

A F G Ø R E L S E

af

spørgsmål efter § 6, stk. 2, i lov om Færøernes hjemmestyre

stillet af

Færøernes landsstyre og regeringen

Nævnets nedsættelse

Ved fælles anmodning af 10. januar 2025 til Højesterets præsident anmodede lagmanden og statsministeren nævnet i henhold til § 6, stk. 2, i lov om Færøernes hjemmestyre om at afgøre følgende spørgsmål:

”Er færøsk medlemskab i eget navn i World Trade Organization (WTO) foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status?”

Den 29. januar 2025 blev medlemmerne af nævnet udpeget. Regeringen udpegede afdelingschef i Lovafdelingen i Justitsministeriet Anders Sparholt Jørgensen og chef for Juridisk Tjeneste i Udenrigsministeriet Vibeke Pasternak Jørgensen. Færøernes landsstyre udpegede Bjørn Kunoy, dr., Færøernes repræsentationschef i Washington D.C., og Sjúrdur Rasmussen, kommitteret i Lagmandens Kontor. Højesterets præsident Jens Peter Christensen udpegede sig selv som formand for nævnet og højesteretsdommer Lars Hjortnæs og højesteretsdommer Jens Kruse Mikkelsen som medlemmer af nævnet.

Nævnets arbejde

Det første møde i nævnet og planen for nævnets arbejde

Den 4. februar 2025 indkaldte nævnets formand til første møde i nævnet til afholdelse den 28. marts 2025 i Højesteret. Der blev med indkaldelsen fremsendt en dagsorden og en plan for nævnets arbejde.

Af den medsendte dagsorden fremgik bl.a., at de af regeringen og landsstyret valgte medlemmer på mødet ville redegøre for deres syn på den foreliggende tvist og for deres svar på det spørgsmål, der var stillet nævnet, herunder for forståelsen af, hvad et færøsk medlemskab i eget navn af WTO juridisk vil indebære med hensyn til rettigheder og pligter. Der ville herefter være en drøftelse af muligheden for at opnå enighed mellem regeringens og landsstyrets valgte medlemmer.

Regeringens og landsstyrets valgte medlemmer blev i dagsordenen anmodet om senest 14 dage før mødet at fremsende relevant materiale og et sammenfattende notat med deres redegørelse for svaret på det spørgsmål, der var stillet nævnet.

Af den medsendte plan for nævnets arbejde fremgik bl.a.:

”Det første møde i nævnet (fredag den 28. marts 2025) holdes på grundlag af det materiale, repræsentanterne for Færøernes landsstyre og repræsentanterne for den danske regering (i det følgende benævnt ”parterne”) har sendt til nævnets formand senest 14 dage før mødet. Parterne redegør på mødet mundtligt for deres synspunkter på grundlag af det skriftlige materiale, herunder navnlig det sammenfattende notat, som parterne hver især har udarbejdet. Dommerne kan stille opklarende spørgsmål, søge problemstillinger nærmere uddybet mv. Mødet holdes i Højesteret.

Efter yderligere gennemtænkning af problemstillingerne afholdes det andet møde i nævnet primo/medio maj. Inden mødet fremsendes eventuelt yderligere skriftligt materiale, herunder eventuelt reviderede sammenfattende notater. På mødet redegør parterne på det således foreliggende grundlag for deres synspunkter. Dommerne kan atter stille opklarende spørgsmål, søge problemstillinger nærmere uddybet mv. Mødet holdes i Tórshavn.

Der afholdes et tredje møde i nævnet medio/ultimo juni. Hvis parterne kan nå til enighed på mødet, er tvisten dermed afgjort, jf. lov om Færøernes hjemmestyre § 6, stk. 2, 2. pkt. I modsat fald afgøres sagen af de tre højesteretsdommere, jf. § 6, stk. 2, 3. pkt. Mødet holdes i Højesteret.”

Første møde i nævnet blev afholdt den 28. marts 2025 i Højesterets kæremålssal.

