

HVIDBOG

Færøernes Landsstyres oversatte udgave

*Om vigtige
forudsætninger
for etablering
af en suveræn
færøsk stat*



HVIDBOG

HVIDBOG

**OM VIGTIGE FORUDSÆTNINGER FOR ETABLERING
AF EN SUVERÆN FÆRØSK STAT**

Færøernes Landsstyres oversatte udgave

Oktober 1999

FÆRØERNES LANDSSTYRE har forestået denne oversatte udgave af "Hvítabók – Støðið undir einum sáttmála, ið skipar Føroyar sum eitt fullveldisríki í samstarvi við Danmark", som har fået den danske titel Hvidbog om vigtige forudsætninger for etablering af en suveræn færøsk stat.

Denne oversatte udgave af Hvidbogen er for en stor del en redaktionel videreførelse af den foreløbige oversættelse, udarbejdet af Rigsombudsmanden på Færøerne, der blev til under ekstremt tidspres. Den fremdeles begrænsede tidsramme taget i betragtning, kan det ikke udelukkes, at denne oversatte udgave kan indeholde mulige unøjagtigheder eller sproglig ufuldkommenhed, hvilket Færøernes Landsstyre i respekt for bogens forfattere i givet fald påtager sig det fulde ansvar for. Der rettes en tak til Rigsombudsmanden på Færøerne og professor Klaus H. Jacobsen for værdifuld assistance.

Indholdsfortegnelse	5
Forord	6
Sammendrag og konklusioner	8
Kapitel 1: Begrebet suverænitet	21
Kapitel 2: Færøernes forfatningsmæssige historie	25
Kapitel 3: Traktat mellem Island og Danmark 1918-44	39
Kapitel 4: Mellem hjemmestyre og suverænitet	69
Kapitel 5: Små nationer med suverænitet	88
Kapitel 6: Folkeret og færøsk suverænitet	113
Kapitel 7: Statsret og færøsk suverænitet	137
Kapitel 8: Procedurer for traktatudfærdigelse og stadfæstelse	141
Kapitel 9: Administration	145
Kapitel 10: Økonomi	160
Referencer og kilder	185

Forord

Den 2. oktober vedtog lagtinget landsstyrets forslag om at forberede og indlede forhandlinger med regeringen om en traktat mellem Færøerne og Danmark, der etablerer Færøerne som en suveræn stat i samarbejde med Danmark.

Det var som et led i disse forberedelser, at landsstyremanden i selvstyreanliggender d. 25. november 1998 nedsatte traktatkommissionen med det kommissorium at udrede grundlaget for den omtalte traktat. Kommissionens redegørelse fremlægges i denne bog.

Der er to følgebind til bogen. Det ene indeholder redegørelsen fra det økonomiske udvalg, som blev nedsat med henblik på at analysere grundlaget for en økonomisk og finansiell opgørelse mellem Færøerne og Danmark. Det andet er redegørelsen fra administrationsgruppen, som blev nedsat med henblik på at belyse det administrative samarbejde med Danmark, samt udfærdige en oversigt over, hvilke krav det stiller for Færøerne at overtage ansvaret for administrationen af alle sagsområder.

Traktatkommissionens specificerede kommissorium var at analysere disse forhold:

- de forfatningsmæssige forhold mellem Danmark og Færøerne i historisk sammenhæng;
- eksempler på ordninger mellem den færøske hjemmestyreordning og suverænitet;
- eksempler på små nationer, der er indrettet som suveræne stater i samarbejde med andre lande;
- traktaten fra 1918 mellem Danmark og Island;
- statsretlige og folkeretlige forudsætninger for, at Færøerne etableres som en suveræn stat;
- hvorledes en traktat kan indgås mellem Danmark og Færøerne, og de dermed forbundne procedurer.

Det blev også pålagt kommissionen at udarbejde resuméer af redegørelserne fra henholdsvis det økonomiske udvalg og administra-

tionsgruppen. Herudover er det pålagt kommissionen at udarbejde et traktatudkast og et forhandlingsoplæg, som dog vil være at udforme som særskilte fortrolige bilag.

Kommissionen har afholdt 20 møder. I det første møde delte medlemmerne sig op i grupper, som fik ansvaret for at redegøre for de forskellige dele af kommissoriet og fremkomme med forslag til, hvorledes de kunne løses. Derefter blev der om hver enkelt del skrevet notater, der ligger til grund for denne redegørelse, som en enig kommission kan tilslutte sig.

I sit arbejde har kommissionen søgt råd hos følgende eksperter: Barry Bartman, professor og doktor i statsvidenskab, University of Prince Edward Island, Canada; Frederik Harhoff, docent og doktor i retsvidenskab, Københavns Universitet, Danmark; Guðmundur Alfredsson, professor og doktor i folkeret, Lunds Universitet, Sverige; Hurst Hannum, professor og doktor i folkeret, Tufts University, USA; Jens Pauli Nolsøe, cand. mag. i historie, Føroya studentaskúli og HF-skeið, Færøerne; Jens Peter Christensen, professor og doktor i retsvidenskab, Århus Universitet, Danmark; Kári Jespersen, cand. mag. i historie, Føroya studentaskúli og HF-skeið, Færøerne; Sigurður Líndal, professor og doktor i retsvidenskab, Islands Universitet, Island.

Når nu kommissionen fremlægger sin redegørelse, er det i det håb, at den må blive et nyttigt bidrag til debatten om Færøernes statsretlige forhold.

Tinganes ved Olai 1999

Herluf Sigvaldsson formand	Sigmundur Isfeld sekretær og næstformand	
Árni Olafsson	Gloria Kalsø	Halgir Winther Poulsen
Hans Trygvi Teirin	Herálvur Joensen	Julianna Klett
Kate Sanderson	Ulla Svarrer Wang	
	/Sjúrður Skaale mødereferent	

Sammendrag og konklusioner

1. kapitel behandler begrebet suverænitet. Den øverste hjemmel for al statsmagt ligger hos folket, der udøver denne magt gennem sine valgte repræsentanter. Den øverste statsmagt er almindeligvis tredelt – i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt. Indenlandsk suverænitet indebærer i sig selv den højeste myndighed over det territorium og den befolkning, der hører til staten. Heri ligger statsmagtens monopol på at bestemme og opretholde landets love og på at forsvare landet og befolkningen mod indblanding udefra.

Alle stater er i kraft af sin suverænitet ligestillede vedrørende rettigheder og pligter og er jævnbyrdige medlemmer af det internationale samfund uanset forskelle i økonomiske, samfundsmæssige, politiske og andre forhold. En stats suverænitet indebærer således, at den ikke er undergivet nogen andet stat, og at andre stater ikke kan blande sig i dens indre anliggender. Kun suveræne stater kan være medlemmer af De Forenede Nationer, og kun disse har den fulde kompetence til at indgå som parter i mellemfolkelige aftaler.

At Færøerne under hjemmestyreordningen ikke har suverænitet er åbenlyst. Hjemmestyreloven definerer en ordning af statsretlig karakter, og at hjemmestyrets lovgivende og udøvende magt er begrænset til overtage særanliggender. Hertil kommer, at den dømmende magt ikke kan overtages. Bliver Færøerne en suveræn stat, kan de deltage i det internationale samfund som andre stater og kan samarbejde med dem på lige fod.

2. kapitel behandler Færøernes forfatningsmæssige historie. Det første, man ved herom, er, at Færøerne var uafhængige og havde eget alting. Med tiden kom Færøerne dog under norsk kongemagt, og Færøerne blev skatland under Norges konge fra omkring 1035.

Det er sandsynligt, at Færøerne ligesom Grønland og Island i 1260'erne indgik en aftale med Norges konge, og Færøernes status

som kongens skatland blev stadigt klarere med kong Magnus Lovbøders nyordning fra 1271. Med landsloven fra 1274 blev alttinget, hvor alle frie mænd havde pligt til at møde, omdannet til et lagting med udpegede tingmænd.

Da Norge og Danmark kom under samme konge i 1380, fulgte Færøerne med som den norske konges skatland.

Da kongen blev enevældig i 1661-62, sendte han sine repræsentanter til Færøerne for at modtage hyldningsed fra landets fremmeste mænd.

I 1814 kom Norge ind under den svenske konge. Færøernes status var uklar, men blev undertiden af danske myndigheder benævnt koloni. I 1816 blev lagtinget og lagmandsembedet ophævet, og der blev udpeget en amtmand over Færøerne.

Den danske Grundlov blev kundgjort som gældende for Færøerne i 1850 ved en énsidig dansk beslutning herom. Der er uenighed om, hvorvidt der var hjemmel herfor.

Trods denne historiske udvikling mistede Færøerne aldrig sin status som særskilt jurisdiktion. I denne forbindelse kan der henvises til Reskript fra 12. maj 1668, der bestemmer, at love skal sættes særskilt i kraft for Færøerne for at være gældende her, ligesom en kongelig anordning fra 1821 særskilt bestemmer, hvorledes love skal sættes i kraft for Færøerne.

I 1852 blev Lagtinget genoprettet som amtsråd med videre beføjelser end amtsråd i Danmark besad. Lagtingets status som det færøske folks repræsentation styrkedes i 1923, hvor amtmanden ikke længere var født formand for tinget. Med tiden fik lagtinget tillige mere indflydelse på den udøvende magt, efter at et landsnævn var blevet dannet i 1928.

Da Danmark blev besat af Tyskland d. 9. april 1940, overtog lagtinget og amtmanden landets styrelse i henhold til den midlertidige styrelsesordning af 9. maj 1940. Lagtinget havde nu den lovgivende magt sammen med amtmanden. Amtmanden varetog sammen med landsnævnet den udøvende magt. Den dømmende magt lå hos sorenskriveren og de af lagtinget valgte domsmænd. Denne ordning vedvarede, indtil den blev afløst af hjemmestyreordningen d. 1. april 1948.

3. kapitel redegør for forbundstraktaten fra 1918 mellem Island og Danmark, som er blevet omtalt som et muligt forbillede for en fremtidig ordning mellem Færøerne og Danmark. Ved denne traktat anerkendtes Island som en suveræn stat i kongefællesskab med Danmark.

Traktaten var udformet i lovsform. Den islandske nation fik ved traktaten rådighed over alle landet anliggender, men gav den danske stat mandat til på Islands vegne at varetage udenrigsanliggender, Højesteret og fiskeriinspektion. Allerede i 1920 oprettede Island egen Højesteret. Efterhånden påtog Island sig en større del af fiskeriinspektionen og de udenrigspolitiske anliggender.

I henhold til traktaten havde islændinge og danskere hvert sit statsborgerskab, men danske borgere havde samme rettigheder i Island som islandske borgere, og islandske borgere havde samme ret i Danmark som danske borgere.

Island og Danmark havde samme valuta, så længe den nordiske møntunion bestod frem til 1931. Herefter fik Island egen valuta.

Det blev aftalt, at ydelsen fra den danske statskasse til islandske særanliggender, som havde været ca. 60.000 kr. om året, skulle bortfalde, men den kapitaliserede værdi af denne årlige ydelse, til sammen 2 mio. kr., blev sat i to fonde, en i Island og en i Danmark. Pengene fra fondene skulle gå til kulturelle formål, med vægt på at styrke det kulturelle samarbejde mellem landene.

Efter udløbet af 1940 kunne hver af parterne kræve traktaten revideret, og opnåedes der ikke enighed herom, kunne hver af parterne opsige traktaten. I det land, som opsagde traktaten, skulle opsigelsen godkendes ved en folkeafstemning.

Efter at Danmark og Island var blevet besat i 1940 af henholdsvis Tyskland og Storbritannien, blev traktaten opsagt, og d. 17. juni 1944 blev den islandske republik oprettet.

