrund av kartläggningen antogs i april 2007 ett mandat för en arbetsgrupp med uppgift att föreslå initiativ som kunde förstärka de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet. Arbetsgruppen skulle ange orsakerna i de fall då Färöarna, Grönland och Åland inte hade rätt att delta och lämna förslag till sådana konkreta initiativ som inom ramen för Helsingforsavtalet kan förstärka de självstyrande områdenas deltagande. Arbetsgruppen behandlade därför inte förslag som krävde ändringar i Helsingforsavtalet. Arbetsgruppens utarbetade ett betänkande som samarbetsministrarna behandlade i september 2007 och beslutade i enlighet förslag i betänkandet. Resultatet blev det s.k. Ålandsdokumentet.

Landsstyreförslag B 313/presidiet diskuterades i presidiet 28 november 2016. Där beslutades att "forholdet mellem Danmark og Færøerne inden for Rigsfælleskabet, dvs. Grundloven, skal afklares inden behandling af sagen i Nordisk Råd, herunder evt. ændringer i Helsingforsaftalen."

För att följa upp beslutet bad Nordiska rådets sekretariat det danska delegationssekretariatet att hjälpa till med att ta fram ett kort notat, eftersom frågan är reglerad av dansk grundlagstiftning. Notatet skulle innehålla ett förtydligande av det juridiska förhållandet mellan Danmark och Färöarna inom Rigsfælleskabet, dvs. den danska grundlagen, i relation till möjligheterna för Färöarnas fullvärdiga medlemskap av Nordiska rådet, i förhållande till Helsingforsavtalet, samt omfattas av alla nordiska avtal och konventioner. Folketingets lagsekretariat tog på sig uppgiften och utarbetade ett notat som belyser frågan. Notatet bifogas betänkandet.

Medlemsförslaget behandlades i presidiet igen den 3 april 2017. Där beslutade presidiet att ge rådssekretariatet i uppdrag att se över om utfästelserna i Ålandsdokumentet angående Nordiska rådet har uppfyllts samt komplettera betänkandet med vilka möjligheter det finns inom befintlig regelverk för ökad medverkan för Färöarna i Nordiska rådet.

För att följa upp på beslutet har rådssekretariatet sett över Ålandsdokumentet och varit i kontakt med Ministerrådets sekretariat angående uppföljningen av det. Rådssekretariatet har också sett över Nordiska rådets arbetsordning och Helsingforsavtalet angående möjligheter för ökad medverkan för Färöarna i Nordiska rådet.

Presidiets synpunkter

Presidiet har noterat innehållet i notatet från Folketingets lagsekretariat. Presidiet har också noterat innehållet i brevet från Nordiska ministerrådet till den färöiska lagmannen och den färöiska samarbetsministern.



Enligt den danska grundlagen, *Danmarks Riges Grundlov*, handlar kungen (regeringen) på rikets vägnar i internationella frågor. Det innebär att delar av riket inte kan tillföras självständiga kompetenser i dessa. Därför skulle det förutsätta en ändring av grundlagen om Färöarna statsrättsligt skulle ha möjlighet att handla i internationella frågor på egna vägnar. Det innebär också att grundlagen skulle vara ett hinder för att Färöarna skulle handla på rikets vägnar och binda hela riket.

Dock är det möjligt inom grundlagens ramar att Färöarna bemyndigas till att handla i vissa internationella frågor som endast angår Färöarna och inte berör andra delar av riket. Denna problemställning redogörs för i dansk lag nr. 579 av 24 juni 2005 om ingående av folkrättsliga avtal av Färöarnas landstyre, *Lov om Færøernes landstytres indgåelse af folkeretlige aftaler*. Bemyndigandet är avgränsat till de saksområden där Färöarna har fått laggivande och administrativ kompetens och innebär också att internationella avtal som Färöarna ingår endast gäller territorialt för Färöarna. Lagen förutsätter ett nära samarbete mellan regeringen och det Färöiska landstyret. Trots att Färöarna har bemyndigats till att ingå vissa internationella avtal på rikets vägnar angående enbart Färöarna så har regeringen det utrikespolitiska ansvaret.

Enligt lag nr. 579 så kan Färöarna inte ingå folkrättsliga avtal som rör försvars- och säkerhetspolitik, eller som ska gälla för Danmark, eller som förhandlats inom en internationell organisation där Danmark är medlem.

Färöarna kan dock ansöka om medlemskap i internationella organisationer som är öppna för att andra än stater och sammanslutningar av stater kan uppnå medlemskap i eget namn, om regeringen lämnar in eller stödjer en ansökan för Färöarna, och om det är förenligt med Färöarnas författningsmässiga status. Sådant medlemskap innebär väsentligen ett associerat medlemskap som ofta innebär rätt att delta med talerätt men inte rösträtt i organisationens möten, bli vald till alla eller vissa av organisationens råd och kommittéer samt betala ett reducerat medlemsbidrag.

Presidiet noterar att den danska grundlagen hindrar att Färöarna, som en del av riket, kan agera på egna vägnar och ansöka om fullvärdigt medlemskap av Nordiska rådet eftersom kungen (regeringen) handlar enligt lagen på rikets vägnar i internationella frågor angående ett internationellt avtal såsom Helsingforsavtalet där endast stater har medlemskap. Det hindrar att Färöarna kan bli en del av Helsingforsavtalet och hindrar därmed att Färöarna kan bli en del av alla nordiska avtal och konventioner.

Presidiet noterar att även om lag nr. 579 om ingående av folkrättsliga avtal av Färöarnas landstyre ger begränsade möjligheter för medlemskap i internationella organisationer där andra än stater och sammanslutningar av stater kan ingå medlemskap i eget namn så gäller det inte Helsingforsavtalet där endast stater är medlemmar.

Presidiet noterar också att enligt lag nr. 579 kan Färöarna inte ingå folkrättsliga avtal som förhandlats inom en internationell organisation där Danmark är medlem, eftersom Danmark har undertecknat Helsingforsavtalet.



Presidiet konstaterer att landsstyreförslaget inte kan genomföras utan förändringar i Helsingforsavtalet.

Presidiet konkluderar att Färöarna inte kan bli en fullgiltig medlem av Nordiska rådet.

Samtidigt uppskattar presidiet Färöarnas ambitioner om mer medverkan i det nordiska samarbetet och anser det värdefullt att Färöarna vill fördjupa det nordiska samarbetet.