På mødet redegjorde først regeringens valgte medlemmer og derefter landsstyrets valgte medlemmer for deres syn på tvisten i overensstemmelse med de fremsendte sammenfattende notater. Herefter var der en anden runde, hvor regeringens og landsstyrets valgte medlemmer koncentrerede indlægget om hinandens synspunkter. Højesteretsdommerne stillede undervejs opklarende spørgsmål til begge parter.

Det andet møde i nævnet

Andet møde i nævnet blev afholdt den 2. maj 2025 på Hotel Hafnia i Tórshavn.

Forinden havde nævnets formand den 3. april 2025 på baggrund af drøftelsen på nævnets første møde fremsendt to spørgsmål til regeringens og landsstyrets valgte medlemmers overvejelse. Det første spørgsmål angik, om det vil være foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status, hvis Færøerne bliver medlem i eget navn af WTO efter en konkret bemyndigelse, eventuelt ledsaget af en folketingsbeslutning, så Folketinget har givet samtykke hertil. Det andet spørgsmål angik, om der kunne opstilles en liste over tilfælde, hvor Færøerne siden 2005 i henhold til § 4 i loven om Færøernes landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler er blevet medlem i eget navn af en international

organisation, der åbner adgang for, at andre enheder end stater og sammenslutninger af stater kan opnå medlemskab i eget navn, og om der var tilfælde, hvor dette var sket før 2005 i henhold til en konkret bemyndigelse.

På mødet redegjorde først regeringens valgte medlemmer og derefter landsstyrets valgte medlemmer for deres syn på tvisten og de af nævnets formand stillede spørgsmål. Herefter var der en drøftelse mellem regeringens og landsstyrets valgte medlemmer. Højesteretsdommerne stillede under drøftelsen opklarende spørgsmål til begge parter.

På mødet blev det aftalt, at regeringens valgte medlemmer forud for det tredje møde i nævnet ville fremsende et notat med deres opfølgning på drøftelsen.

Det tredje møde i nævnet

Det tredje møde i nævnet blev afholdt den 2. juni 2025 i Højesterets kæremålssal.

Forinden havde regeringens valgte medlemmer den 19. maj 2025 fremsendt et notat som opfølgning på drøftelsen på det andet møde i nævnet. Det blev inden det tredje møde aftalt, at landsstyrets valgte medlemmer ville kommentere notatet under det tredje møde.

På mødet redegjorde først regeringens valgte medlemmer for notatet fremsendt til nævnet den 19. maj 2025. Herefter redegjorde landsstyrets valgte medlemmer for deres synspunkter angående notatet. På baggrund heraf var der en drøftelse mellem regeringens og landsstyrets valgte medlemmer. Højesteretsdommerne stillede undervejs opklarende spørgsmål til begge parter.

Regeringens og landsstyrets valgte medlemmer drøftede med udgangspunkt i et udkast til en sammenfattende beskrivelse fremsendt af nævnets formand forud for mødet, hvad "færøsk medlemskab i eget navn i World Trade Organization (WTO)" indebærer. Som resultat af drøftelsen blev regeringens og landsstyrets valgte medlemmer enige om en sammenfattende beskrivelse heraf.

Den uenighed, der herefter stod tilbage mellem regeringens og landsstyrets valgte medlemmer, var, om et sådant medlemskab er "foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status".

Det blev aftalt, at landsstyrets valgte medlemmer ville fremsende de på mødet fremførte synspunkter herom skriftligt til nævnet, og at regeringens valgte medlemmer ville kommentere synspunkterne skriftligt. Det blev endvidere aftalt, at landsstyrets valgte medlemmer herefter ville få lejlighed til skriftligt at kommentere de af regeringen valgte medlemmers synspunkter.

Skriftvekslingen mellem regeringens og landsstyrets valgte medlemmer blev afsluttet den 9. juli 2025.

Herefter overgik det til de tre højesteretsdommere, jf. hjemmestyrelovens § 6, stk. 2, 3. pkt., at afgøre det spørgsmål, nævnet er stillet.

Retsgrundlag

Grundlovens § 1 har følgende ordlyd:

”Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige.”