4. kapitel analyserer ordninger, der kan placeres mellem det nuværende hjemmestyre og en status som suveræn stat. Her omtales ordninger, som giver mere selvstyre end den nuværende hjemmestyre-ordning, uden at der dog grundlægges en ny stat. Det drøftes, med henvisning til eksempler på eksisterende ordninger i forskellige lande, hvorledes forholdet mellem autonome rigsdelsregeringer og cen-

tralregeringer kan være indrettet. Dette drøftes med henblik på forholdet mellem Færøerne og Danmark.

Følgende hovedvarianter beskrives: Udfyldelse af den nuværende hjemmestyrelov, udvidet selvstyre inden for den gældende grundlov, vidtstrakt selvstyre under en ændret dansk grundlov og associeret statsforbindelse (*free association*) med Danmark.

I debatten om Færøernes statsretlige stilling har der specielt været henvist til nedenstående mangler ved hjemmestyreordningen: (1) At hjemmestyreordningen kan siges at være baseret på et mandat (delegation), der énsidigt kan trækkes tilbage, (2) at lagtingslove kan siges at være en lavere retskilde end folketingslove, og (3) at Færøerne under en sådan ordning har begrænsede muligheder for øget deltagelse i internationalt samarbejde.

Det påvises, at der fremdeles eksisterer visse muligheder for at udfylde den nuværende hjemmestyrelov, men dette ville ikke i sig selv indebære tilfredsstillende løsninger på de ovenfor omtalte mangler.

Det synes tillige meget tvivlsomt, om en ændret hjemmestyreordning inden for rammerne af den gældende grundlov kunne have forbedret de omtalte mangler.

Når det erkændes, at proceduren i forbindelse med en grundlovsændring stiller så store krav, at man i Danmark ikke synes indstillet på at gennemføre ændringer, som i øvrigt vurderes at være ønskelige af indenlandske danske årsager, synes muligheden for at udvide hjemmestyret gennem en grundlovsændring at være urealistisk, og derfor gøres der ikke mere ud af denne.

Der henvises sluttelig til den mulighed, at Færøernes fremtidige status fastlægges ved en mellemfolkelig traktat mellem Færøerne og Danmark, der knytter Færøerne til Danmark i en associeret statsforbindelse (*free association*). I en sådan traktat vil Færøerne få fuld råderet over egne forhold. Dog skal udenrigs- og forsvarsanliggender forblive under dansk overhøjhed. Normalt ville en sådan ordning indebære, at Færøerne ikke længere vil være omfattet af den danske grundlov, idet forbindelsen mellem landene ikke længere primært er af statsretlig, men derimod af folkeretlig karakter. Som en del af traktatindgåelsen skal De Forenede Nationer (FN) notificeres om, at Danmark og Færøerne har indgået en gensidig traktat om en asso-

cieret statsforbindelse. Traktaten kan alene ændres i enighed mellem parterne, dog vil Færøerne få ret til énsidigt at kunne sige traktaten op etablere en suveræn stat.

5. kapitel drejer sig om de mindste suveræne nationer. I verden findes der 10 såkaldte mikrostat (microstates), der har et folketal svarende til det færøske eller mindre. Det er almindeligt at afgrænse mikrostat som stater med et folketal på en million eller mindre. Af verdens godt 190 suveræne lande er der 43 sådanne mikrostat. 28 af disse er østater, og 15 har færre end 100.000 indbyggere.

I de fleste tilfælde er mikrostat oprettet i enighed med den tidligere centralmagt (oftest en kolonimagt). De fleste mikrostat havde under deres kolonistatus en meget begrænset og afhængig økonomi. Deres erfaringer har med få undtagelser været en betydelig vækst og diversificering af økonomien. Globaliseringen af økonomien har støttet denne udvikling.

Der konstateres forskellige løsninger blandt de forskellige mikrostat på deres behov for at indrette sig i verdenssamfundet og deltage i det internationale samarbejde. Til trods for begrænsede administrative ressourcer har mange af dem kunnet fremme deres interesser i det internationale system, dels gennem egne repræsentanter, dels gennem samarbejde med nabolande, ofte den tidligere centralmagt.

Mikrostaternes sikkerhedsbehov har som regel kunnet tilgodeses i samarbejde med nabolandene, og kun få af dem har eget militær.

I de fleste tilfælde har mikrostat fortsat med at have venskabelig forbindelse til den tidligere centralmagt, både vedrørende hjælp og investeringsinitiativer, foruden gensidigt samarbejde på regeringsniveau, heri indbefattet samarbejde på det sikkerhedspolitiske område. Dette har tillige indebåret en fortsættelse af gamle samfærdsels- og samarbejds mønstre fra tiden før selvstændigheden. Unge mennesker fra mikrostat tager hyppigt en videregående uddannelse i den tidligere centralmagt, hvor sprog og andre kulturelle forhold er velkendte. I visse tilfælde har mikrostat haft fælles konger med den tidligere centralmagt.

Suverænitetsstatus giver mikrostat direkte forbindelse til fremmede regeringer og mellemstatlige organisationer, hvilket er et

betydningsfuldt redskab til varetagelse af landets interesser. Den selvstændige status stiller samtidig krav om, at der føres en ansvarlig sikkerheds- og økonomisk politik.

6. kapitel behandler folkeretten i relation til færøsk suverænitet. Her diskuteres de regler i folkeretten, der kan være af betydning for dannelsen af en suveræn færøsk stat. Der redegøres for de formelle regler og krav til oprettelse af nye stater i henhold til den klassiske folkeret. Siden skildres den revolutionerende udvikling, der eskalerede efter 2. verdenskrig, og som har medført, at begrebet folkenes selvbestemmelsesret fra at være en politisk idé udvikledes til at blive et af de mest almindeligt anerkendte juridiske grundprincipper, som fandt sin endelige skikkelse i den historiske udvikling, der normalt benævnes afkoloniseringen (*decolonization*).

Betydningen af selvbestemmelsesretten for Færøernes status i dag, når det drejer sig om dannelsen af en suveræn færøsk stat, behandles også. Et vigtigt spørgsmål i denne sammenhæng, er diskussionen om, hvad der skal til for at retten til selvbestemmelse fortabes. Her konkluderes, at det færøske folk hidtil har beholdt retten til selvbestemmelse. Det fastlås, at folkeretten ikke hindrer etablering af en selvstændig færøsk stat. Tvertimod er der folkeretlige argumenter for, at Færøerne har ret til egen statsdannelse, såfremt et sådant ønske manifesteres demokratisk.

Til slut siges noget om anerkendelse af nye stater og om disses rettigheder og pligter som medlemmer af det internationale samfund.

7. kapitel behandler statsretten og færøsk suverænitet. Den danske grundlov har aldrig indeholdt nogen forudsætning om, at det danske riges territorium ikke kan reduceres. § 1 siger intet om, at rigets territorium er grundlovssikkert, og har aldrig været ment at bestemme noget sådant.

Af Grundlovens § 19 fremgår klart, at rigets territorium både kan reduceres og forøges, uden at dette kræver ændring af Grundloven. Regeringen er bemyndiget hertil, men skal sikre sig Folketingets samtykke.⁰

De bestemmelser i Grundloven, hvor Færøerne er omtalt, f. eks. om repræsentanter i Folketinget, bliver stående uvirksomme, der-

som Færøerne udtræder af riget. Det kan derfor fastslås, at der i Grundloven intet er til hinder for, at rigets territorium reduceres, således at det f.eks. ikke længere omfatter Færøerne.

8. kapitel behandler proceduren for indgåelse og stadfæstelse af suverænitetstraktaten. Her redegøres for de fastsatte procedurer henholdsvis på Færøerne og i Danmark for traktatindgåelse og stadfæstelse af den mellemfolkelige traktat, der stifter en suveræn færøsk stat.

På Færøerne vil proceduren forløbe i henhold til bestemmelserne i §§ 52 og 54 i lagtingsloven om Færøernes styrelsesordning. De omhandler landsstyrets bemyndigelse til med lagtingets samtykke at indgå aftaler, som kræver lagtingets deltagelse for at kunne gennemføres, eller som i øvrigt er af stor betydning. Landsstyret fører forhandlingerne på Færøernes vegne, rådfører sig med lagtingets udenlandsudvalg om forløbet og forelægger resultatet for lagtinget til godkendelse.

Færøernes styrelsesordningslov indeholder ikke bestemmelser om folkeafstemninger. Landsstyret har dog i sine bemærkninger til beslutningsforslaget om selvstyreprocessen meddelt lagtinget følgende: "Traktaten forelægges lagtinget, og når lagtinget har godkendt den, lægges den ud til folkeafstemning til godkendelse". Lagtinget vedtog forslaget d. 2. oktober 1998.

Om de statsretlige procedurer i Danmark er at sige, at suverænitetstraktaten kan indgås som en sædvanlig international aftale, hvor den danske afgørelse træffes i medfør af bestemmelserne i Grundlovens § 19 om regeringens bemyndigelse til med Folketingets samtykke at reducere rigets territorium. En anden fremgangsmåde kan være at fremsætte et lovforslag til vedtagelse i Folketinget, omhandlende den internationale aftale, der forud er indgået mellem Færøerne og Danmark.

9. kapitel er et sammendrag af administrationsgruppens rapport, som er et følgebind til denne hvidbog (dette følgebind foreligger ikke i dansk oversættelse). I administrationsrapporten analyseres, hvilke ansvarsområder de danske rigsmyndigheder har på Færøerne i dag. Der redegøres også for omkostningerne af disse danske områder i dag.

Sammenfattende fastslås der, at selv om de fleste færøske samfundsforhold reguleres ifølge færøsk lovgivning og administreres af færøske myndigheder, stiller suverænitetprojektet store krav til både lovgivning, administration og finansiering.

Den danske stat har fremdeles ansvaret for flere betydelige områder, som kommer ind under færøsk kompetence, dersom suverænitetplanen iværksættes. De tungeste af dem er fiskeriinspektion, beredskab, havmiljøbeskyttelse, skibstilsyn, luftfart, folkekirke, finansstilsyn, domstolsvæsen, anklagemyndighed, politi og udenrigsanliggender – herunder sikkerhedsanliggender og deltagelse i internationale organisationer.

De færøske myndigheder er i gang med at forberede inddragelse af områderne skibstilsyn, luftfart, beredskab, havmiljøbeskyttelse og folkekirke under færøsk kompetence.

Bliver suverænitetprojektet gennemført i praksis, vil det være nødvendigt enten hurtigst muligt at gå i gang med at forberede en overtagelse af ansvaret for alle de nævnte områder, eller at udarbejde bestemmelser om, at Danmark i en periode administrerer dem – eller nogle af dem – på Færøernes vegne.

Der vil under alle omstændigheder være behov for at undersøge, hvorledes administrationen bedre kan tilpasses de færøske forudsætninger.

På så at sige alle områder er der samarbejde mellem færøske og danske myndigheder og institutioner. Det er vigtigt, at det i suverænitetstraktaten bliver fastsat, at dette samarbejde kan fortsætte i en eller anden tilfredsstillende form.

Den ret, som det danske statsborgerskab giver færinger, der gennemgår en uddannelse udenfor Færøerne, bør ligeledes sikres i suverænitetstraktaten eller andre overenskomster, således at færinger ikke taber denne ret fra dag til anden, men får tid til at tilrettelægge de fremtidige forhold på dette område.

En indlysende mulighed er, at dette gennemføres ved en bestemmelse om, at henholdsvis færøske og danske statsborgere i en overgangsperiode nyder fulde rettigheder hos hinanden. Dette var gældende mellem Island og Danmark, da Island fik suverænitet, og sådanne aftaler med tidligere moderlande er almindelige, når små lande opnår suverænitet.

Sådanne rettigheder kan også blive opretholdt ved en bestemmelse om, at færinger, der er født som danske statsborgere, bevarer deres rettigheder som danskere.

10. kapitel er et sammendrag af det økonomiske udvalgs redegørelse, der er et yderligere følgebind til denne hvidbog (heller ikke dette følgebind er oversat til dansk). Her vurderes det, hvilken betydning statens udgifter på Færøerne har for den færøske økonomi, og hvorledes det vil påvirke denne, dersom disse statsudgifter reduceres og/eller bortfalder.