Presidiet uppskattar också den dialog som förs mellan Danmark och Färöarna om ett förslag som förväntas från Danmark som kan stärka Färöarnas deltagande i det nordiska samarbetet ytterligare. Detta enligt Nordiska ministerrådets brev till Färöarnas landsstyre 8 november 2016 angående Färöarnas ansökning om att bli fullvärdiga medlemmar av Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet och omfattat av alla nordiska avtal och konventioner.

Presidiet ser fram emot resultatet av den dialog mellan Danmark och Färöarna som initierats av Nordiska ministerrådet.

Ålandsdokumentet innehöll i sin tid förslag till initiativ som kunde förstärka de självstyrande områdenas deltagande i det nordiska samarbetet. Samarbetsministrarna beslutade 5 september 2007 i enlighet med dessa förslag. Presidiet noterar de olika initiativ och uppföljningen av dem.

De tre första initiativen handlade om möjligheten att ansluta sig till ett ministerrådsbeslut, ordförandeskap, och skriftliga frågor och rekommendationer.

- a. *Att enligt artikel 63 i Helsingforsavtalet ge Färöarna, Grönland och Åland möjlighet att ansluta sig till de beslut som staterna fattar inom ramen för avtalet, i enlighet med de olika självstyreordningarna.*
- b. *Att Danmark och Finland kan ge representanter för Färöarna, Grönland och Åland i uppgift att leda ordet vid ministermöten, i ämbetsmannakommittéer och i arbetsgrupper.*
- c. *Att konstatera att tillämpningen av Helsingforsavtalet utvecklats så, att –i de fall frågan gäller de självstyrande områdena –landsstyrena på Färöarna och Grönland samt landskapsregeringen på Åland i realiteten ges rätt att inom ramen för den kompetens man har övertagit, vara adressater för –och att svara på –frågor, rekommendationer och andra framställningar från Nordiska rådet.*

Initiativen har följts upp. Nordiska samarbetskommittéen har konstaterat att "Når Færøerne, Grønland og Åland tilslutter sig et referat tilslutter de sig samtidig de beslutninger referatet indeholder".

Det finns exempel på att Färöiska och Grönländska ministrar och tjänstemän ledde möten under Danmarks ordförandeskap i Nordiska ministerrådet 2015.



Samarbetsministrarna har konstaterat att Färöarna, Grönland och Åland kan vara adressater för rekommendationer och frågor som angår områden som är omfattas av självstyreordningarna.

Det tredje initiativ är det enda initiativet i Ålandsdokumentet som har direkt anknytning till Nordiska rådet. Frågan omfattas av § 62 i Nordiska rådets arbetsordning:

§ 62 Frågor

De valda medlemmarna kan ställa frågor till regering, landsstyre, landskapsregering, Naalakkersuisut eller ministerrådet. En muntlig fråga ska ställas och besvaras vid en särskild frågestund som ordnas på förslag av presidiet enligt vad som anges i reglerna enligt § 17. En skriftlig fråga ska besvaras senast sex veckor efter att den kom mottagaren tillhanda.

Här går arbetsordningen längre än Helsingforsavtalets ordalydelse. Helsingforsavtalet ger endast rätt att ställa frågor till en regering eller ministerrådet. Frågan omfattas av artikel 57 i Helsingforsavtalet:

Artikel 57

Vald medlem får ställa fråga till regering eller till ministerrådet med anledning av berättelse eller meddelande som avgivits till rådet eller i övrigt i ämne som angår det nordiska samarbetet.

Den ordning som beskrivs i § 62 i Nordiska rådets arbetsordning trädde i kraft 1 februari 1997 och har praktiserats sedan.

Det fyra sista initiativen handlade om fullt medlemskap i enskilda institutioners och samarbetsorgans styrelser.

- d. Att de självstyrande områdena kan delta i de samnordiska institutionernas och samarbetsorganens arbete på samma villkor som länderna -vilket innebär att Färöarna, Grönland och Åland kan ansöka om fullt medlemskap i nämnda organ inom ramen för Helsingforsavtalet.
- e. Att anmoda berörda ministerråd att överväga de önskemål från Färöarna, Grönland och Åland om deltagande i institutioner/samarbetsorgan.
- f. Att uppmana de samnordiska institutionerna och samarbetsorganen att självmant kontakta de självstyrande områdena när frågor som är av intresse för de självstyrande områdena är aktuella i institutionens verksamhet.
- g. Att uppmana Nordiska ministerrådets sekretariat att vid planeringen av årliga institutionsmöten beakta Färöarnas, Grönlands och Ålands intresse av att några frågor som berör de självstyrande områdena står på dagordningen.



Initiativen har följts upp. Det är möjligt för Färöarna, Grönland och Åland att ansöka om fullt medlemskap i samnordiska institutioner och samarbetsorgan men det beror på det relevanta ministerrådet om det ges eller inte. Fullt medlemskap betyder i detta sammanhang medlemskap som svarar till ländernas medlemskap, med rösträtt.

Ansökningar skal vara skriftliga. Ansökningsprocessen är den att först får den berörda institution eller samarbetsorgan ansökningen på remiss innan den behandlas i det relevanta fackliga ministerrådet. Om det fackliga ministerrådet backar upp om ansökningen läggs saken för samsarbetsministrarna som träffar den slutliga beslutet.

När nya institutioner upprättas skal Färöarna, Grönland och Åland tillfrågas om de önskar att ansöka om fullt medlemskap.

Den aktuella statusen för deltagningen av Färöarna, Grönland och Åland i de samnordiska institutionerna och samsarbetsorganens styrelser är olika. I följande institutioner är Färöarna, Grönland och Åland är likställda med länderna; Nordens Hus i Reykjavík, Nordens Hus på Färöarna, Nordens Institut på Åland, Nordens Institut på Grönland, och Nordisk kulturkon-takt.

I följande institutioner har Färöarna, Grönland och Åland observatörstatus; NordForsk, Nordisk Innovation, Nordisk Energiforskning, Nordic Center for Spatial Development -Nordregio, NordGen och Nordens välfärdscenter -NVC.

Angående styrelsen för Nordisk institution for videreuddannelse indenfor arbejdsmiljøområdet -NIVA så finns ingen representant från Färöarna Grönland och Åland i den på grund av att de inte har haft önskemål om att delta.