Grundlovens § 19 har følgende ordlyd:

”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 iøvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

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.”

Der blev i 2005 i Lagtinget og Folketinget vedtaget enslydende love om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

§ 4 i den færøske lögtingslóg nr. 80 frá 14. mai 2005 um altjóðarættarligu sáttmálar Føroya landstýris at gera har følgende ordlyd:

”Eftir áheitan frá Føroya landsstýri kann Danmarkar stjórn samtykkja at lata inn umsókn um limaskap Føroya, ella stuðla slíkari, í millumtjóðafelagsskapum, ið loyva øðrum eindum enn ríkjum og felagsskapum av ríkjum limaskap í egnum navni, tá ið tað er sambæriligt við stjórnarskipanarligu støðu Føroya.”

Ordlyden af § 4 i den færøske lov svarer i dansk oversættelse til ordlyden af § 4 i den danske lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler, som er gengivet nedenfor.

Af de almindelige bemærkninger i forslaget til den færøske lov (Løgtingsmål nr. 95/2004: Uppskot til lóg um altjóðarættarligu sáttmálar Føroya landsstýris at gera, side 3) fremgår bl.a. (i dansk oversættelse):

”Færøernes fordele ved forslagets § 1, § 2, § 3 og § 4 i forhold til § 8 i hjemmestyreloven er som følger:

....

Færøerne kan i visse tilfælde få medlemskab og associeret medlemskab af internationale organisationer i eget navn, når sådanne organisationer tillader det efter egne vedtægter, og når det er i overensstemmelse med Færøernes forfatningsmæssige status. Hidtil har kun Kongeriget Danmark kunnet ansøge om et sådant medlemskab eller associeret medlemskab for Færøerne. Nu kan Færøerne selv søge om medlemskab. Efter § 1 kan Færøerne deltage som medlem i internationale organisationer i Kongeriget Danmarks navn, når Danmark ikke er medlem. Efter § 4 kan Færøerne dog deltage som medlem i *eget navn*, uanset om Danmark er medlem.”

Af bemærkningerne til § 4 i forslaget til den færøske lov (a.st., side 6) fremgår bl.a. (i dansk oversættelse):

”I denne paragraf er det bestemt, at Færøerne kan blive medlem eller associeret medlem af internationale organisationer i eget navn, i tilfælde, hvor internationale organisationer tillader, at andre enheder end stater og sammenslutninger af stater kan få medlemskab eller associeret medlemskab i eget navn. Efter anmodning fra Færøernes landsstyre kan den danske regering vedtage at indgive en ansøgning om medlemskab eller associeret medlemskab for Færøerne, eller støtte en færøsk ansøgning om det samme, når det er i overensstemmelse med Færøernes forfatningsmæssige status.”

§ 4 i den danske lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler har følgende ordlyd:

”Hvor internationale organisationer åbner adgang for, at andre enheder end stater og sammen-slutninger 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 de almindelige bemærkninger i forslaget til den danske lov (Folketingstidende 2004-05 (2. sam-ling), tillæg A, lovforslag nr. L 171, side 7969 f.) fremgår bl.a.:

”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:

...

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 grundlo-ven ikke vil kunne tillægges selvstændig kompetence i disse anliggender.

Det ville derfor forudsætte en grundlovsændring, hvis Færøerne statsretligt skulle have ad-gang 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 dispositio-ner på det udenrigspolitiske område som udgangspunkt vil berøre rigets generelle udenrigspo-litiske forhold. Bl.a. vil eventuelle spørgsmål om folkeretligt ansvar for manglende overhol-delse 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 reg-ler 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 om-råde til de færøske myndigheder. Grundloven vil således bl.a. være til hinder for, at det over-lades til de færøske myndigheder at lovgive om udenrigstjenestens forhold, at oprette diplo-matiske missioner i udlandet eller tillade oprettelse af sådanne missioner på Færøerne.

Det vil imidlertid være muligt inden for grundlovens rammer at bemyndige det færøske lands-styre til at handle på rigets vegne i visse mellemfolkelige anliggender, der alene angår Færø-erne 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 territorialt 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.”