Statens udgifter på Færøerne svarer til omkring 30% af alle offentlige indtægter i landet. I 1997 var de offentlige indtægter omkring 4,4 mia. kr. Heraf udgjorte statens udgifter på Færøerne ca. 1,3 mia. kr.

Den største del af statens udgifter på Færøerne udgøres af bloktilskuddet til landskassen, som beløber sig til ca. 900 mio. kr. De udgifter, der stammer fra driften af statens institutioner på Færøerne, er ligeledes inkluderet. De udgør ca. 300 mio. kr., af hvilke den største del går til *Færøernes Kommando*.

I øvrigt inkluderes også nogle pensionsordninger, som udgør ca. 100 mio. kr. om året. Det er penge, som staten betaler til enkeltpersoner på Færøerne. Beløbet er således ikke knyttet til Færøernes forfatningsmæssige stilling.

Andre udgifter og indtægter, der ikke er så præcist oplyst i de offentlige oversigter, og nye indtægter, som kan komme til med den færøske suverænitæt, behandles ikke i den økonomiske redegørelse.

På Færøerne har den indenlandske efterspørgsel historisk ikke blot tilpasset sig det, som landet selv har produceret, men tillige til ydelserne fra den danske stat og til låntagning i udlandet.

I perioden 1962-1989 lå efterspørgselen på Færøerne gennemsnitligt 13% over produktionen. Siden 1990 har forbruget og investeringerne dog gennemsnitligt ligget 7% under produktionen. Det forhold, at forbrugs- og investeringsniveauet siden 1990 har ligget lavere end produktionen, har medført et stort og vedvarende overskud på betalingsbalancen. Dette er enestående i nyere færøsk økonomisk historie, og det bevirker, at der nu er lejlighed til at tilpasse økonomien til et faldende bloktilskud uden at det bliver nødvendigt

at reducere efterspørgslen og aktiviteten så meget, som ellers ville have været påkrævet.

Hvis de offentlige kasser fortsætter med at have overskud, med fortsat offentlig gældsreduktion som følge, vil det være muligt at anvende en stadig større del af dette overskud til at finansiere reduktionen i statens udgifter.

Det er klart, at når statens udgifter på Færøerne mindskes, vil den offentlige aktivitet på Færøerne blive *forholdsvis* mindre. Dette bevirker, at erhvervslivets afsætning af varer og tjenesteydelser til det offentlige vil komme til at udgøre en mindre del af det sammenlagte udbud.

Når statens udgifter forbruges i det færøske samfund, opstår der visse ringvirkninger (*multiplikatoreffekten*), som øger nationalindkomsten og skattegrundlaget. Derfor kan det få alvorlige konsekvenser, hvis statens udgifter falder så hurtigt, at det bliver nødvendigt at finansiere reduktionen med store nedskæringer i den offentlige sektor. Sker dette, må de offentlige udgifter på Færøerne, på grund af de omtalte ringvirkninger, reduceres med et større beløb end reduktionen af statens udgifter.

Derfor er det helt afgørende, at erhvervslivet får tid til at tilpasse sig de nye forudsætninger. Sker dette ikke, falder efterspørgslen efter arbejdskraft. En sådan udvikling skaber arbejdsløshed og kan bevirke fraflytning fra Færøerne.

Men efter en tid, medfører dette et fald (eller en mindre vækst) i lønniveauet, forbedret konkurrenceevne i eksporterhvervene og dermed en voksende produktion. Den voksende produktion vil igen medføre, at efterspørgslen efter arbejdskraft øges, og at folk igen flytter til landet. Når efterspørgslen efter arbejdskraft så øges mere end udbuddet, vil lønniveauet forventes at stige på ny.

Økonomisk vækst kan også medføre stigende offentlige indtægter, som kan anvendes til at finansiere faldet i de danske statsudgifter, således at det ikke bliver nødvendigt med direkte offentlige besparelser. Dette kræver dog, at merindtægterne ikke anvendes til at forøge de offentlige udgifter, og det medfører, at det offentlige kommer til at vokse langsommere end økonomien som helhed, således at den offentlige del af den samlede økonomi efterhånden bliver relativt mindre. Hvis man forsigtigt vurderer den økonomiske vækst

til 2% i de kommende år, svarende til omtrent halvdelen af den historiske vækst i eksporten, skulle det være unødvendigt for det offentlige at foretage direkte nedskæringer, efterhånden som statens udgifter reduceres, dersom reduktionen sker over et længere åremål, dvs. 15 – 20 år.

En afgørende forudsætning for en lempelig økonomisk tilpasning er dog, at lagtinget og landsstyret magter at træffe fornuftige finanspolitiske beslutninger over en længere periode.

Den økonomiske styring bør være grundet på, at hovedindtægtskilderne i den færøske økonomi, herunder statens udgifter, er usikre. For at reductionen i statens udgifter ikke skal få for skadelig indvirkning på det færøske samfund, tilrådes det, at finanspolitikken tilpasses til en forsigtig vurdering af den såkaldte *permanentindkomst* af statens udgifter. Permanentindkomsten er et konstant beløb, som det offentlige kan anvende i fremtiden, også efter at statens udgifter er bortfaldet. Tanken er, at det offentlige ikke forbruger alle de årlige statsudgifter, men opsparer en del af dem, medens de endnu er høje. Permanentindkomsten er det årlige afkast, som denne opsparing giver det offentlige.

Der er behov for at styrke procedurerne i forbindelse med udarbejdelse af finanslovene. Forfatningsmæssige bindinger på finanspolitikken, heriblandt forbud mod, at de offentlige kasser gældsætter sig, kunne overvejes.

Det anbefales at lade uafhængige internationale økonomiske kvalitetsvurderingsinstitutter (*rating agencies*) vurdere den offentlige forvaltning og den færøske økonomi som helhed.

Herudover kan man etablere en særlig *økonomifond*, for eksempel med den norske oliefond som model. I fonden skulle bl.a. indsættes *særlige indtægter*, således at usikre indtægter ikke forstyrrer den økonomiske udvikling i samfundet. *Særlige indtægter* er indtægter, som er varierende, usikre eller tidsbegrænsede, som f. eks. statens udgifter på Færøerne, mulige olieindtægter og indtægter, der kan stamme fra privatisering af offentlige virksomheder. Økonomifonden kan være med til at sikre en konstant udvikling i økonomien, som ikke hviler på et usikkert indtægtsgrundlag. Denne fond kunne virke som en buffer, der bevirker, at særlige indtægter over tid anvendes fornuftigt.

Slutteligt vurderes det angående valutaspørgsmålet, at det ville været en fordel for Færøerne, at den gældende valutaordning med den danske krone som valutagrundlag kunne blive ændret til en valutaordning med euro'en som valutagrundlag.

Kapitel 1

Begrebet suverænitet

Begrebet suverænitet har en lang historie, både i statsret og i folkeret (international ret). Opfattelsen har været, at ethvert retssystem må bygge på en grundlæggende hjemmel, der så at sige lå uden for eller over selve retssystemet, hvis det ikke skulle mangle reel myndighed og troværdighed.

Oprindelsen til suverænitetsbegrebet er religiøs. Kun hos Gud fandtes den fuldkomne magt, som verdens fyrster repræsenterede på jorden. Paven, der stod i spidsen for den eneste "verdensmagt" efter datidens opfattelse, ville være den øverste mellem fyrsterne, og i striden med de tyske kejsere var hans stilling som Guds øverste repræsentant på jorden hans ideologiske våben. Denne strid endte med fyrsternes sejr, og med reformationen og oplysningstiden blev det nødvendigt at søge efter et andet grundlag for suverænitet end det guddommelige.

Striden om den øverste magt i samfundet var lang og ofte blodig, men resultatet blev, i hvert fald i vor del af verden, at folket vandt og demokratiet blev almindeligt anerkendt som det eneste overbevisende samfundssystem. Den øverste hjemmel til al regeringsmagt ligger således hos folket, der udøver denne magt gennem sine valgte repræsentanter.

Statsmagten er sædvanligvis tredelt, i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt. Intern suverænitet beskrives sædvanligvis som den øverste magt over det territorium og det folk der tilhører staten. Med andre ord er det regeringsmagtens monopol til at lovgive og håndhæve landets love og beskytte land og folk mod indblanding udefra.

Når suverænitetsbegrebet anvendes i folkeretten, er billedet ikke helt så klart, da et grundlæggende princip i det internationale samfund er, at alle suveræne stater er ligestillede. Ingen stat kan siges at have suverænitet i international sammenhæng, hvis begrebet skal have samme betydning som i national sammenhæng, nemlig øverste

magt til at skabe lov og ret. Folkeretten organiseres netop ikke på samme måde som den nationale ret, da der i folkeretten ikke findes en lovgiver, der har myndighed til ensidigt at fastsætte hvad der er gældende ret, bindende for medlemmerne af det internationale samfund, som først og fremmest er suveræne stater.

I artikel 2, 1. stk., i FN pagten siges det, at organisationen er bygget på suveræn ligeberettigelse (*the sovereign equality*) mellem alle medlemsstaterne, medens artikel 2, 7. stk., forbyder indblanding i interne anliggender, når disse ”i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion”.

I proklamationen fra FN’s generalforsamling fra 1970 om venskabelige forhold og samarbejde mellem staterne, omhandler et afsnit staternes suveræne ligestilling, som beskrives således:

Alle stater har suveræn ligeberettigelse. De er ligestillede mht. rettigheder og pligter, og er ligestillede medlemmer af det internationale samfund, uanset forskelle i økonomiske, samfundsmæssige, politiske og andre forhold. Den suveræne ligeberettigelse omfatter især disse principper:

- (a) *Alle stater er juridisk ligestillede.*
- (b) *Alle stater har de i fuld suverænitet indbyggede rettigheder.*
- (c) *Hver stat har pligt til at anerkende andre staters identitet.*
- (d) *En stats territorium og politiske frihed er ukrænkeligt.*
- (e) *Hver stat har ret til i fuld frihed at vælge og udvikle sine politiske, samfundsmæssige, økonomiske og kulturelle systemer.*
- (f) *Hver stat har pligt til oprigtigt og fuldt ud at overholde sine internationale forpligtelser og at holde fred med andre stater.*

I folkeretten indebærer en stats suverænitet derfor, at den ikke er undergivet nogen anden stat, og at andre stater ikke kan blande sig i dens interne anliggender. Kun suveræne stater kan være medlemmer af FN, medens flere af FN’s institutioner giver medlemskab til lande, der ikke er suveræne stater.

Medens organisationer og enkeltpersoner i en vis grad kan have rettigheder og pligter ifølge folkeretten, er det kun suveræne stater,

der kan skabe international ret, enten ved deres adfærd (sædvaneret) eller ved overenskomster (aftaleret/konventioner). Den internationale domstol har alene ret til at dømme i uoverensstemmelser mellem de lande, der klart har anerkendt domstolens myndighed.

Suverænitet er dog ikke ubegrænset. Af selve suverænitetsbegrebet følger som nævnt, at ingen stat har ret til at blande sig i andre staters interne anliggender. Denne regel, der er fastsat i artikel 2, 7. stk., i FN-pagten, har dog ikke hindret FN i at blande sig i et lands interne anliggender, når det drejer sig om grove brud på menneskerettighederne og andre forhold, som det internationale samfund fordømmer. Ifølge kapitel VII i FN-pagten, kan sikkerhedsrådet ligeledes iværksætte foranstaltninger mod et land, der antages at true den internationale fred. Hertil kommer, at det bliver mere og mere anerkendt, at den internationale ret tillader indblanding i en stats interne anliggender af humanitære grunde. Der er dog ikke enighed om dette, eller om betingelserne for en sådan indblanding.