Presidiet konkluderar att initiativen i Ålandsdokumentet i sin helhet har följts upp.

När Fäöarnas möjligheter för medverkan i Nordiska rådets regi skal värderas kan det göras på det sättet att möjligheterna för medlemmarna i den färöiska delegationen kan jämföras med möjligheterna för medlemmar i ländernas delegationer, på samma sätt som möjligheterna för Färöarnas representanter i Nordiska ministerrådet regi har jämförts med möjligheterna för ländernas representanter.

Olikheter kan förklaras mot bakgrund av den skillnaden som är på Nordiska rådet som ett rådgivande organ och Nordiska ministerrådet vars beslut är bindande för de nordiska regeringarna.

Den ställning som Färöarnas delegation har i Nordiska rådet kan beskrivas som stort sett jämlik med ländernas delegationer. Delegationerna för Färöarna, Grönland och Åland kan även beskrivas ha en starkare ställning än ländernas delegationer angående ersättare i rådet eftersom Färöarnas, Grönlands och Ålands delegationer utser ersättare vid förfall för ordinarie medlem i annat organ än plenarförsamlingen eller kontrollkommittén, något som partigrupperna utser för ländernas delegationer. Frågan omfattas av § 73 i Nordiska rådets arbetsordning:



§ 73 Ersättare

Vid förfall för en medlem i annat organ än plenarförsamlingen eller kontrollkommittén utser partigruppen en ersättare som ska vara medlem eller suppleant i rådet. För medlemmar som inte tillhör någon partigrupp utser partiet ersättare. Färöarnas, Grönlands och Ålands delegationer utser ersättare vid förfall för ordinarie medlem. För ersättare gäller i alla organ det samma som för medlem.

Det finns dock formuleringar i Nordiska rådets arbetsordning angående rådets presidium och kontrollkommitté som återspeglar ländernas och Färöarnas, Grönlands och Ålands olika ställning vidrörande Helsingforsavtalet.

Ländernas delegationer säkras en plats i presidiet och kontrollkommittén. Detta omfattas av § 22 och § 44 i Nordiska rådets arbetsordning.

§ 22 Sammansättning

Presidiet består av presidenten, vicepresidenten och högst 15 valda medlemmar. Alla länder och partigrupper ska vara representerade.

§ 44 Tillsättning och sammansättning

Till kontrollkommittén utser plenarförsamlingen ordförande, vice ordförande samt ytterligare fem medlemmar och personliga ersättare för dem. Ingen får vara eller under föregående kalenderår ha varit medlem eller ersättare i presidiet. Varje land ska vara representerat. [...]

Tanken med att endast ländernas delegationer och inte Färöarnas, Grönlands och Åland delegationer säkras plats i presidiet och kontrollkommittén har att göra med ekonomi och finansiella aspekten i dessa organs ansvarsområden.

Presidiet har ansvar för och utarbetar Nordiska rådets budget. Kontrollkommittén utövar den parlamentariska kontrollen över verksamhet som finansieras med gemensamma nordiska medel, häribland Nordiska rådets verksamhet och ekonomi baserat på presidiets beslut. Därför får ingen av kontrollkommitténs medlemmar vara eller under föregående kalenderår ha varit medlemmar eller ersättare i presidiet.

Enligt Helsingforsavtalets artiklar 48 och 58 finanserar ländernas delegationer Nordiska rådet. Av den grund har deras delegationer i Nordiska rådets säkrats plats i presidiet och kontrollkommittén för att kunna säkra dem möjligheten att kunna diskutera och delta i beslut angående finansiella ärenden.

I samband med att de nordiska staterna är medlemmar av Helsingforsavtalet finanserar de genom sina parlament Nordiska rådet. Färöarnas, Grönlands och Ålands delegationer har inte deltagit i finanseringen av Nordiska rådet på grund av att de inte är medlemmar av Helsingforsavtalet och har därför inte varit säkrat plats i presidiet och kontrollkommittén liksom ländernas delegationer.

Det finns dock inget förhinder för medlemmar från Färöarnas, Grönlands och Ålands delegation att vara medlemmar av presidiet eller kontrollkommittén vilket det finns exempel på. Ef-



tersom det är partigrupperna som utpekar medlemmar till dessa organ så har medlemmar av Färöarnas delegation al möjlighet att representera sin partigrupp i presidiet och kontrollkommittéen.

Medlemmar från Färöarna, Grönland och Åland kan också vara inställda till val av president och vicepresident av ländernas delegationer vilket det finns exempel på.

Presidiet konkluderar att de möjligheter som finns inom befintligt regelverk för den färöiska delegationens medverkan i Nordiska rådet har utnyttjats fullt ut på ett välfungerande sätt.

Silverskär, Åland, den 27 juni 2017

Bertel Haarder (V)

Britt Lundberg (ÅC)

Henrik Dam Kristensen (S)

Juho Eerola (saf)

Michael Tetzschner (H)

Oddný G. Harðardóttir (A)

Phia Andersson (S)

Rigmor Andersen Eide (KrF)

Sigurður Ingi Jóhannsson (F)

Sonja Mandt (A)

Steingrímur J. Sigfússon (VG)

Wille Rydman (saml)



Fremsættelse af nyt forslag vedrørende B 313/præsidiets:

Betænkning over Landsstyreforslag om Færøernes ansøgning om at blive fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner, B 313/præsidiets

Reservation

Den færøske delegation til Nordisk Råd fremsætter et nyt forslag mod betænkningen og anfører:

- Landsstyrets ansøgning har ikke fået den nødvendige realitetsbehandling i de relevante nordiske organer.
- Færøernes Landsstyre og Færøernes Lagting er ikke blevet hørt i forbindelse med Ministerrådets og Præsidiets behandling af sagen, men at derimod det danske Folketings lovsekretariat har fået forelagt ansøgningen til høring og udtalelse, og har fået til opgave at udarbejde et notat om sagen.
- Færøernes Landsstyre og Færøernes Lagting har ikke fået forelagt eller har haft mulighed for at kommentere og tage til genmæle mod de statsretlige og folkeretlige påstande som fremføres i notatet fra Folketingets Lovsekretariat, og som ensidigt indgår og gentages som hovedargumenter i Præsidiets betænkning.
- Færøernes Landsstyre og Færøernes Lagting er på ingen måde enige i de statsretlige og folkeretlige påstande og begrundelser, som fremføres i notatet, som er bilag til sagen, og som Præsidiets bygger konklusioner på i sin betænkning.
- Færøernes Landsstyre og Færøernes Lagting har den klare holdning, at der ikke er statsretlige eller folkeretlige hindringer for at imødegå Færøernes ansøgning om fuldgældigt medlemskab af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og at blive omfattet af alle nordiske konventioner og aftaler, men at det er et spørgsmål om politisk vilje.
- Det vil være at gå imod selve de nordiske grundværdier om demokrati, ligestilling, frihed, dialog, ytringsfrihed og respekt for folks rettigheder, hvis Nordisk Råd bygger en beslutning om Færøernes ansøgning på et ensidigt grundlag og på konklusioner, som vedrører det færøske folks rettigheder.
- Der er samtidig indgået en dialog mellem danske og færøske myndigheder om sagen, og det er derfor en foregribelse af mulige løsninger, hvis Nordisk Råd afviser ansøgningen.