Af lovforslagets bemærkninger til den danske lovs § 4 (a.st., side 7974 f.) fremgår bl.a.:

”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.”

De af regeringen og landsstyret valgte medlemmers synspunkter

Som det fremgår af redegørelsen for nævnets arbejde, har regeringens og landsstyrets valgte medlemmer under arbejdet redegjort for deres syn på det stillede spørgsmål skriftligt ved fremsendelse

af notater og andet materiale og mundtligt under møderne i nævnet. Højesteretsdommerne har undervejs i arbejdet stillet opklarende spørgsmål både skriftligt og mundtligt under møderne.

Sammenfattende er det landsstyrets valgte medlemmers synspunkt, at færøsk medlemskab i eget navn af WTO må anses for foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status. Det er sammenfattende regeringens valgte medlemmers synspunkt, at et sådant medlemskab må anses for uforeneligt med Færøernes forfatningsmæssige status.

Efter aftale mellem nævnets medlemmer gengives de redegørelser, som regeringens og landsstyrets valgte medlemmer som led i nævnets arbejde er fremkommet med om deres synspunkter, ikke i øvrigt i denne afgørelse.

Højesteretsdommernes afgørelse

Nævnet er i henhold til § 6, stk. 2, i lov om Færøernes hjemmestyre anmodet om at afgøre følgende spørgsmål:

”Er færøsk medlemskab i eget navn i World Trade Organization (WTO) foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status?”

Det fremgår af hjemmestyrelovens § 6, stk. 2, 2. pkt., at der er enighed mellem de fire af regeringen og landsstyrets valgte medlemmer, at sagen hermed endeligt afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de tre højesteretsdommere, jf. bestemmelsens 3. pkt.

Som det fremgår ovenfor, er regeringens og landsstyrets valgte medlemmer enige om, hvad ”færøsk medlemskab i eget navn i World Trade Organization (WTO)” indebærer, jf. hjemmestyrelovens § 6, stk. 2, 2. pkt. Da der ikke er enighed mellem regeringens og landsstyrets valgte medlemmer om, hvorvidt et sådant medlemskab er ”foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status”, er afgørelsen heraf, jf. hjemmestyrelovens § 6, stk. 2, 3. pkt., overgået til de tre højesteretsdommere.

Færøsk medlemskab i eget navn af World Trade Organization

Som beskrevet ovenfor blev det på mødet i nævnet den 2. juni 2025 konstateret, at regeringens og landsstyrets valgte medlemmer er enige om, hvad ”færøsk medlemskab i eget navn i World Trade

Organization (WTO)” indebærer, og regeringens og landsstyrets valgte medlemmer blev på mødet enige om en sammenfattende beskrivelse heraf. Beskrivelsen lyder:

”De af regeringen og landsstyret valgte medlemmer af nævnet er enige om, at ”færøsk medlemskab i eget navn i World Trade Organization (WTO)” indebærer, at Færøerne bliver selvstændigt medlem af WTO som særskilt toldområde, og at Færøerne herefter i WTO vil være ligestillet med de øvrige medlemmer af WTO, herunder Danmark. Det betyder, at Færøerne i givet fald vil indgå i WTO med de rettigheder og pligter, der vil følge af Færøernes status som særskilt toldområde i WTO.