At en stat gennem en traktat har bundet sig til internationalt samarbejde, der lægger bånd på dens suverænitet, kan ikke anses for at være en juridisk begrænsning af suveræniteten, i hvert fald ikke i det omfang, aftalen kan opsiges, hvilket er det almindelige. På den anden side er der mange eksempler i international sædvaneret på begrænsninger af suveræniteten. Et af dem er den stadige udvikling af menneskerettighederne igennem de seneste år og den stigende indblanding fra det internationale samfund i interne anliggender i de stater, som groft krænker disse rettigheder.

I Europa har især to tendenser gennem de sidste år ført til væsentlige begrænsninger i det reelle indhold i suveræniteten hos alle de mest betydelige stater i verdensdelen. Den første er det økonomiske og politiske samarbejde i EU, der efterhånden bliver mere og mere omfattende og dybtgående. På de mange vigtige samfundsområder, som samarbejdet omfatter, ligger lovgivningsmagten reelt hos unionsmyndighederne, og det samme gælder for den dømmende magt. Denne udvikling bliver endnu tydeligere nu, hvor det er på tale at danne en form for europahær i tilknytning til dette samarbejde.

Den anden tendens ses i udviklingen indenfor beskyttelse af menneskerettighederne i europæiske kontekst, som uden sammenligning er den mest udviklede i verden, både når det drejer sig om

de rettigheder, der er traktatsikret, og den beskyttelse, som den europæiske menneskeretsdomstol har mulighed for at praktisere.

I begge de tilfælde, der her er nævnt, kan man fremføre, at ingen stat er bundet til at være med i dette samarbejde uden af egen vilje, og i så henseende er suveræniteten fortsat intakt. Dette er formentlig korrekt, selv om der ingen opsigelsesregler er i EU traktaten, men i praksis bliver det stadig mere besværligt at udtræde, jo mere den reelle magt bliver centraliseret, og jo længere samarbejdet varer.

Under hjemmestyreløven er det åbenlyst, at Færøerne ikke har suverænitet. Selve loven gør det aldeles klart, at ordningen er af statsretlig art, og at hjemmestyrets lovgivningsmagt og udøvende magt er begrænset til anliggender der er overtaget som særanliggender. Dertil kommer, at den dømmende magt overhovedet ikke kan overtages ifølge hjemmestyreløven.

Hvis Færøerne bliver en suveræn stat, får de del i det internationale samfund som andre stater og kan dermed deltage i det internationale samarbejde som jævnbyrdig part. Som den dansk-islandske forbundslov fra 1918 viser, hindrede det ikke Island i at blive anerkendt som suveræn stat, at visse grundlæggende samfundsanliggender som højesteret, udenrigsanliggender og maritimt forsvar fortsat skulle varetages af Danmark. En lignende ordning mellem Færøerne og Danmark skulle derfor ikke være nogen hindring for, at Færøernes suverænitet bliver anerkendt af det internationale samfund.

Kapitel 2

Færøernes forfatningsmæssige historie

Færøernes forfatningsmæssige historie er speciel på den måde, at der i det store og hele synes at være enighed om Færøernes forfatningsmæssige stilling de første århundreder, mens uenigheden om, hvordan man skal forstå situationen tiltager, jo længere frem i tiden man kommer. Uenigheden drejer sig især om fortolkningen af eksisterende kilder og kendte begivenheder med henblik på Færøernes tilknytning til rigerne Norge og Danmark.

Middelalder – fra selvstændighed til skateland

Færøerne var et selvstændigt land, fra de første norrøne landnamsfolk fra Norge, og sandsynligvis også fra norrønt påvirkede britiske øer og kystområder (bl.a. Shetland og Orkneyøerne), bosatte sig her for godt elleve hundrede år siden.

Efter norrøn skik oprettede man ret hurtigt ting rundt omkring på øerne, og fælles for hele folket var Altinget på Tinganes i Tórshavn, hvor alle frie mænd kunne møde for at udrede konflikter og forhandle om sager, der vedrørte landets fælles interesser. Altinget udstedte love og dømte i retssager, desuden behandlede det forskellige sager, som havde betydning for det færøske folk.

I nogle generationer har Færøerne haft denne stilling som et frit og selvstændigt land. Når Færøerne kaldes land i denne sammenhæng, skal det forstås geografisk, politisk og juridisk. Geografisk er Færøerne klart adskilt fra andre lande. Politisk og juridisk var dette land organiseret som en enhed med fælles ting og retssystem, senere tillige med en færøsk lovbog.

Selvom Færøerne i denne periode var et selvstændigt land, kan man næppe tale om en stat, for der ser ikke ud til at have eksisteret

nogen reel fælles myndighed. Det har været et mere løst organiseret samfund, hvor flere høvdinge og stormænd har haft større eller mindre magt i hver sin del af landet. I vores behandling er det vigtigste dog, at tinget var en koordinerende, lovgivende og dømmende instans i dette samfund. Det skulle bl.a. forhindre, at høvdinge og andre tog retten i egne hænder. Denne fredsbevarende funktion kunne Altinget dog ikke altid opretholde, da der ikke eksisterede nogen anden reel udøvende magt end høvdingenes.

Kampen mellem høvdingene Sigmundur og Tróndur er kendt fra Færingesaga. Denne kamp er også et eksempel på, at færingerne har forsøgt at sætte sig imod norske kongers forsøg på at underlægge sig landet.

Ifølge Færingesaga kom Færøerne under norsk konge på Leivur Øssursons og kong Magnus den godes (1035-1047) dage. Norges-historie fra ca. 1180 beretter, at folket på Færøerne dengang betalte skat til Norges konger. Færøerne var den norske konges skatland, hvilket også benævnes biland. Det skal imidlertid påpeges, at der i middelalderen ikke altid var overensstemmelse mellem skattepligt og pligter som undersåt, og selvom det færøske folk betalte skat til kongen, er det ikke givet, at de også var kongens undersåtter i andre forhold. Beretningerne om Tróndur og Sigmundur og Karl fra Møres gådefulde skæbne tyder på, at folket på Færøerne så længe som muligt har søgt at undgå at komme direkte under kongens magt.

I middelalderens statsstrukturer skelnede man ikke mellem begreberne folkeret og statsret. Magten var både delt mellem konge, adelsmænd og til tider kejser, og mellem sådanne verdslige magthavere og kirken, som udover sin ledende religiøse stilling også havde betydelig verdslig magt (kapital, jordegods etc.) på tværs af landegrænserne. I perioder stod kirken stærkest i magtbalancen med kongemagten, og i andre perioder tiltog kongen sig større magt, som det fortælles i historien om kong Sverre i Norge, da han "talte Roma midt imod" og blev bandlyst.

Kong Olav den Hellige lod ifølge Færingesaga i sit niende regeringsår (i 1024) udstede love på Færøerne. Almindelige verdslige love har der næppe været tale om, men samme år indførte kong Olav den Hellige kanonisk ret i Norge. Disse love har derfor formentlig været kanonisk ret. Kanonisk ret var gældende frem til reformatio-

nen. I katolsk tid forvaltede kirken denne del af retssystemet, som bl.a. omfattede en stor del af det, vi nu om dage kalder familieret.

Den norske landslov fra 1274 blev indført på Færøerne ved en vedtagelse på Altinget, som ved denne afgørelse samtidig opløste sig selv. Derefter var der ingen indenlandsk lovgivende myndighed på Færøerne. Tinget fik nu betegnelsen lagting.

Som nævnt eksisterede der i de ældste tider ingen anden udøvende myndighed på Færøerne end høvdingenes begrænsede magt. Efterhånden kom den udøvende magt gradvist til at ligge hos kongen og blev på Færøerne da forvaltet af hans embedsmænd. Kort før år 1200 og atter i de nye forordninger (retterboden) fra 1271 bliver kongens repræsentanter på øerne kaldt sysselmænd. I et dokument fra 1407 nævnes en sysselmand på Suðuroy. På det tidspunkt benævnes kongens repræsentant på øerne formentlig foged.

Der er intet, der tyder på, at norske konger blandede sig i Færøernes verdslige lovgivning før i slutningen af det trettende århundrede. Men i Magnus Lagabøters retterbod fra 1271 står der, at på Færøerne skulle de love være gældende, som gjaldt for hele Gulating (jurisdiktion i Vestnorge), men at landbrugsgruppen (lovgivningen vedrørende landbrugsforhold) skal følge det, deres egen love bestemmer i forvejen. Fårebrevet fra 1298 afskaffede landbrugsgruppen, som eksisterede videre fra gammel færøsk lov fra før 1274. Fårebrevet byggede dog efter al sandsynlighed på den gamle færøske lov. Den originale færøske lovebøger eksisterer ikke.

Kongen tiltog sig med landsloven ret til bøder, men accepterede at nedsætte dem til en trediedel af, hvad den norske lovebøger fastsatte. Kongen skulle også have en sysselmand på øerne. Der er meget, der tyder på, at denne retterbod samtidig var en overenskomst mellem Færøerne og Norges konge. Dette minder temmelig meget om Den gamle Overenskomst, som Island indgik med Norges konge i 1262. I diskussionen omkring den danske grundlov i 1849 henviste islandske repræsentanter til Den gamle Overenskomst, da de argumenterede for, at Island ikke var en del af det danske rige.

De store lovændringer i slutningen af det 13. århundrede medførte, at kongen opnåede både lovgivende og udøvende magt på Færøerne. Samtidig skete der tilsvarende ændringer på Island. Dér bevarer man dog betegnelsen *alting*.

Som nævnt havde lagtinget ikke ret til at udstede love. Dets virksomhed var derfor todelt:

1. Domstol med lagmanden som formand i lovretten og overdommer. Antallet af lovretsmænd (*løgrættumenn*) var 36. Dog deltog aldrig mere end 12 i domssager.
2. Institution, som behandlede sager, der vedrørte hele landet. Desuden vedtog lagtinget også færøske særordninger som Hundebrevet og Ordningen om rejsepenge til tingmænd (*tingfaratoll*).

Hvad angår Færøernes statsretslige stilling kan man konkluderende sige, at Færøerne som land kom under den norske konges myndighed, men det er tvivlsomt, om man kan sige, at Færøerne nogensinde blev en integreret del af det norske rige.

Færøerne underkastede sig den norske konge og kom på den måde under den fælles dansk-norske konge ved foreningen af den norske og danske kongemagt hos den samme konge i 1380. Den dansk-norske statsunion blev formelt stadfæstet i en bilateral overenskomst, Bergenoverenskomsten fra 1450, hvor rigsrådene i de to riger var underskrivere. Færøernes biskop havde sæde i det norske rigsråd, men var ikke til stede ved dette vigtige møde.

Da Færøerne hørte under den norske konge, blev landet efterhånden regeret af danske konger, men kun fordi de samtidig var norske konger. Der er kilder, der tyder på, at Færøerne hele tiden blev behandlet som et særligt land, en politisk enhed for sig, både efter at det var kommet under norsk konge og efter, at den dansk-norske konge var blevet enevældig.

Kongen, som nu sad i København, skrev til Færøerne i 1569, at han anerkendte, at lagmanden og lagtinget repræsenterede landets fælles interesser.

Ifølge gamle norrøne statsordninger var det altingene, der besluttede, hvem der skulle være konge, og hvor længe han skulle sidde. Efter at Norge i 1152/53 blev gjort til et kirkedømme med ærkebiskopssæde i Trondheim, stadfæstede en ny samfundsinstitution, *høvdingemødet*, kongevalg og andre vigtige statsretslige afgørelser. Fra 1163/64 skulle biskopper også deltage i *rigsmøder* i forbindelse med

kongevalget. Også færøske biskopper deltog i sådanne møder – Sørkvir i 1223 og Erlendur ved Erik Magnussons kroning i 1280.