Den færøske Landstyre foreslår derfor:

at Nordisk Råd rekommanderer Nordisk ministerråd

at indgå i en åben dialog om Færøernes ansøgning, hvor færøske myndigheder bliver hørt og kan give sine svar på de statsretlige, folkeretlige og politiske begrundelser og løsningsmuligheder i sagen.

Torshavn, den 2. november 2017

Aksel V. Johannesen, lagmand

Poul Michelsen, samarbejdsminister



NOTAT OM SPØRGSMÅL OM FÆRØERNES REPRÆSENTATION I NORDISK RÅD

1. Lovsekretariatet er anmodet om at udarbejde et notat til belysning af et spørgsmål om mulighederne for, at Færøerne fuldt ud kan deltage i alle nordiske aftaler og konventioner, og for, at Færøerne kan blive fuldgældigt medlem af Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Anmodningen er efter det oplyste begrundet i to konkrete forslag, som er under behandling i Nordisk Råds Præsidium, nemlig et forslag af 23. september 2016 fra Færøernes delegation i Nordisk Råd (forslag A 1704) og et forslag af 5. oktober 2016 fra Færøernes Landsstyre (forslag B 313).

Det indgår i begge forslag, at Færøerne skal være en del af alle nordiske aftaler og konventioner. Det sidstnævnte forslag indebærer endvidere, at Færøerne skal være "fuldgældigt medlem af Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd". Med hensyn til argumentation er de to forslag i alt væsentligt enslydende.

I forslagene er der henvist til forskellige tidligere forslag og initiativer om udvidelse af Færøernes deltagelse og repræsentation i det nordiske samarbejde. Der er konkret henvist til et forslag fra 1976 fra det færøske rådsmedlem Erlendur Patursson i Nordisk Råd og til et forslag fra 1980 fra den daværende danske statsminister Anker Jørgensen.

Det er endvidere anført i forslagene, at bestræbelserne i 2003 endte med, at ansøgningen ikke blev realitetsbehandlet i Nordisk Ministerråd, men at man fik udarbejdet det såkaldte Ålandsdokument som svar på de færøske ambitioner.

2. Helsingforsaftalen, det traktatmæssige grundlag for det nordiske samarbejde i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, indeholder forskellige bestemmelser til varetagelse af færøsk – og tilsvarende grønlandsk og ålandsk – deltagelse og repræsentation i de nordiske samarbejdsorganer.

Således er det bestemt i aftales artikel 44, at de nordiske landes samt Færøernes, Grønlands og Ålands folkevalgte forsamlinger, landenes regeringer, Færøernes landsstyre, Grønlands landsstyre samt Ålands landskapsstyrelse samarbejder i Nordisk Råd.

I artikel 47 om Nordisk Råds sammensætning er det bl.a. bestemt, at Danmarks Folketing vælger 16 medlemmer af rådet, mens Færøernes Lagting og Grønlands Landsting (nu Inatsisartut) vælger hver 2 medlemmer. På tilsvarende vis er for Finlands og Ålands vedkommende bestemt, at Finlands Riksdag vælger 18 medlemmer, mens Ålands landsting vælger 2.

I artikel 48 er det bl.a. bestemt, at Danmarks Riges delegation i Nordisk Råd består af de af Folketinget valgte medlemmer og de af regeringen udpegede repræsentanter samt Færøernes og Grønlands i andet stykke nævnte delegationer. På tilsvarende vis består Finlands delegation af de af Riksdagen valgte medlemmer og de af regeringen udpegede repræsentanter samt af Ålands delegation. Færøernes delegation består af de af Lagtinget valgte medlemmer og de af landsstyret udpegede repræsentanter. Grønlands delegation består af de af Landstinget (Inatsisartut) valgte medlemmer og de af Landsstyret (Naalakkersuisut) udpegede repræsentanter. Tilsvarende består Ålands delegation af de af Lagtinget valgte medlemmer og de af Landskapsstyrelsen udpegede repræsentanter.



De pågældende bestemmelser nuværende ordlyd synes i det væsentligste at hidrøre fra en ændring af Helsingforsaftalen ved overenskomst af 15. juni 1983. Ifølge overenskomstens præambel fandt de nordiske landes regeringer det formålstjenligt at foretage visse ændringer i overenskomsten for at give Færøerne og Åland øget repræsentation i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd og for at give Grønland samme repræsentation i disse organer.

Efter det oplyste gjaldt indtil da de bestemmelser om Nordisk Råds sammensætning, som blev indført ved en ændring af Helsingforsaftalen ved overenskomst af 13. februar 1971. Her ved blev det i aftalens daværende artikel 42 bl.a. bestemt, at Danmarks Folketing valgte 16 medlemmer af rådet, mens Færøernes lagting valgte 2 medlemmer. For Finlands og Ålands vedkommende bestemtes, at Finlands Riksdag valgte 17 medlemmer og Ålands Landsting 1 medlem.

I artikel 43 bestemtes bl.a., at Danmarks Riges delegation bestod af de af Folketinget og Lagtinget valgte medlemmer samt de af regeringen og Landsstyret udpegede repræsentanter. Tilsvarende bestemtes, at Finlands delegation bestod af de af Riksdagen og Landstinget valgte medlemmer samt de af regeringen og Landskapsstyrelsen udpegede repræsentanter.