De af regeringen og landsstyret valgte medlemmer af nævnet har oplyst bl.a., at WTO tillader andre enheder end stater at opnå fuldt medlemskab (jf. WTO-traktatens artikel XII, stk. 1). Et WTO-medlem skal opretholde en retstilstand og praksis i økonomisk politik og handelspolitik, som lever op til kravene i WTO-aftalerne. Der skelnes ikke mellem stater og særskilte toldområder i WTO. Stater og særskilte toldområder vil efter WTO-reglerne have f.eks. samme stemme- og taleret. Inden for WTO-systemet er der et tvistløsningssystem, der har kompetence i tvister vedrørende WTO’s medlemmers rettigheder og forpligtelser. Det er alene staten eller toldområdet, der kan indklages i tvistløsningssystemet, og som kan være genstand for en beslutning, der vedtages af tvistlösningssystemet på basis af et panels eller appelorganets rapporter. Det er alene staten eller toldområdet, som kan gøres ansvarlig. Den stat, som et indklaget toldområde udgør en del af, eller det toldområde, som er en del af en indklaget stat, vil således ikke være del af sagen i WTO. WTO’s tvistlösningssystem har ikke karakter af en international domstol eller voldgiftsret. Afgørelser mellem medlemmer i WTO-systemet har ikke retsvirkninger uden for WTO-systemet. Der er ikke i WTO-reglerne adgang til at træffe eller håndhæve afgørelser uden for WTO-systemet, f.eks. ved internationale domstole.

De af regeringen og landsstyret valgte medlemmer af nævnet har endvidere oplyst bl.a., at der – forudsat at Færøerne har overtaget relevante sagsområder – ikke vil være noget folkeretligt til hinder for, at Færøerne bliver medlem som særskilt toldområde i WTO, hvis et sådant medlemskab er foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status, og at færøsk medlemskab i eget navn af WTO ikke vil have betydning for Danmarks rettigheder og pligter som medlem af WTO eller folkeretlige stilling i øvrigt, herunder Danmarks forhold til andre stater og internationale organisationer.”

Spørgsmålet er herefter, om færøsk medlemskab i eget navn af WTO er ”foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status”.

Forenelighed med Færøernes forfatningsmæssige status

Grundlovens § 1

Grundlovens § 1 lyder: ”Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige.”

Det følger af bestemmelsens forarbejder (Forfatningskommissionens betænkning nr. 66/1953, side 28), at grundlovens § 1, som ikke fandtes i den tidligere grundlov, var foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som grundlovsforslaget medførte, hvorefter grundloven i sin helhed fik gyldighed for Grønland. Bestemmelsen indebar ikke ændringer i Færøernes statsretlige stilling.

Grundlovens § 1 fastslår som nævnt, at grundloven gælder for alle dele af Danmarks Rige. Bestemmelsen påbyder ikke retsenhed i den forstand, at den retlige regulering skal være ens i hele riget, og bestemmelsen antages heller ikke at være til hinder for etablering af et meget vidtgående færøsk hjemmestyre, jf. nærmere nedenfor.

Den færøske hjemmestyreordning

Efter § 1 i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre (lóg nr. 11 af 31. mars 1948 om Færøernes Hjemmestyre) udgør Færøerne inden for lovens rammer et selvstyrende folkesamfund i det danske rige, og det færøske folk overtager ved sin folkevalgte repræsentation, lagtinget, og en af dette oprettet forvaltning, landsstyret, inden for rigsenheden ordningen og styrelsen af færøske særanliggender som angivet i loven. Efter lovens § 2, jf. bilag A, er der en række sager og sagsområder, som betragtes som færøske særanliggender, og som hjemmestyret selv kan beslutte at overtage eller kan overtage efter ønske fra rigsmyndighederne. I lovens § 3, jf. bilag B, er oplistet en række øvrige sager og sagsområder, som kan overføres til hjemmestyret efter forhandling. Efter lovens § 4 har hjemmestyret den lovgivende og administrative myndighed for de områder, der henhører under hjemmestyret, og de af lagtinget vedtagne og landsstyrets formand stadfæstede love benævnes lagtingslove.

Anliggender, der ikke i medfør af loven henhører under det færøske hjemmestyre, varetages som rigets fællesanliggender af rigsmyndighederne, jf. hjemmestyrelovens § 6, stk. 1.

Med hjemmestyreordningen for Færøerne blev der overført både lovgivende og udøvende magt, jf. grundlovens § 3, til de færøske myndigheder i meget vidt omfang.