Både altinget og lagtinget var Færøernes repræsentation over for omverdenen. Altingets formand, lagmanden (også kaldet lovsigemanden), havde ansvaret for Færøernes relationer til andre lande. Som eksempel kan nævnes, at lagmand Gilli var til forhandlinger i Norge i forbindelse med den omtalte kristne ret under Olav den Hellige. Et andet eksempel på, at Færøerne i middelalderen har haft forbindelse med myndigheder i andre lande, er, at kong Jacob VI af Skotland i 1591 sendte et brev til Færøernes lagting angående skotske fiskerirettigheder ved Færøerne. I denne forbindelse bør man erindre, at kommunikationen mellem myndighederne i forskellige lande ikke var organiseret på samme måde i middelalderen som i nyere tid, bl.a. fordi suverænitetsprincippet dengang ikke havde det indhold, det sidenhen fik. Alligevel tyder disse eksempler på, at Færøerne gennem sine egne repræsentanter har haft frihed til at påvirke relationerne til andre lande og riger.

Lagtinget havde også betydning, når en ny lagmand skulle udnævnes. Tinget valgte lagmanden, og kongen udnævnte ham. Ikke før i sidste halvdel af det attende århundrede kom der uorden i denne rettighed, som tinget havde.

Langt ind i det 18. århundrede findes der eksempler på særordninger, som lagtinget har gennemført.

Enevælde med færøsk samtykke

Loven om arveenevælde blev indført i 1661 både i Danmark og Norge. I Island og på Færøerne skete dette i 1662. Kongeloven trådte i kraft i 1665. Angående Norges rige var grundlaget tre forskellige dokumenter, hvor Færøerne, Island og Norge blev karakteriseret som tre særskilte lande. Den færøske troskabsed står skrevet i et dokument med overskriften *Enevolds Arveregerings Acte af Indbyggerne paa Færøe*. Endnu et eksempel på, at Færøerne blev betragtet som et land for sig, er et særskilt *reskript* fra 12. maj 1668, som fastslog, at love skulle sættes *særskilt* i kraft på Færøerne for at have gyldighed her.

Den danske konge fik således enevælde i sine riger – Danmark og Norge – og sine lande – Færøerne og Island – som blev enevældskongens arvelande, og som blev regeret fra København ligesom de to kongeriger. Et eksempel på dette er Christian V's Norske lov, som var udstedt særskilt på Færøerne ved kongelig forordning i 1688. Kongens magt og Færøernes stilling i forhold til ham afspejler sig i de betegnelser, man brugte under enevælden, som f.eks. *Vort land Færø* og *Vore riger Danmark og Norge samt Island og Færøerne*. Også symbolsk kom dette til udtryk. Henholdsvis det færøske, islandske, grønlandske, norske og danske våben findes som våbensymboler for særskilte lande i Danmarks og Norges enevældige konges våbenskjold.

Adskillelse mellem Norge og Færøerne

I forbindelse med Napoleonskrigene mistede Danmarks og Norges konge store landområder. I punkt fire i fredstraktaten fra 1814 i Kiel stod der, at kongeriget Norge skulle overlades Sveriges konge, men *Grønland, Færøerne og Island ikke deri indbegrebne*. Dette blev endeligt stadfæstet af Sveriges og Norges udenrigsminister i 1819.

Dansk koloni

I tiden lige efter adskillelsen mellem Danmark og Norge i 1814, benævnes Færøerne, Island og Grønland på linie med de Vestindiske Øer som *kolonier* i de fleste mellemstatlige aftaler, Danmark indgår, bl.a. i formuleringer som: *"De danske Kolonier, Grønland, Island og Færøerne deri indbegrebet"*. Også i indenrigske dokumenter som *Cancelli Skriv. 30. Maj 1820: "Island, Færøerne og øvrige Colonier"*. Det ser ud til, at betydningen af begrebet koloni på den tid har mest at gøre med Danmarks relationer til andre stater. Det er formentlig ikke forkert at karakterisere forholdet som en *protektorat*-lignende tilstand.

Færøernes særstilling

Færøernes lagting og lagmandsembedet blev nedlagt ved *kancelli-plakat fra 18. maj 1816*, hvorefter alle bestemmelser vedrørende Færøernes samfundsforhold blev taget i Danmark og af det danske embedsstyre på Færøerne.

Den 6. juli 1816 blev den første amtmand indsat på Færøerne. Således blev den oversøiske koloni organiseret som en særlig slags dansk amt. Den særlige status fremgik af, at Færøerne fortsat udgjorde en særlig jurisdiktion, hvor danske love ikke uden videre havde gyldighed, medmindre de blev bekendtgjort på en særlig måde på Færøerne, som fastsat i kongebrev (*reskript*) fra 12. maj 1668, *kancelli-plakat* fra 1813 og i kongelig forordning fra 1821.

Selvom tiden fra 1814 til 1850 er præget af danske forsøg på at indlemme Færøerne i det danske rige, blev Færøerne dog aldrig en integreret del af dansk jurisdiktion. Statsretsligt var det gældende for Færøerne og Island, at danske love eller særlige forordninger ikke var gældende i disse lande *medmindre forordningen af kancelliet var foranstaltet på lovlig måde bekendtgjort*.

Kongelig forordning af 1821 fastslog, at dansk lov ikke gjaldt på Færøerne, før amtmanden her i landet havde været rådspurgt, om det var passende at sætte den i kraft. I andre tilfælde blev der dømt efter den norske lov. Man kan derfor sige, at amtmanden har indtaget en særlig stilling på Færøerne, som bedst kan sammenlignes med en vicekonges eller en guvernørs i de britiske kolonier.

I 1844 sendte nogle færinger i København et bønsskrift til stænderforsamlingen om, at Færøerne skulle få en institution, som lignede det gamle lagting. Der blev ikke gjort noget ved sagen. På samme tid skrev færinger Niels Winther og danskeren Frederik Barfod i danske aviser om behovet for at genrejse Færøernes lagting. I 1846 blev der fra Færøerne sendt et bønsskrift, underskrevet af flere færinger, til stænderforsamlingen i Roskilde, med anmodning om at bede kongen oprette et særskilt folketing på Færøerne. Det er formentligt en stænderforsamling, som den islandske fra 1843, man beder om. Anmodningen blev afvist, selvom nogle danske politikere gik ind for det.

Kort efter kongeskiftet i 1848 meddelte kong Frederik VII i en proklamation, at han ville afskaffe enevælden og udskrive valg til en

grundlovgivende forsamling, hvor Island skulle have fem kongevalgte repræsentanter og Færøerne én. Der blev oprettet et særligt departement til at varetage islandske, færøske og grønlandske interesser.

Ligesom ved stænderforsamlingen i Roskilde deltog heller ingen færinger i grundlovsforhandlingerne i 1848/49, så de kunne varetage egne interesser. Derimod var det islandske folk som nævnt repræsenteret af fem landsmænd. Jón Sigurðsson, en af dem, var af den anskuelse, at afskaffelsen af enevælden udelukkende var en sag mellem den danske konge og det islandske folk. Island havde i 1262 i overensstemmelse med Den gamle Overenskomst givet sig ind under Norges konge, men ikke ladet sig indlemme i Norges rige. På de samme vilkår havde de anerkendt Danmarks og Norges konges enevælde i 1662. Island havde altså ikke underlagt sig Danmarks suverænitæt, fordi Islands forhold til Danmarks rige byggede på et kongefællesskab med oprindeligt den norske konge, og senere med den danske konge.

Som nævnt havde det færøske folk ikke selv nogen repræsentant ved det grundlovgivende møde i Roskilde. Færøerne blev repræsenteret af den forhenværende amtmand Pløyen, og resultatet blev, at Danmarks grundlov blev bekendtgjort på Færøerne og derved fik retsgyldighed her. Det skete på den måde, at den blev tinglæst på de færøske sysselting i 1849 og 1850. Færingerne blev hverken adspurgt eller indgav protest. Der eksisterede dengang ikke noget lagting eller nogen anden repræsentativ institution, som kunne behandle grundlovsspørgsmålet, og der kan derfor være grund til at mene, at de fleste færinger stort set har været uvidende om, hvilken betydning dette havde for land og folk.

Under behandlingen af en særskilt rigsdagsvalglov for Færøerne i efteråret 1850, opstod der en stærk politisk vilje blandt danske rigsdagsmedlemmer til at indlemme Færøerne i den danske stat. Samtidig forsøgte de danske rigsmyndigheder at indføre grundloven på Island. En grund kan have været, at Danmarks stilling i Slesvig var svækket, hvilket medførte en forøget interesse blandt rigsdagspolitikere for at knytte de nordiske lande under Kronen sammen i en forfatningsmæssig enhed.

Rigsdagsvalgloven blev vedtaget i 1850, og derved trådte Danmarks grundlov i kraft på Færøerne.

Det er ikke muligt at stadfæste, at Færøerne inden 1850 var en del af det danske rige. Vedrørende Færøernes stilling i forhold til det danske rige efter 1850, har man kunnet konstatere uenighed blandt færøske sagkyndige.

Flere rigsdagsmænd stemte imod, at grundloven blev bekendtgjort som gældende for Færøerne i 1850. En af disse var A.S. Ørsted. Han tvivlede på, om grundloven juridisk kunne sættes i kraft på Færøerne på en sådan måde. Danske love havde nemlig aldrig uden videre været gældende på Færøerne, idet Færøerne altid havde været et særskilt retsområde. Desuden gav han udtryk for, at færingerne under alle omstændigheder burde være adspurgt, inden en sådan foranstaltning blev gennemført.

Selvom der nogle år forinden havde været fremsat anmodninger fra færøsk side om at få genrejst det færøske ting, blev dette ønske afslået af kongen selv. Et resultat af denne danske politik var, at der ikke eksisterede nogen færøsk institution, som kunne tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Færøerne burde komme under den danske grundlov. Lagtinget blev ikke genrejst før i 1852, selvom der blev holdt møder i Tórshavn allerede i 1847 med deltagelse af danske embedsmænd og femten færinger udnævnt af amtmanden. Møderne drejede sig om, *at der på Færøerne var ønsker om en eller anden institution, som kunne kombineres med, eller eventuelt erstatte, færøsk repræsentation i Roskilde.*

Som bekendt var situationen på Island en anden, idet tinget dér netop var genrejst, før man skulle tage stilling til spørgsmålet om den danske grundlovs gyldighed på Island.

Færøerne som amt

Med lov om Færøernes lagting i 1852 fik Færøerne et amtsråd. To år senere kom en ny lagtingslov. Antallet af tingmedlemmer steg fra seksten til atten folkevalgte, og valgperioden ændredes fra seks til fire år. Faste medlemmer af tinget var amtmanden, som var formand, og provsten.

Forholdet mellem lagtinget og den danske regering lignede meget forholdet mellem de danske amter og den danske regering, men der var dog afgørende forskelle. Den danske regering havde den øverste

udøvende myndighed, som blev uddelegeret til amtmænd og lagting, dog sådan, at amtmanden kunne omstøde lagtingsvedtagelser.

Færøerne var som amt, med lagtinget som amtsråd, forfatningsmæssigt næsten en integreret del af det danske rige. Kongen kunne opløse lagtinget. Men lagtinget fik større beføjelser end amtsråd i Danmark. Lagtinget blev rådgivende i juridiske og økonomiske spørgsmål og havde *ret og pligt* til at indgive lovforslag til rigsdagen angående Færøerne. Lagtinget havde *ret og pligt* til at tage stilling til love vedtaget af rigsdagen vedrørende Færøerne. Amtmanden havde tilsyn med lagtinget og amtet. Af andre særordninger kan nævnes, at Færøerne var et særskilt toldområde. Med enkelte undtagelser betalte folk på Færøerne ikke skat til den danske regering, og folket på Færøerne var undtaget værnepligt.

Den politiske magt lå dog altid hos rigets regering i København. Den formelle stadfæstelse fra dansk side af, at den danske rigsdag havde den lovgivende magt på Færøerne kom i 1855, da det danske justitsministerium meddelte, at *de af rigsdagen vedtagne og af kongen stadfæstede love også er gældende for Færøerne, når der ikke i loven findes nogen udtrykkelig bestemmelse om det modsatte*. Herefter fik danske love, som ikke skulle være gældende på Færøerne, den kendte formulering: *Denne lov gælder ikke for Færøerne*.