Med hensyn til Nordisk Ministerråd er det i Helsingforsaftalens artikel 60 bl.a. bestemt, at de nordiske landes regeringer samarbejder i ministerrådet, og at Færøernes landsstyre, Grønlands landsstyre samt Ålands landskapsstyrelse deltager i Ministerrådets arbejde.

I artikel 63 er det bl.a. bestemt, at beslutninger truffet i overensstemmelse med overenskomsten er bindende for Færøerne, Grønland og Åland i det omfang de tilslutter sig beslutningen i overensstemmelse med selvstyreordningerne.

Disse bestemmelser om ministerrådet synes at have fået deres nuværende affattelser ved den nævnte overenskomst fra 1983, idet Færøerne og Åland ikke tidligere havde været repræsenteret i ministerrådet. Ved samme ændring fik Grønland i øvrigt for første gang en repræsentation i Nordisk Råd.

3. Stillerne af de to nye forslag om fuld og selvstændig færøsk repræsentation i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd har som nævnt indledningsvis henvist til to tidligere forslag, dels fra 1976 fra det færøske rådsmedlem Erlendur Paterson, dels fra 1980 fra den danske regering.

Lovsekretariatet forstår, at der med det første henvises til medlemsforslag A 495/j, som blev fremsat i 1976.

Forslaget blev efter det for Lovsekretariatet oplyste henvist til behandling i Nordisk Råds Juridiske Udvalg, som afgav betænkning om sagen i januar 1978. I betænkningen nåede Juridisk Udvalg til den indstilling, at det nordiske samarbejde på politisk plan som udgangspunkt fortsat burde foregå mellem suveræne staters folkeforsamlinger og regeringer. Forslaget blev herefter behandlet under Nordisk Råds 26. session i februar 1978, hvor forslaget ikke blev vedtaget.



Erlendur Patursson m.fl. stillede herefter igen forslag om selvstændigt færøsk medlemskab af Nordisk Råd i september 1978 (medlemsforslag A 541/j), hvilket forslag ligeledes blev henvist til behandling i Juridisk Udvalg.

Juridisk Udvalg afgav betænkning om forslaget i januar 1979. I betænkningen henviste udvalget til behandlingen af det tidligere forslag og gennemgik kort forslagsstillernes begrundelse for på ny at fremsætte forslag om fuld og selvstændig færøsk repræsentation. Udvalget udtalte herefter at være af samme principielle opfattelse, som fremgik af udvalgets betænkning over det tidligere forslag, nemlig at det nordiske samarbejde på politisk plan som udgangspunkt fortsat burde foregå mellem suveræne staters folkeforsamlinger og regeringer. Udvalget udtalte derefter at måtte gentage sin indstilling til Nordisk Råd vedrørende spørgsmålet om selvstændig færøsk repræsentation i rådet og indstillede således til rådet ikke at foretage videre i anledning af medlemsforslaget.

Medlemsforslaget blev herefter behandlet på Nordisk Råds 27. session i 1979, hvor det ikke blev vedtaget.

Erlendur Patursson m.fl. stillede igen i oktober 1979 medlemsforslag om selvstændig færøsk repræsentation (medlemsforslag A 577/j) med i det væsentlige samme begrundelse som i forslaget fra det foregående år.

Også dette forslag blev henvist til behandling i Nordisk Råds Juridiske Udvalg.

Juridisk Udvalg afgav betænkning over forslaget den 29. januar 1980, hvori udvalget fastholdt sit principielle synspunkt om, at det nordiske samarbejde på politisk plan som udgangspunkt fortsat burde foregå mellem suveræne staters folkeforsamlinger og regeringer, og på den baggrund indstillede til Nordisk Råd ikke at foretage videre i anledning af medlemsforslaget. Udvalget fandt dog anledning til i forlængelse af det principielle synspunkt bl.a. at udtale, at det princip, der var til hinder for, at Færøerne og Åland optages som selvstændige medlemmer i Nordisk Råd, ikke burde hindre, at disse områder i videst muligt omfang samarbejder i Nordisk Råd. Udvalget påpegede herefter en række forskellige muligheder for, at Færøerne og Åland kunne påvirke samarbejdet i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd inden for de gældende rammer.

Under henvisning til, at den danske regering den 7. februar 1980 havde fremsat regeringsforslag om færøsk og grønlandsk repræsentation i Nordisk Råd (betænkning B 29), indstillede Juridisk Udvalg imidlertid i en ny betænkning af 5. marts 1980, at medlemsforslag A 577/j henvistes til fornyet behandling i Juridisk Udvalg, idet udvalget fandt, at den afsluttende behandling af de to forslag burde finde sted samtidig under hensyn til den nære sammenhæng mellem dem.

Regeringsforslaget, B 29/j, havde følgende ordlyd:

“Færøernes hjemmestyre har siden den 1. januar 1970 deltaget i Nordisk Råds arbejde på den måde, at Færøernes lagting vælger 2 af den danske delegations 18 med-



lemmer, og at en repræsentant for Færøernes landsstyre ligeledes indgår i delegationen.

Færøernes landsstyre har på baggrund af en enstemmig lagtingsvedtagelse af 16. marts 1977 anmodet regeringen om at søge udvirket, at det færøske hjemmestyre for fremtiden kan udpege en selvstændig delegation.

Under hensyn til den forfatningsmæssige stilling, som Færøerne indtager i medfør af hjemmestyreloven af 1948, finder den danske regering det ønskeligt, at hjemmestyrets ønske imødekommes.

Ved lov nr. 577 af 29. november 1978 er der fra 1. maj 1979 oprettet et hjemmestyre i Grønland, hvis forfatningsmæssige stilling herefter er identisk med Færøernes.

Det grønlandske hjemmestyre har over for regeringen fremsat ønske om, at Grønland bliver repræsenteret i Nordisk Råd på samme vis som Færøerne.

På denne baggrund henstiller den danske regering, at det undersøges, hvorledes Færøernes og Grønland kan opnå selvstændig repræsentation i Nordisk Råd.”

Til belysning af hensigterne med forslaget kan henvises til statsminister Anker Jørgensens besvarelse 17. marts 1980 af et skriftligt spørgsmål fra et medlem af Folketinget om sagen (spørgsmål nr. 534), hvor statsministeren – efter at have gengivet forslaget – anførte følgende:

”Det fremgår af sidste afsnit i forslaget, at regeringen netop ikke på forhånd har lagt sig fast på formen for den fremtidige færøske og grønlandske i rådet.