Ved vedtagelsen af grundloven i 1953 blev det lagt til grund og accepteret, at den ordning, der var etableret med hjemmestyreloven fra 1948, er forenelig med grundloven. Hjemmestyreordningens nærmere forhold til grundloven har siden hjemmestyrets oprettelse været genstand for debat. Nogle

har antaget, at der er tale om delegation af lovgivningskompetence, der kan tilbagekaldes ved lov, jf. grundlovens § 3, 1. pkt., mens andre har antaget, at hjemmestyreordningen ikke kan ændres af lovgivningsmagten imod de færøske myndigheders ønske.

I perioden 2002-2005 var der drøftelser mellem det færøske landsstyre og regeringen om færøsk overtagelse af yderligere sager og sagsområder. Baggrunden herfor var, at landsstyret ønskede, at de færøske myndigheder skulle overtage sager og sagsområder, der ikke var omfattet af hjemmestyreloven fra 1948.

Ved lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (lóg nr. 79 frá 12. mai 2005 um mál og málsøki føroyskra myndugleika at yvirtaka) blev de færøske myndigheders mulighed for overtagelse af sager og sagsområder vedrørende færøske særanliggender udvidet. Efter lovens § 1 og § 2 kan de færøske myndigheder overtage samtlige sager og sagsområder med undtagelse af statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt valuta- og pengepolitik. Efter lovens § 3 har de færøske myndigheder den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sager og sagsområder.

Med lovens § 4 er bestemt, at domstole, der bliver oprettet af de færøske myndigheder, har den dømmende magt på Færøerne inden for samtlige sager og sagsområder. De færøske myndigheder har ikke på nuværende tidspunkt oprettet sådanne domstole, idet Færøerne ikke endnu har overtaget sagsområdet "Retsplejen, herunder oprettelse af domstole", jf. lovens liste I, nr. 10.

I sin åbningstale i Folketinget den 1. oktober 2002 oplyste statsministeren, at den danske regering ville være indstillet på at drøfte en ordning, hvor det færøske og det grønlandske landsstyre bemyndigedes til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, der alene angik Færøerne, henholdsvis Grønland. Sådanne ordninger ville ligge uden for de dagældende hjemmestyreordninger, og regeringen var derfor indstillet på at forankre ordningerne i lovgivning. Der blev mellem det færøske landsstyre og regeringen forhandlet en lovtekst på plads i 2004 og 2005.

Ved lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (lóg nr. 80 frá 14. mai 2005 um altjóðarættarligu sáttmálar Føroya landsstýris at gera) fik Færøernes landsstyre adgang til med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer at forhandle og indgå

folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder, jf. lovens § 1, stk. 1. § 1, stk. 2-5, fastsætter nærmere regler for udøvelsen af kompetencen. Det fremgår af § 1, stk. 4, at bestemmelsen ikke omfatter folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en mellemfolkelig organisation, som Kongeriget Danmark er medlem af. Efter § 1, stk. 5, begrænser bestemmelsen ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser vedrørende forhandling, indgåelse og opsigelse af folkeretlige aftaler, herunder aftaler, der er omfattet af bestemmelsen.

Efter lovens § 2, stk. 1, indgås aftaler efter § 1, stk. 1, på rigets vegne af Færøernes landsstyre under betegnelsen Kongeriget Danmark, for så vidt angår Færøerne. Det fremgår af lovens § 2, stk. 2, at loven forudsætter et nært samarbejde mellem den danske regering og Færøernes 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 Færøernes landsstyre de nærmere rammer for samarbejdet.

Det fremgår 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 Færøernes landsstyre beslutte at indgive eller støtte en ansøgning herom for Færøerne, hvor dette er foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status.

Lovens § 4 kom efter det oplyste sent ind i den lovtekst, der blev forhandlet mellem færøske og danske myndigheder i 2004 og 2005. På den ene side ønskede landsstyret, at der var en bestemmelse i loven, der gav mulighed for færøsk medlemskab i eget navn af internationale organisationer, herunder WTO, mens regeringen på den anden side gav udtryk for, at det i lyset af grundlovens § 19 ville forudsætte en grundlovsændring, hvis Færøerne statsretligt skulle have adgang til på egne vegne at handle i mellemfolkelige anliggender. Forhandlingerne mandede ud i lovens § 4, der indeholder betingelsen om, at færøsk medlemskab i eget navn skal være "foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status". Det følger af forarbejderne til den færøske lagtingslov (Løgtingsmål nr. 95/2004: Uppskot til lóg um altjóðarættarlígu sáttmálar Føroya landsstýris at gera, side 3) og den danske lov (Folketingstidende 2004-05 (2. samling), tillæg A, lovforslag nr. L 171, side 7969 f.), at

de færøske og danske myndigheder lagde forskellige opfattelser af Færøernes forfatningsmæssige status til grund i denne henseende.