I 1870'erne opstod den nationale bevægelse blandt færøske studenter i København og 10 år senere på Færøerne. Systemskiftet i Danmark i 1901 medførte, at der fremkom en nytænkning i den danske politik over for Island og Færøerne. Island fik hjemmestyre med en vis udøvende myndighed i 1903/04. I 1906 fik Færøerne det såkaldte tilbud om større selvstyre inden for det danske rige, f.eks. at lagtinget fik dispositionsret til alle skatteindtægter på Færøerne. Der skulle også bevilges en årlig statsstøtte. Jóannes Patursson havde som folketingsmand forhandlet med justitsminister Alberti om et foreløbigt forslag, som skulle være grundlag under fortsatte forhandlinger med den danske regering. Der var dog stor modstand mod forslaget, og det blev afvist. De, der var imod, grundlagde Sambandspartiet i 1906, og de, der støttede forslaget, grundlagde i 1909 Selvstyrepartiet.

Den vigtigste målsætning for Sambandspartiet var *“at samle de medlemmer af tinget, som vil arbejde for en frisindet udvikling for det færøske folk med særligt henblik på bevarelsen af de nuværen-*

de statsretslige forhold". Alle årene fra 1906 til 1928, undtagen 1918-20, havde Sambandspartiet stort flertal i lagtinget.

Den vigtigste målsætning for Selvstyrepartiet var "*At arbejde for at skaffe lagtinget så stor indflydelse og så meget selvstyre, som man kan opnå i god forståelse med regering og rigsdag*" og "*at bevare de særlige færøske landsrettigheder*".

Frem mod hjemmestyreordningen

Lagtingets stilling som repræsentant for det færøske folk blev styrket i 1923, da amtmanden og provsten respektivt mistede deres stilling som faste lagtingsmedlemmer. Amtmanden bevarede dog møde- og taleret i lagtinget og retten til at fremlægge lovforslag til behandling, men stemmeretten mistede han. Lagtingets stilling i samfundet blev i det hele taget bestyrket, også vedrørende administration og tilsynsopgaver. Med finansplanerne i 30'erne blev lagtingets administrative stilling yderligere bestyrket, bl.a. ved at det valgte et landsnævn, som var et lagtingsudvalg med eget sekretariat, der overtog dele af administrationen, som indtil dette tidspunkt havde ligget hos amtet. Hermed havde man skabt den grundlæggende struktur, som hjemmestyreadministrationen siden blev baseret på.

For den nationale udvikling var det af stor betydning, at det færøske sprog i 1936 formelt blev anerkendt som ligestillet med det danske i skole og kirke.

I 1940 blev Danmark og Færøerne besat af hhv. Tyskland og Storbritannien. Samtidig blev forbindelsen mellem landene afbrudt. Briterne meddelte i forbindelse med besættelsen utvetydigt, at de besatte Færøerne af militære grunde og ville overdrage Færøerne til Danmark igen, når krigen sluttede.

En midlertidig forfatning blev indført på Færøerne den 9. maj 1940. Den overdrog den lovgivende magt til lagtinget og amtmanden, den udøvende magt til amtmanden og lagtingets landsnævn, og den dømmende magt til sorenskriveren og lagtingsvalgte domsmænd. Desuden slog Færøerne mynt i form af færøske pengesedler, og færøsk blev anerkendt på linie med dansk som retssprog og lovsprog. Det færøske flag blev af den britiske regering anerkendt som Færøernes nationalflag den 25. april 1940.

I brev dateret 27. oktober 1945 fra statsminister Buhl anerkendte den danske regering Færøernes regeringsform. I samme brev anerkendte den danske regering Færøernes ret til at vælge fuldstændig løsrivelse fra Danmark.

Der blev afholdt lagtingsvalg i 1945, og i foråret 1946 rejste repræsentanter for de færøske partier til forhandlinger med den danske regering om Færøernes fremtidige statsretslige stilling. De færøske partier mødte med hver sit forslag. Resultatet blev, at den danske regering fremsatte et forslag i 1946. Dette forslag blev dog ikke vedtaget af lagtinget.

14. september 1946 blev der afholdt en folkeafstemning, hvor det færøske folk fik mulighed for at vælge enten det danske regeringsforslag eller løsrivelse fra Danmark. Afstemningresultatet var et flertal for løsrivelse. 11.624 vælgere deltog i afstemningen, svarende til en valgdeltagelse på 66,4% af de valgberettigede. Til sammenligning var valgdeltagelsen til lagtingsvalget 1945 75,7%, i 1946 73,3%, i 1950 61,3% og i 1954 66,9%. Det kan nævnes, at valgdeltagelsen ved folkeafstemningen i 1953 på Færøerne om forslag til en ny dansk grundlov var helt nede på 7,6%. Når man sammenligner med andre valg på Færøerne på den tid, kan man derfor ikke sige, at valgdeltagelsen 14. september 1946 var specielt lav. Antallet af ugyldige stemmer var imidlertid noget større end sædvanligt (4,1%), især fordi mange vælgere protesterede mod valgmulighederne ved at skrive "nej" på stemmesedlen.

Af de gyldige stemmer valgte 50,7% "løsrivelse" og 49,3% valgte "regeringsforslaget". Der var en forskel på 166 stemmer mellem flertal og mindretal.

Forud for folkeafstemningen meddelte den danske statsminister Vilhelm Buhl, at flertalsafgørelsen ved afstemningen ville blive respekteret. Umiddelbart efter folkeafstemningen indtog den danske regering samme standpunkt, men den skiftede hurtigt mening. Da lagtinget skulle gennemføre løsrivelsen, opløste kongen tinget og sendte det hjem. Der blev udskrevet nyvalg til lagtinget. Begrundelsen var, at lagtinget handlede i strid med grundloven ved at forsøge en løsrivelse fra Danmark uden forudgående forhandlinger.

Hjemmestyre

Frem til foråret 1948 fandt der forhandlinger sted mellem en forhandlingsdelegation med repræsentanter fra partierne i det nye lagting og en ny dansk regering. Resultatet var, at hjemmestyreloven blev indført 1. april 1948.

Hjemmestyreloven i færøsk og dansk udgave blev vedtaget i Færøernes lagting 5. december 1947. Den blev stadfæstet og bekendtgjort af amtmanden i to udgaver, en færøsk og en dansk, i Dimmalætting 31. marts 1948 i overensstemmelse med den midlertidige styreform for Færøerne fra 1940, der var gældende til hjemmestyreloven trådte i kraft 1. april 1948.

Den 19. marts 1948 vedtog det danske folketing hjemmestyreloven, som blev stadfæstet af kongen 23. marts og bekendtgjort i Lovtidende A den 31. marts samme år. *Det er værd at bemærke*, at denne danske udgave af hjemmestyreloven ikke er bekendtgjort på Færøerne, sådan som den rettelig burde ifølge dagældende danske "Lov nr. 51 af 1. April 1896". Således er to forskellige hjemmestyrelove både vedtaget og bekendtgjort på hver sin måde. Formuleringerne er ikke helt enslydende, heller ikke de to dansksprogede udgaver indbyrdes.

Forordet (præambelen) i hjemmestyreloven, som har sin oprindelse i den islandske forfatningslov fra 1874, anerkender Færøernes nationale, historiske og geografiske særstilling inden for Danmarks rige. Med udgangspunkt i denne præambel og som et resultat af udviklingen siden anden verdenskrig, er Færøernes særstilling i det danske rige blevet endnu mere tydelig. Dette kommer især til udtryk i Færøernes politiske relationer til omverdenen, hvor Danmark og Færøerne er gået forskellige veje. Som eksempler kan anføres, at Færøerne er medlem af Havpattedyrkomiteen for Nordatlanten (NAMMCO), hvor Danmark ikke er medlem, at de to lande har valgt hver sin vej i en række andre internationale aftaler, og at det danske medlemskab af den Europæiske Union (EU) ikke omfatter Færøerne.

Færøernes landsstyre fører desuden forhandlinger med andre lande om fiskeriaftaler, handelsaftaler og det nyeste eksempel er grænseaftalen med Storbritanien. Dette finder sted med hjemmel i hjem-

mestyreloven og med dansk deltagelse, men det er værd at bemærke, at den færøske forhandlingsrolle er blevet stadig mere aktiv og ledende, mens det danske udenrigsministeriums rolle samtidig er blevet mere rådgivende, repræsentativ og iagttagende. Der er tillige eksempler på, at færøske repræsentanter forhandler direkte med udenlandske repræsentanter, uden at nogen dansk repræsentant er til stede.

Der er ikke enighed blandt de lovkyndige om, hvilken slags ordning hjemmestyreordningen repræsenterer. Et synspunkt er, at den i princippet er en almindelig dansk lov, som uddelegerer beføjelser til færøske myndigheder til på vegne af de danske myndigheder at styre Færøernes særanliggender. Et andet synspunkt er, at den er en aftale mellem Færøerne og Danmark, som organiserer de forfatningsmæssige forhold mellem de to lande. I denne forbindelse henvises der til forskellige historiske forhold, såsom at Færøerne under anden verdenskrig styrede sine egne anliggender, og at den danske regering efter krigen anerkendte denne ordning. Desuden bliver det fremført, at hjemmestyreordningen er et forhandlingsresultat, som af de to parter fra første dag *de facto* har været behandlet som en overenskomst mellem to lande, som giver plads for forskellige tolkninger.

Den danske regerings holdning, da den allerede i 1945 og flere gange siden har anerkendt Færøernes ret til løsrivelse, bestyrker også grundlaget for at tolke hjemmestyreloven som en aftale. Imidlertid har danske myndigheder hidtil fastholdt, at der blot er tale om en begrænset og ensidig delegation af myndighed, som i princippet er identisk med den myndighedsdelegation, som finder sted mellem staten og de almindelige danske kommuner. Dette synspunkt vender f.eks. den danske dr. jur. Frederik Harhoff sig imod, idet han mener, at hjemmestyreordningen både i kraft af sin oprindelse og i kraft af udviklingen i praksis er på et højere niveau end almindelige danske folketingslove, men alligevel under grundloven.

Det har været almindeligt på Færøerne at tolke hjemmestyreloven som en aftale mellem Færøerne og Danmark, men også på Færøerne er der forskellige synspunkter vedrørende denne sag.

Kapitel 3

Traktat mellem Island og Danmark

Kampen for islandsk selvstyre begyndte omkring 1830. Den franske julirevolution var sandsynligvis en inspirationskilde. I Danmark medførte denne revolutionsstrømning, at forordning om stænderforsamling blev udstedt 28. maj 1831. Stænderforsamlingerne skulle være rådgivende, og det blev angivet, at Island skulle få to repræsentanter på stænderforsamlingen for ”øerne” i Roskilde. På Island gik man i stedet ind for at genrejse Altinget, som blev afskaffet i 1800. Dette ønske blev opfyldt af kongen, og Altinget blev genrejst i 1843.

Da man i Danmark i 1848 afskaffede enevælden, mente ledende personer på Island, at det medførte, at landet fik kongefællesskab med Danmark. Dette kongefællesskab hvilede på ”Den gamle Overenskomst”, som Island havde indgået med Norges konge i 1262-64.

Island ville ikke indlemmes under den danske grundlov fra 1849. De afholdt i 1851 en særskilt nationalforsamling for at tage endelig afgørelse om landets stilling og forfatning. Mødet blev dog afbrudt, før man nåede til nogen konklusion.

Der skete så ikke noget, før Danmark ensidigt fastslog Islands forfatningsmæssige stilling i en særlig lov fra 2. januar 1871 (”Lov om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget”) med bestemmelser om islandske særanliggender. Siden blev der gennemført ændringer i landets øverste forvaltningsledelse, og en forfatning blev i 1874 givet som gave fra kongen, i anledning af 1000 års jubilæet for landnamet. Denne forfatning gav Altinget lovgivende magt og bevilgende myndighed i de særanliggender, som var nedfældet i loven om Islands stilling fra 1871. Allerede i 1881 blev der fremsat krav om at revidere forfatningen, bl.a. for at få den udøvende magt til Island. I 1904 var dette arbejde fuldført, og der blev oprettet et hjemmestyre, som medførte, at der blev udnævnt en indenlandsk minister, som parlamentarisk var ansvarlig over for Altinget.