Regeringen finder det imidlertid ønskeligt, at de færøske og grønlandske synspunkter med hensyn til udpegning af selvstændige delegationer søges imødekommet i det omfang, det overhovedet er muligt.

Da regeringen samtidig har været helt klar over, at der er tale om et problem af kompliceret natur, har man fundet det rigtigt alene at henstille til Nordisk Råd at iværksætte en undersøgelse af, hvorledes de to områder kan opnå denne selvstændige repræsentation i rådet”.

I november 1980 besluttede de nordiske statsministre og Nordisk Råds Præsidium at nedsætte en komité bestående af de fem præsidiemedlemmer og fem regeringsrepræsentanter til at udrede, hvordan Færøerne, Grønland og Åland kunne gives en tilfredsstillende repræsentation i Nordisk Råd. Komitéen afgav betænkning i september 1982.

Komitébetænkningens hovedsynspunkter, som de er sammenfattet i Nordisk Råds Juridiske Udvalgs betænkning af 18. januar 1983 over det danske regeringsforslag, var, at der burde indføres en grønlandsk repræsentation i Nordisk Råd og i samme forbindelse ske en styrkelse af også Færøernes og Ålands stilling i det nordiske samarbejde. Dette skulle omfatte, at Fæ-



røerne, Grønland og Åland fik ret til at vælge hver to repræsentanter i rådet og ret til at udse det antal repræsentanter fra henholdsvis landsstyrene og Landskapsstyrelsen, som de ønskede, at de tre områder skulle have øget ret til at deltage i arbejdet i rådets udvalg, at landsstyrene og Landskapsstyrelsen skulle have ret til at stille forslag i rådet, og at landsstyrene og Landskapsstyrelsen skulle have ret til at deltage i arbejdet i Nordisk Ministerråd, at embedsmænd fra landsstyrene og Landskapsstyrelsen skulle have ret til at deltage i arbejdet i embedsmandskomitéerne, samt at beslutninger truffet af ministerrådet skulle være bindende for Færøerne, Grønland og Åland, i det omfang de tilsluttede sig beslutningerne i overensstemmelse med selvstyreordningerne.

Komitébetænkningen indeholdt dog samtidig en afvisning af tanken om at ligestille Færøernes, Grønlands og Ålands repræsentation med de fem suveræne nordiske staters repræsentanter, idet rådets karakter af et internationalt organ sammensat af suveræne stater ønskedes bibeholdt. I den afvisning deltog de danske medlemmer efter det anførte ikke, idet de dog efter at have konstateret, at et egentligt medlemskab af rådet ikke ville kunne opnås, ikke stillede noget konkret forslag herom.

Komitébetænkningen indeholdt endvidere konkrete forslag til ændring af Helsingforsaftalen og rådets og ministerrådets arbejdsordninger i overensstemmelse med anbefalingerne.

I Juridisk Udvalgs betænkning af 18. januar 1983 over regeringsforslaget tilsluttede udvalget sig komitéens hovedsynspunkter og gentog herunder sit tidligere udtalte synspunkt om, at det nordiske samarbejde på parlamentarisk plan burde foregå mellem suveræne staters folkeforsamlinger og regeringer.

I forbindelse med sin gennemgang af komitéens forslag til ændringer af Helsingforsaftalen m.v. redegjorde Juridisk Udvalg særlig nøje for sine overvejelser med hensyn til den fremtidige betegnelse af Færøernes, Grønlands og Ålands repræsentationer i Nordisk Råd, særligt med hensyn til brugen af betegnelsen "delegation". Udvalget udtalte herom bl.a.:

"Ved overvejelserne i juridisk udvalg af spørgsmålet om betegnelsen af de færøske, grønlandske og ålandske repræsentationer i Nordisk Råd har udgangspunktet været det samme som i komitéen. Der er enighed om, at de færøske og grønlandske og ålandske rådsmedlemmer ikke ved at blive betegnet som "delegationer" bør opnå nogen anden status i relation til Nordisk Råds arbejde og funktioner, end de ville opnå også uden denne betegnelse. Med dette som udgangspunkt og for at understrege den betydning, som juridisk udvalg tillægger, at der om løsningen af denne sag opnås en så bred tilslutning som overhovedet muligt, har udvalget indgående drøftet formuleringer, som udvalgets medlemmer ville kunne samle sig om. Navnlig under hensyntagen til den vægt, det fra specielt færøsk og grønlandsk side i komitéen er tilkendegivet, at man tillægger en tilfredsstillende løsning på dette problem, og hentes til, at der i komitéen og i udvalget er enighed om, at indførelsen af betegnelserne "Færøernes delegation", "Grønlands delegation" og "Ålands delegation" ikke vil virke forrykkende på de i øvrigt foreslåede ændringer i arbejdsgangen i Nordisk Råd, foreslår juridisk udvalg, at Helsingforsaftalens artikel 48 ændres, således at det af bestemmelsen kommer til at fremgå, at de færøske, grønlandske og ålandske rådsmed-



lemmer danner egne delegationer, som indgår i henholdsvis Danmarks Riges delegation og Finlands delegation.”

Juridisk Udvalg anbefalede ændringer af Helsingforsaftalen, som i det væsentligste svarer til det, der blev gennemført ved overenskomsten af 15. juni 1983.

4. Som nævnt indledningsvis har den færøske delegation i Nordisk Råd og Færøernes Landstyre i deres forslag også henvist til det såkaldte Ålandsdokument, dvs. betænkningen fra 2007 fra arbejdsgruppen med den opgave at foreslå initiativer, der kan styrke de selvstyrende områders deltagelse i nordisk samarbejde.

Betænkningen havde sit udgangspunkt i en beslutning fra de nordiske samarbejdsministre i oktober 2005 om, at der skulle foretages en kortlægning af de selvstyrende områders deltagelse i det nordiske samarbejde. I forlængelse af denne kortlægning, som forelå i maj 2006, blev der udarbejdet et mandat for arbejdsgruppen, der skulle foreslå initiativer til styrkelse af deltagelsen.

Betænkningen indeholder dels en overordnet redegørelse for de gældende rammer for de selvstyrende områders deltagelse i den formelle nordiske samarbejde på de forskellige niveauer, dels et antal anbefalinger for yderligere udvikling af deres muligheder for deltagelse.