Spørgsmålet om, hvorvidt færøsk medlemskab i eget navn af internationale organisationer kan være foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status, blev således ikke afklaret mellem færøske og danske myndigheder med § 4 i loven om Færøernes indgåelse af folkeretlige aftaler fra 2005.

Hjemmestyreordningslovene kan herefter ikke anses for at bygge på en fælles forståelse af, hvad Færøernes forfatningsmæssige status giver mulighed for, og lovene og forarbejderne hertil giver således heller ikke svar på, om færøsk medlemskab i eget navn af WTO er foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status. Som det fremgår ovenfor, må svaret på dette spørgsmål afhænge af, om et sådant medlemskab er foreneligt med grundlovens § 19.

Grundlovens § 19

Grundlovens § 19 har følgende ordlyd:

”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 iøvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

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.”

Det fremgår af grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., at kompetencen til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender er hos regeringen. Efter § 19, stk. 1, 2. og 3. pkt., og stk. 2, skal regeringen dog have Folketingets forudgående samtykke i en række tilfælde. Endvidere følger det af § 19, stk. 3, at regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde skal rådføre sig med et af Folketinget nedsat udenrigspolitisk nævn.

Som det fremgår ovenfor, er der – som lagt til grund og accepteret ved vedtagelsen i 1953 af den nugældende grundlov – sket overførsel af både lovgivende og udøvende magt, jf. grundlovens § 3, til de færøske myndigheder i meget vidt omfang. De færøske myndigheder kan også oprette domstole, der i givet fald vil have dømmende magt på Færøerne. De færøske myndigheder er endvidere givet adgang til på rigets vegne med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer at forhandle og indgå folkeretlige aftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder, og til med støtte fra regeringen at opnå medlemskab i eget navn af internationale organisationer, hvor dette er foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status. Udviklingen i hjemmestyreordningen har været, at der løbende er overført sager og sagsområder til hjemmestyret i overensstemmelse med de politiske ønsker herom fra færøsk og dansk side.

Spørgsmålet er, om det er foreneligt med grundlovens § 19, at Færøerne ud over de meget vidtgående beføjelser, der allerede er overført, kan blive medlem i eget navn af WTO.

Grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., fastsætter efter sin ordlyd, at kongen (regeringen) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Kompetencen efter grundlovens § 19 er et regeringsprærogativ, hvor regeringen i grundloven er tillagt den umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Det har traditionelt været antaget, at grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., medfører, at enkelte dele af riget ikke kan handle uden om regeringen i eget navn i mellemfolkelige anliggender. Hvis enkelte rigsdele kunne handle fuldstændig selvstændigt i eget navn i mellemfolkelige anliggender, ville det kunne medføre, at forskellige dele af Kongeriget Danmark uden om regeringen indgik folkeretligt bindende aftaler, der ville gælde parallelt med national rets regulering af forholdet mellem rigsdele, og at eventuelle folkeretlige tvistløsningsmekanismer ville finde anvendelse mellem rigsdele. Det ville endvidere kunne rejse tvivl om fordelingen af folkeretligt ansvar mellem rigsdele, herunder internationale organisationers og staters opfattelse af, hvilken del af riget der indgås folkeretligt bindende aftaler med.

Hjemmestyreordningen for Færøerne kan som følge heraf ikke anses for at have skabt et folkeretssubjekt inden for Kongeriget Danmark, der fuldstændig selvstændigt kan handle uden om regeringen i eget navn i mellemfolkelige anliggender.