Forbundstraktaten

Da det islandske folk nu havde fået større andel i lovgivningsmagten og den udøvende magt, var der mange der mente, at tiden var kommet til at revidere forholdet til Danmark. I 1908 fældede Altinget et forslag om en nyordning. Arbejdet gik i stå og blev også trukket i langdrag af første verdenskrig.

Et kernepunkt for Island i de år var at få flaget anerkendt, og især blev der lagt vægt på dette spørgsmål i 1917. Danmark ville imidlertid ikke forhandle om enkelte stridsspørgsmål, men ville hellere behandle forholdet mellem de to lande som helhed. Det blev til gengæld gjort klart for Danmark, at der ikke var megen mening i at begynde forhandlinger, hvis Danmark ikke ville anerkende Islands suverænitet med kongefællesskabet som grundlag.

Island betingede sig, at forhandlingerne om traktaten skulle finde sted i Reykjavik med repræsentanter for Altinget. Forhandlingerne gennemførtes så i Reykjavik i dagene 1.-18.juli 1918 og endte med, at der blev fremlagt et forslag om en dansk-islandsk forbundslov, som de lovgivende ting i de to lande vedtog. Loven blev bekendtgjort 30 november 1918 og trådte i kraft dagen efter.

Anerkendelse af suveræniteten

I paragraf 1 i den dansk-islandske forbundslov stod denne bestemmelse:

Danmark og Island er frie og suveræne Stater, forbundne ved fælles Konge og ved den i denne forbundslov indeholdte Overenskomst. I Kongens Titel er begge Staters Navne optagne.

Dette betød, at Danmark anerkendte den islandske suverænitet og siden bekendtgjorde dette for andre lande, ifølge paragraf 19 i loven. På den anden side var Danmark allerede en suveræn stat og havde naturligvis ikke brug for anerkendelse. Bestemmelsen blev alligevel formuleret på denne måde for at betone, at landene var ligestillede og ligeberettigede.

Suverænitetserkendelsen blev anbragt i selve traktaten forrest i paragraf 1, men blev alligevel ikke medregnet i den, for Danmark havde ikke brug for at lave en traktat om en sådan anerkendelse. Dette var en ensidig erklæring fra dansk side, sådan som anerkendelse af en ny stat almindeligvis er for den anerkendende part. Anerkendelsen var grundlaget under og forudsætningen for traktaten.

Det er klart, at det havde været mere præcist, hvis suverænitetserkendelsen havde stået for sig selv, og det blev meddelt i en erklæring, at Danmark indgik sålydende traktat med Island, men det bør dog ikke forvirre nogen og forhindre, at denne bestemmelse bliver forstået rigtigt. Ud fra dette er bestemmelsen delt i to dele. På den ene side er der en ensidig erklæring om islandsk suverænitet, ifølge ordene: *"Danmark og Island er frie og suveræne Stater, forbundne ved fælles Konge (...)"* og på den anden side en erklæring om den efterfølgende traktat, ifølge ordene *"(...) og ved den i denne Forbundslov indeholdte Overenskomst."*

Overenskomsten er således indgået af to selvstændige lande. Det har været fremført, at det ikke var korrekt, at Danmark lavede en traktat med Island, som dengang stadig var en del af det danske rige. Dertil er at sige, at Island var anerkendt som selvstændigt land, da forbundsloven trådte i kraft og fik da suverænitet. Selve traktaten blev siden indgået mellem Island, som nu var selvstændigt, og Danmark. I virkeligheden trådte både anerkendelsen af den islandske suverænitet og unionsloven i kraft samtidig, den 1. december 1918. På den anden side må forbundstraktaten, som er en mellemstatlig traktat, naturligvis implicere, at Danmark allerede dengang har anerkendt Island som selvstændigt land, for det er forudsætningen for at indgå overenskomsten overhovedet.

Anerkendelsen af den islandske suverænitet er uafhængig af, om overenskomsten er gældende eller ikke, og har gyldighed, selvom forbundsloven træder ud af kraft, enten ved opsigelse ifølge lovens paragraf 18 eller på anden måde.

Forbundsloven – overenskomst eller lov

Traktaten af 1. december 1918 kaldes forbundsslov, hvilket kræver en udredning. Ordet lov kunne tyde på, at Island og Danmark med denne traktat blev et forbund, og at forbundsloven var en lov, som var udstedt af et fælles lovgivende ting for de to lande. Men sådan forholder det sig ikke, som det blev påvist ovenfor. Der er enighed mellem islandske og danske sagkyndige om, at forbundsloven var en *traktat* mellem to selvstændige lande.

Under forhandlingerne var det de danske udvalgsmedlemmers opfattelse, at forbindelsen mellem de to lande skulle være en statsretslig forbindelse, men de islandske udvalgsmedlemmer foreslog derimod, at det skulle være en folkeretlig forbindelse mellem to selvstændige lande.

Fra islandsk side ville man have to traktater. Den ene skulle fastslå kongefællesskabet, og i den skulle der ikke være nogen opsigelsesparagraf, og den anden skulle anføre forskellige islandske forhold, som Danmark skulle varetage. Dette afviste de danske forhandlere med den begrundelse, at det både var upassende og unødvendigt at forhandle om konge og kongefællesskab, eftersom der ikke var nogen uenighed om det spørgsmål. Det godtog de islandske forhandlere, og formuleringerne i forbundsloven bekræfter, at kongefællesskabet blev taget for givet. Ud fra dette eksisterede kongefællesskabet før traktaten. I overensstemmelse hermed burde paragraf 18 om opsigelse af traktaten, som forbundsloven omfattede, ikke gælde for kongefællesskabet; det fortsatte, selvom forbundsloven var trådt ud af kraft.

De danske forhandlere fastholdt, at det var nødvendigt at udforme overenskomsten i lovform. Den danske rigsdag skulle vedtage traktaten, og det skulle ske på samme måde som med lovforslag. Medlemmerne i den islandske forhandlingsdelegation mente ikke, det indholdsmæssigt gjorde nogen forskel, for dette var en mellemstatlig overenskomst, uanset formen.

Det står ikke helt klart, hvorfor de danske forhandlere indtog denne position. De har sandsynligvis villet mene, og det var også åbentbart, at en overenskomst, som ikke blot ophævede Lov om Islands stilling fra 2. januar 1871, men ligeledes ændrede forskellige danske

love, måtte have lovstatus for at kunne træde i kraft ifølge dansk statsret.

Imidlertid er forbundsloven, som nævnt, i det store og hele en mellemstatlig overenskomst iblandet forskellige lovelementer og er derved gældende som lov. Det er derfor ikke forkert at kalde den en forbundslov. Det bør dog betænkes, at den folkeretslige del er den tungeste, og det er altafgørende for, hvilken status traktaten har som retshjemmel, og hvordan den skal tolkes. Forbundstraktaten har også den særstilling, at hverken den danske eller den islandske lovgivende myndighed kunne ophæve den, som det er tilfældet med andre love. Den skulle desuden tolkes på grundlag af synspunkter, som er gældende for tolkning af internationale traktater og ikke for almindelige love.

I denne forbindelse skal det fremhæves, at man ikke forhandlede om alle bestemmelserne i forbundsloven, f.eks. ikke om den danske anerkendelse af islandsk suverænitet og kongefællesskabet.

Forbundsloven var for størstedelens vedkommende en overenskomst mellem to lande, og derfor havde bestemmelserne i den kunnet være bindende som mellemstatlig traktat, selvom de ikke havde været behandlet som lov. Ifølge de to landes forfatninger var det nemlig ikke nødvendigt at vedtage sådanne overenskomster som lov. Ifølge folkeretten havde de to lande været bundet af forbundsloven, hvis kongen stadfæstede loven, Altinget og Rigsdagen vedtog den og ligeledes de islandske vælgere.

Statsretsligt havde det imidlertid ikke været tilstrækkeligt. I forbundsloven findes nogle bestemmelser, som gav borgerne i det ene land visse rettigheder i det andet, begge lande forpligtede sig til at udføre forskelligt eller at bevare forhold uændrede, og til dette krævedes lovgivning i begge lande. Almindelig lovgivning var nødvendig for at give det respektive andet land de fleste eller alle de rettigheder, som derfor blev nærmere angivet. Det var nødvendigt at ændre forfatningerne, og det blev gjort både i Danmark og på Island, men overenskomstens ikrafttræden var ikke bundet af det.

Selvom forbundsloven blev vedtaget som lov i både Island og Danmark, betød det ikke i sig selv, at den var gældende ens i de to lande. De bestemmelser, som udelukkende var forordninger for islandske myndigheder eller borgere, kunne være lov på Island lige-

som forordninger for danske myndigheder og borgere var lov i Danmark. Temmelig mange bestemmelser i loven var dog gældende i begge lande. Lovgivning, som ikke var i overensstemmelse med traktaten blev anset for at være i strid med folkeretten.

Kongefællesskabet

I forbundslovens paragraf 1 konstateres det, at Danmark og Island er frie og suveræne stater, som er fælles om en og samme konge og den overenskomst, som forbundsloven omfatter. Ordvalget i paragrafferne 1 og 18 tyder på, at man regnede med, at kongefællesskabet allerede eksisterede før overenskomsten. Paragraf 18 omfattede derfor ikke kongefællesskabet – det fortsatte selvom andre bestemmelser i overenskomsten trådte ud af kraft. Kongefællesskabet var selve grundlaget under traktaten. Det har begge forhandlingsparter uden tvivl ment, dog med forskellige forudsætninger.

Hensigten var fra dansk side ikke at begrænse samhørigheden til blot at være kongefællesskab, men at bevare kongefællesskabet, selvom forbundstraktaten blev opsagt ifølge paragraf 18, 2. stk. Hermed var der langtfra nogen sikkerhed for, at kongefællesskabet ville vare ved. Derimod var det traktatmæssigt bundet, så længe forbundsloven var gældende. Arvefølgen burde ifølge loven være den samme i de to lande og skulle være i overensstemmelse med de regler, som var gældende, da forbundsloven trådte i kraft. Skulle disse regler ændres, måtte begge lande vedtage ændringen. Den danske ekspert i statsret Knud Berlin mente derimod, at kongefællesskabet til en vis grad var forudsætningen for overenskomsten, men det var desuden en del af den og kunne derfor opsiges sammen med overenskomsten 25 år efter, at den var indgået.

Kongefællesskabet var altså bundet af overenskomsten, mens unionsloven var gældende, og den bestemte, hvilken retsstilling kongen havde. Hvis fællesskabet blev afbrudt i utide, før det ifølge paragraf 18 i loven burde, f.eks. fordi overenskomsten var misligholdt eller p.gr.a. andet brud på overenskomsten, bortfaldt den traktatmæssige binding. Det samme gjorde sig gældende, hvis overenskomsten blev sat ud af kraft efter bestemmelserne i paragraf 18. Men kongefællesskabet kunne alligevel bevares, hvis landene hver

for sig tillod kongen at have kongeværdighed i det andet land. Men fratrådte kongen, havde det dog ikke medført afbrydelse af samhørigheden, for da kunne den, der var den næste i arvefølgen, tiltræde ifølge loven om kongearvefølge.

Mens loven endnu var i kraft blev det imidlertid bestemt, at loven om kongearvefølge var den samme i Danmark og i Island. De samme regler var gældende for, hvordan kongemagten skulle udøves, hvis kongen fik forfald, og om almene forudsætninger for at have kongeværdighed.

En bestemmelse om kongearvefølgen, som stemte overens med bestemmelserne i forbundsloven, blev siden indsat i den islandske forfatning 18. maj 1920.