Arbejdsgruppen præciserede dog i dokumentet, at den – i overensstemmelse med sit mandat – ikke havde behandlet forslag, som ville kræve ændringer i Helsingforsaftalen. Dette indebar ifølge det anførte f.eks., at arbejdsgruppen ikke foreslog, at Færøerne, Grønland og Åland fik stilling som kontraherende part i Helsingforsaftalen og fuldt medlemskab i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd.

5. Det kan give anledning til forskellige statsretlige overvejelser, i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder Færøerne og Grønland inden for rammerne af Danmarks Riges grundlov selvstændigt kan indgå folkeretlige aftaler og deltage i internationale organisationer.

Spørgsmålet har siden 2005 været genstand for en lovregulering ved lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landstyes indgåelse af folkeretlige aftaler. En tilsvarende, samtidig lov gælder for Grønland.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget om Færøernes landstyes indgåelse af folkeretlige aftaler fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 171, folketingsåret 2004-05, 2. samling):

”2.2. Statsretlige bemærkninger

Regeringen har følgende bemærkninger vedrørende de statsretlige rammer for fuldmagten.

Danmarks Riges Grundlovs § 19, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:



“§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke 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 Danmarks Riges Grundlovs § 19, stk. 1, handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Heri ligger, at enkelte dele af riget efter grundloven ikke vil kunne tillægges selvstændig kompetence i disse anliggender.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Færøernes landsstyre vil således ikke kunne foretage udenrigspolitiske dispositioner, der er i konflikt med de øvrige rigsdeles interesser - herunder indgå aftaler, der strider mod generelle principper for rigets udenrigspolitik på det pågældende sagsområde.

Med henblik på at sikre overensstemmelsen med rigets generelle udenrigspolitik vil det derfor være en forudsætning for en fuldmagtsordning til Færøernes landsstyre til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, at der etableres en ordning, som sikrer, at regeringen i fornødent omfang underrettes og konsulteres forud for dispositioner på det udenrigspolitiske område.

(...)

2.4. Lovens anvendelsesområde

(...)

2.4.3 Internationale organisationer

Internationale organisationer oprettes i næsten alle tilfælde ved multilaterale traktater. På samme måde som beskrevet ovenfor om multilaterale aftaler vil fuldmagten normalt ikke kunne finde anvendelse i forbindelse med en international organisations grundlæggende traktat og dermed for medlemskab af den pågældende internationale organisation. Det vil normalt være Kongeriget Danmark, der er medlem af



den pågældende organisation, og medlemskabet vil også dække Færøerne. Færøernes interesser varetages i disse tilfælde fortsat gennem deltagelse i forhandlingernes forberedelse og i rigets forhandlingsdelegation, hvor der er særlige færøske interesser på spil. I forhold til FN er det fast praksis, at det færøske landsstyre kan udpege repræsentanter, der indgår i den danske delegation til de årlige generalforsamlinger.

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

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

Som en indtil videre særegen undtagelse er EU medlem af visse internationale fiskerionisationer (NAFO, NEAFC, NASCO), hvor medlemsstaterne ikke selvstændigt er medlemmer, og EU har i disse organisationer kun én stemme. Det er i disse undtagelsestilfælde anerkendt, at Kongeriget Danmark kan optræde som selvstændigt medlem for så vidt angår Færøerne og Grønland. Frankrig har en tilsvarende ordning for St. Pierre et Miquelon, der ikke er omfattet af Frankrigs EU-medlemskab. Det kan meget vel tænkes, at der fremover vil opstå flere af disse særlige tilfælde. Fuldmagten vil gælde i relation til de nævnte internationale fiskerionisationer og tilsvarende ordninger, som fremover måtte blive vedtaget.

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



rigsanliggende det varetager. Der kan i de enkelte organisationers forfatninger være knyttet særlige betingelser for at opnå status som associeret medlem.

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

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

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

I Nordisk Ministerråd har Færøerne, ligesom Grønland og Ålandsøerne en meget vidtgående associeret status, der i det daglige arbejde giver de færøske myndigheder en meget høj grad af ligestilling med de nordiske lande, der er medlemmer af Nordisk Ministerråd, selvom Færøerne ikke er part i den nordiske samarbejdsaftale (Helsingforsaftalen).

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

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

Ovenstående bemærkninger vedrørende internationale organisationer omhandler ikke andre former for organisationer end dem, der er oprettet som et samarbejde mellem stater. Ved siden af dette statslige samarbejde findes en lang række ikke-statslige internationale organisationer. De er typisk oprettet som et samarbejde på et konkret område – f.eks. idræt – mellem nationale foreninger m.v. Færøske foreningers muligheder for at opnå medlemskab af private internationale organisationer afhænger af de pågældende organisationers regelsæt og berøres ikke af nærværende lovforslag. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den øgede færøske synlighed i international sammenhæng, som lovforslaget lægger op til, kan få den afledede virk-



ning, at der vises større imødekommenhed også fra private internationale organisationer over for færøske ønsker om deltagelse.”

Lovens § 4, hvortil der er henvist, har følgende ordlyd:

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

Af lovforslagets specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår følgende:

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

Der kan endvidere henvises til docent (nu professor emeritus), dr. jur. Frederik Harhoff's "Notat om Færøernes og Grønlands stilling i det nordiske samarbejde". Notatet er optrykt som bilag 4 til den såkaldte kortlægning fra maj 2006, som lå til grund for det arbejde, som førte til Ålandsdokumentet.

Af notatet fremgår følgende i afsnit 7 om hjemmestyrets udenrigspolitiske stilling:

“Efter grundlovens § 19 skal Regeringen sikre sig Folketingets (lovgivers) samtykke til den efterfølgende opfyldelse i lovsform af traktatmæssige forpligtelser, *inden* disse indgås af Regeringen. Ud fra såvel statsretlige som folkeretlige synspunkter forekommer det uhensigtsmæssigt, dersom den myndighed, der har kompetence til at *indgå* en folkeretlig aftale, ikke tillige havde mulighed for at sikre *opfyldelse* af aftalens forpligtelser internt i national ret. Dette er netop situationen for Danmarks vedkommende i det omfang, den danske regering indgår en folkeretlig aftale om grønlandske eller færøske anliggender, der kun (helt eller delvist) kan opfyldes ved intern grønlandsk eller færøsk lovgivning, som Rigsmyndighederne ingen indflydelse har på. Af denne grund har Landsstyret både i Grønland og på Færøerne ønsket at få kompetence til at indgå folkeretlige aftaler inden for de sagsområder, som Hjemmestyret har overtaget. Begge er nu som nævnt repræsenteret ved flere internationale organisationer, bl.a. i Nordisk Råd, hvor 2 medlemmer af Den danske Delegation udpeges af Landstinget og 2 medlemmer af Lagtinget, og begge har egne repræsentanter ved Den danske Repræsentation i EU.