Det anførte må som altovervejende hovedregel antages at være til hinder for, at en rigsdeltager søger optagelse i eget navn af en international organisation. Langt de fleste internationale organisationer tillader heller ikke, at en del af en stat kan blive medlem i eget navn af organisationen. WTO er i så henseende et helt særligt tilfælde.

WTO tillader således, at andre enheder end stater opnår fuldt medlemskab som særskilte toldområder, jf. WTO-traktatens artikel XII, stk. 1. Regeringens og landsstyrets valgte medlemmer er enige om, at færøsk medlemskab i eget navn af WTO vil indebære, at Færøerne bliver selvstændigt medlem af WTO som et særskilt toldområde.

WTO-systemet er efter det oplyste indrettet sådan, at en stat og et særskilt toldområde, der er en del af staten, er selvstændige og ligestillede medlemmer af WTO. Det indebærer efter det oplyste bl.a., at stater og toldområder som WTO-medlemmer hver især skal leve op til WTO-aftalerne, og at det alene er staten eller toldområdet, der kan indklages i WTO's tvistløsningssystem af et tredjeland, og som kan være genstand for en beslutning, der vedtages af tvistløsningsorganet. Det vil alene være staten eller toldområdet, som kan gøres ansvarlig. Den stat, som et indklaget toldområde udgør en del af, eller det toldområde, som er en del af en indklaget stat, vil således ikke være del af sagen i WTO. Danmark vil således ikke være part i en eventuel sag, der rejses mod Færøerne i WTO, og Færøerne vil ikke være part i en eventuel sag, der rejses mod Danmark eller EU i WTO. Afgørelser mellem medlemmer i WTO-systemet har ikke retsvirkninger uden for WTO-systemet, og der er ikke i WTO-reglerne adgang til at træffe eller håndhæve afgørelser uden for WTO-systemet, f.eks. ved internationale domstole.

Regeringens og landsstyrets valgte medlemmer har desuden oplyst, at færøsk medlemskab i eget navn af WTO ikke vil have retlig betydning for Danmarks pligter og rettigheder som medlem af WTO eller folkeretlige stilling i øvrigt, herunder Danmarks forhold til andre stater og internationale organisationer.

Efter det oplyste under nævnets drøftelser vil det, inden Færøerne eventuelt bliver medlem i eget navn af WTO, mellem Færøerne og Danmark kunne fastlægges, hvordan det interne forhold mellem Færøerne og Danmark i relation til WTO nærmere håndteres.

De indvendinger af principiel og praktisk karakter, der er anført ovenfor, og som opstår, hvis en rigsdel bliver medlem i eget navn af en international organisation, herunder om folkeretlige forpligtelser gældende mellem rigsdele og fordelingen af folkeretligt ansvar, kan på den anførte særlige baggrund ikke anses for at foreligge ved færøsk medlemskab i eget navn af WTO. Indvendingerne vil derfor ikke være til hinder for, at Færøerne – hvis Færøerne gives adgang hertil af regeringen, jf. grundlovens § 19 og i øvrigt også 2005-lovens § 4 – bliver medlem af WTO i eget navn som et særskilt toldområde.

Det følger af grundlovens § 19, stk. 3, at regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde skal rådføre sig med et af Folketinget nedsat udenrigspolitisk nævn. Hvis Færøerne bliver medlem af WTO i eget navn som et særskilt toldområde, vil der i princippet kunne opstå spørgsmål om regeringens rådføring ved beslutninger, der angår det færøske medlemskab. I praksis vil dette næppe blive aktuelt og må i givet fald håndteres inden for det sædvanlige parlamentariske ansvars former.

Konklusion

På baggrund af det, som er anført ovenfor, er det efter vores opfattelse foreneligt med Færøernes forfatningsmæssige status, hvis Færøerne af regeringen, jf. grundlovens § 19, gives adgang til at blive medlem af WTO i eget navn som et særskilt toldområde.

10. september 2025



Jens Peter Christensen

(formand)



Lars Hjortnæs



Jens Kruse Mikkelsen