Ved de to omtrent enslydende folketingslove nr. 577 og 579 af 24. juni 2005 om henholdsvis Grønlands Landsstyres og Færøernes Landsstyres *indgåelse af folkeretlige aftaler* er der som nævnt nu skabt hjemmel til, at Landsstyret på hhv. Færøerne og i Grønland på egen hånd kan indgå (især bilaterale) aftaler med tredjelande og internationale organisationer inden for de sagsområder, der er overtaget af Hjemmestyret. Disse to love, der begge indledes med en præambel om lovenes grundlag i "en overenskomst mellem Grønlands/Færøernes Landsstyre og Den danske Regering som *ligeværdige parter*" (min udhævning), *bemyndiger* Landsstyret hhv. på Færøerne og i Grønland til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, der fuldt ud angår overtagne sagsområder.

Bemyndigelsen må antages at være meddelt inden for Regeringens prerogativ efter grundlovens § 19, og det er derfor overraskende, at bemyndigelsen her er meddelt af *Folketinget* og ikke af *Regeringen*. Aftalerne indgås som nævnt "på Rigets vegne" og under betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne/Grønland"; de binder med andre ord Riget *som helhed*, og et eventuelt folkeretligt ansvar for manglende overholdelse af en aftale vil derfor påhvile hele Riget. Begge love fastslår i forlængelse heraf, jf. § 1, stk. 5, at Danmark *bevarer* det forfatningsmæssige ansvar og beføjelser vedrørende forhandling, indgåelse og opsigelse af folkeretlige aftaler, herunder de aftaler, der indgås af Landsstyret i henhold til lovene. Begge love forudsætter i § 2, stk. 2, at Landsstyret *underretter* Regeringen inden for handlinger indledes om indgåelse af internationale aftaler, og tillige underretter Regeringen om forløbet af disse forhandlinger, inden de indgås eller opsiges. Regeringen fastlægger under alle omstændigheder – efter forhandling med Landsstyret – de nærmere rammer for samarbejdet, og Udenrigsministeriet har den 26. september 2005 udstedt retningslinjer herom. Efter fælles beslutning mellem Færøernes og Grønlands Landsstyre kan de to Landsstyre handle i forening og indgå en folkeretlig aftale med virkning for dem begge.

Lovene indeholder desuden den ganske omfattende begrænsning, at Landsstyret *ikke* kan indgå folkeretlige aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, eller som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en international organisation, hvoraf Danmark er medlem.

I almindelighed kan kun selvstændige stater optages som medlemmer af internationale organisationer, og Færøerne og Grønland vil derfor normalt kun kunne optræde i sådanne organisationer i kraft af Danmarks medlemskab. Dog kan Færøerne og Grønland i visse tilfælde optages som *associerede* parter (uden fuldt medlemskab) i sådanne organisationer, og Færøerne har fx opnået en sådan associeret status i IMO (International Maritime Organization). Er Danmark ikke medlem af en international organisation, kan Færøerne og/eller Grønland – med Regeringens indforståelse – optages som medlem på Rigets vegne under navn af »Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne/Grønland«, og det er i så fald principielt Riget som helhed, der opnår et medlemskab, der geografisk er begrænset til Færøerne og Grønland."



Af notatets afsnit 9 om Grønlands og Færøernes stilling i Nordisk Råd fremgår følgende:

“Færøerne og Ålandsøerne har deltaget i det nordiske samarbejde og haft egne valgte medlemmer i Nordisk Råd siden 1970, men Grønland opnåede først en lignende stilling i dette samarbejde i 1984 – på Petri-Komitéens forslag, der også udløste en ændring af Helsingforsaftalen med henblik på de tre selvstyrende områders “delta-gelse” i Nordisk Ministerråd. Alle tre selvstyrende områder er nu repræsenteret hver med 2 medlemmer i Nordisk Råd, og deltager desuden på lige fod med alle andre valgte medlemmer af Rådet i en række af Nordisk Råds faste udvalg, hvor de bl.a. har bidraget til udvikling af Vestnorden-samarbejdet og har taget en række initiativer på miljøområdet, om fiskeri, om sikkerhedspolitiske spørgsmål, om oprindelige folk, om arktiske spørgsmål, om kultur, uddannelse og forskning. De tre regeringschefer fra Færøerne, Åland og Grønland har endvidere fast foretræde for de nordiske landes statsministre, når disse mødes i Nordisk Ministerråd (NMR).

Som nævnt oven for under pkt. 7 er Færøerne og Grønland ikke bemyndiget til på egen hånd at indgå folkeretlige aftaler, der forhandles inden for mellemfolkelige organisationer, hvoraf Danmark er medlem, jf. “bemyndigelseslovene” nr. 577 og 579 af 24. juni 2005, § 2, stk. 4. Færøerne og Grønland kan således ikke – statsretligt – på egen hånd forhandle eller indgå nogen aftale med de (øvrige) nordiske lande om optagelse som selvstændige medlemmer i Nordisk Ministerråd. Efter § 4 i bemyndigelseslovene kan Den danske Regering dog – efter anmodning fra Færøernes og/eller Grønlands Landsstyre – beslutte at indgive eller støtte en anmodning om fuldt medlemskab for Færøerne/Grønland i NMR, dersom der forinden tilvejebringes hjemmel i Helsingforsaftalen til optagelse af de 3 selvstyrende områder som fulde medlemmer. Dette er imidlertid ikke tilfældet for indeværende og vil formentlig kræve en traktatændring af Helsingforsaftalen. Optagelse som fulde medlemmer af NM skal endvidere – i henhold til § 4 i bemyndigelseslovene – “være foreneligt med Færøernes/Grønlands forfatningsmæssige status”, hvilket må afgøres af Regeringen efter forhandlinger med Landsstyret.”

Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler er ikke ændret siden vedtagelsen. Ligeledes er grundloven som bekendt ikke ændret, siden den blev vedtaget i 1953.