Udenrigspolitik

I paragraf 7 stk i forbundsloven stod der:

Danmark varetager paa Islands vegne dettes Udenrigsanliggender.

Bestemmelsen indebar, at Danmark fik betroet at repræsentere Island udenrigspolitisk, og at Island selv udformede politikken. De afgørelser om islandsk udenrigspolitik, som krævede lovmedhold, blev taget af den lovgivende myndighed i Island, det var f.eks. tilfældet med paragraf 17 i den islandske forfatning fra 1920, som sagde:

Kongen indgår overenskomster med andre lande. Dog kan han ikke, medmindre Altinget vedtager det, indgå en sådan overenskomst, som indebærer afhændelse af rettigheder og pligter på land eller i havområdet, eller hvis der er muligheder for, at den pågældende overenskomst kan ændre forfatningsforholdene i landet.

Island tog ifølge forbundslovens bestemmelser afgørelser om udenrigspolitik, og forordninger i overensstemmelse med dem var at betragte som instrukser til den danske udenrigsminister om, hvordan han og hans embedsfolk skulle handle, så længe Danmark var be-

fuldmægtiget til at varetage Islands udenrigspolitik. Dette indebar, at den danske lovgivningsmagt ikke kunne fastsætte bestemmelser om islandske udenrigsanliggender.

Men det er givet, at Island ikke havde ubetinget myndighed over sin udenrigspolitik. F.eks. kunne Island blot overdrage den danske udenrigstjeneste sådanne opgaver, som havde vundet hævd og som det var rimeligt, den påtog sig. Island kunne ikke udvide udenrigstjenestens arbejdsområde, så det medførte nævneværdige merudgifter ud over dem, som udenrigstjenesten havde før 1. december 1918.

I praksis fungerede systemet således, at den danske udenrigstjeneste varetog islandsk udenrigspolitik og gennemførte den under ledelse af den danske udenrigsminister. Den øverste myndighed for sagsområdet havde derimod den minister i Reykjavik, som havde udenrigspolitik som ansvarsområde. Island overtog i forbundstiden dog efterhånden selv en større og større del af udenrigspolitikken. Virksomheden voksede især under krisen efter 1930, og i en lang periode var handels- og konsulære opgaver det største område. En af grundene til dette var, at Island i en proklamation havde erklæret sig som vedvarende neutralt land, og derfor tog regeringen blot i ganske få tilfælde politisk stilling i udenrigspolitiske sager.

Indtil den anden verdenskrig medførte afbrydelse af forbindelsen med Danmark, havde ingen islandsk minister i forbundstiden titel af udenrigsminister. Udenrigspolitik var et anliggende under den islandske statsminister.

Som helhed betragtet var samarbejdet mellem Danmark og Island på det udenrigspolitiske område i årene 1918-1944 uden større problemer. Det var nok især Islands kommitterede i det danske udenrigsministerium, som havde æren for, at arbejdet gik så godt. Den danske udenrigstjeneste var en god skole for islandske embedsmænd. Da de i 1940 blev nødt til selv at overtage udenrigspolitikken, havde man derfor nogle erfarne folk til rådighed.

Hvor omfattende var fuldmagten?

Danmark fik fuldmagt til at administrere islandsk udenrigspolitik og skulle varetage denne pligt på lige fod med sine egne interesser. Derfor er det forskelligt, hvor omfattende fuldmagten blev anset for

at være. Danmark forvaltede kort sagt alle islandske udenrigspolitiske sager bortset fra dem, der angik Danmark selv. Overalt skulle det tydeligt fremgå, at Island var fuldmagtsgiver. Hvis en embedsmand i den danske udenrigstjeneste underskrev et dokument for Island, skulle han anføre det med ordene "for Island" på det sprog, dokumentet var skrevet på.

Som konklusion kan man sige, at fuldmagten var todelt: For det første var Island alene bundet af det, den danske udenrigsminister udførte med den fuldmagt han fik derfra, og for det andet havde Island alene ansvaret for brud på folkeretten. Var der uenighed mellem Danmark og Island, overtog regeringen på Island selv den pågældende sag.

Kommitteret

I paragraf 7, 2. stk., i forbundsloven bestemmes det, at der skal være en islandsk kommitteret i det danske udenrigsministerium. Bestemmelse lyder således:

I Udenrigsministeriet ansættes efter den islandske Regerings Ønske og efter Samraad med denne en med islandske Forhold kendt Kommitteret til Behandling af islandske Sager.

Denne kommitterede var dansk embedsmand, og han blev udnævnt af den danske udenrigsminister. Den kommitterede refererede direkte til den danske udenrigsminister, og han skulle følge grundigt med i, hvordan islandsk udenrigspolitik blev behandlet i det danske udenrigsministerium.

Gesandter og delegerede

I paragraf 7, 3. stk., i forbundsloven stod:

Paa Steder, hvor Gesandt eller udsendt Konsul ikke er ansat, bliver der efter den islandske regerings ønske og efter Samråd med denne at ansætte en saadan, imod at Island godtgør de derved

forårsagede Udgifter. Under samme Forudsætninger bliver der ved bestaaende Gesandtskaber eller Konsulater at ansætte Attachéer, som er kyndige i islandske Forhold. Hvis den islandske Regering skulle ønske paa egen Bekostning at udsende Delegerede til at føre Forhandlinger om særlige islandske Forhold, kan dette ske efter nærmere Aftale med Udenrigsministeren.

Efter de første ord i denne bestemmelse at dømme, havde Island mulighed for at få udnævnt de ovenfor nævnte gesandter ved selv at bære omkostningerne, hvor der ikke var nogen i forvejen. Iøvrigt er det unødvendigt at diskutere denne bestemmelse yderligere, for der blev aldrig udnævnt gesandter efter denne hjemmel.

Ovenfor citerede bestemmelse angiver desuden, at rådgivere, som er sagkyndige i islandske forhold kan ansættes på gesandtskaber og konsulater. I 1934 blev det afgjort at forsøge at bruge denne bestemmelse, og det år blev der ansat en islænding som attaché på den danske ambassade i Oslo. I 1935 blev en islandsk repræsentant udnævnt som attaché på den danske ambassade i Madrid med hjemsted i Barcelona. Løn og andre omkostninger i forbindelse med disse to repræsentanters virksomhed blev udredt af den islandske statskasse og delvis af erhvervsvirksomheder og banker. Senere fik endnu en repræsentant sådanne diplomatiske rettigheder, og tre islændinge fik således ansættelse efter denne bestemmelse.

Med bestemmelsen i slutningen af 3. stk. i paragraf 7, som befuldmægtiger Island til i samråd med den danske udenrigsminister at sende delegerede ud for at lave aftaler om særlige islandske forhold, tænkes der på diplomatiske delegerede og ikke personer, som sendes ud på almindelige repræsentative opgaver.

Overenskomster med andre stater

I paragraf 7, 3. stk., stod der følgende om overenskomster med andre lande:

De mellem Danmark og andre lande allerede indgaaede og bekendtgjorte Overenskomster er, for saa vidt de angaar Island, ogsaa gældende for dette. De af Danmark efter nærværende For-

bundslovs Stadfæstelse indgåede mellemstatlige Overenskomster er ikke forpligtende for Island uden vedkommende islandske Myndigheders Samtykke.

Her skelnes der mellem overenskomster, som var indgået før 1. december 1918 og overenskomster, som blev indgået efter denne dag. De, der var indgået før den nævnte dag i 1918, skulle fortsat have gyldighed for Island. Der fulgte dog to betingelser med: At overenskomsten blev bekendtgjort i Island, og at overenskomsten vedrørte Island. Disse regler blev anset for kun at være gældende mellem Island og Danmark. Spørgsmålet om, hvilken gyldighed sådanne traktater havde i forhold til de lande, Danmark indgik dem med, afgang naturligvis af de almene regler i folkeretten, som blev anset for at være gældende, når en del af en stat løsrev sig fra en stat, som den tidligere hørte under. Hvorvidt sådanne overenskomster var gældende eller ikke, var betinget af, om de udelukkende vedrørte Island.

Hvad angår overenskomster, som var indgået efter 1. december 1918 var hovedreglen den, ifølge ovenfor nævnte bestemmelse i forbundsloven, at de ikke var bindende for Island, medmindre de respektive islandske myndigheder vedtog det. Som nævnt tidligere havde kongen fået overdraget magten til at indgå overenskomster med andre lande, men accept fra Altinget var et krav, hvis en overenskomst blev indgået, som indebar afgivelse af rettigheder eller pligter på land eller havterritorium, ifølge paragraf 17 i den islandske forfatning fra 1920. Ifølge denne var systemet det, at kongen underskrev islandske internationale overenskomster og den pågældende islandske minister sammen med ham. Når sådanne overenskomster blev opsagt, var proceduren den samme.

I perioden, mens forbundsloven eksisterede, tog den danske udenrigstjeneste initiativ til internationale overenskomster, men nogle overenskomster tog den islandske regering dog selv initiativet til, især handelsaftaler efter 1930. Det forekom desuden nogle gange, at den islandske gesandt i København underskrev internationale overenskomster for Island. Ingen international traktat blev underskrevet, før statsrådet i Reykjavik havde gennemgået teksten, og den islandske regering havde vedtaget at indgå overenskomsten.

I 1930 var der gået tusind år, fra Altinget blev grundlagt, og dette blev højtideligholdt på Thingvellir. Man besluttede, at en sag, som

blev anset for at være af vigtighed, skulle ordnes der. Det var en overenskomst med de andre nordiske lande, Danmark, Finland, Norge og Sverige ”om bilæggelse af uenigheder på fredelig måde”. De andre nordiske lande havde indgået indbyrdes overenskomster om bilæggelse af sådanne uenigheder. Fra islandske side ønskede man, at den islandske statsminister skulle undertegne overenskomsten på Thingvellir, og man så ingen hindring herfor. Herimod mente man fra dansk side, at den islandske statsminister i så fald behøvede en fuldmagt til dette fra den danske udenrigsminister. Fra dansk side anså man dette for nødvendigt for, at undertegnelsen kunne have folkeretlig gyldighed, hvilket blev begrundet med bestemmelserne i forbundsloven om, at Danmark varetog Islands udenrigspolitik.

Det endte med, at kongen gav den islandske statsminister fuldmagt til at underskrive, og statsministeren var medunderskriver på fuldmagten. Således indgik Island ved denne lejlighed for første gang overenskomst med andre lande uden noget mellemlid. Dette var derfor et betydningsfuldt skridt i bestræbelserne på at styrke Islands suverænitet.

Mellemstatlige overenskomster, som var bindende for Island

Det var nedfældet i forbundslovens paragraf 7, 4. stk., at traktater mellem Danmark og andre lande, og som er bekendtgjort på Island, skulle gælde der. Traktater indgået efter 1. december 1918 skulle vedtages af de rette islandske myndigheder. Det var imidlertid uklart, hvilke mellemstatlige overenskomster Island var bundet af. Man gik i gang med at undersøge disse forhold i 1940, og arbejdet fortsatte med nogle afbrydelser frem til 1963, da først en traktatsamling blev udgivet og siden en systematisk fortsættelsesudgave.

Dette tyder altsammen på, at det trak i langdrag at tage endelig stilling til en udspecificering af paragraf 7 i forbundsloven angående, hvilken gyldighed de overenskomster havde, som var indgået mellem Danmark og andre lande, før forbundsloven trådte i kraft, og som vedrørte Island. Undersøgelser viste, at traktater ikke havde været bekendtgjort så regelmæssigt, som de burde. Det var derfor ofte svært at afgøre, om Island var omfattet af en traktat eller ej. Be-

stemmelsen i paragraf 7 indebar derfor næppe andet, end at Danmark lod Island bruge de overenskomster, det ville. Var en mellemstatlig overenskomst bekendtgjort og ikke sat ud af kraft igen, så blev den naturligvis regnet for bindende. Var en overenskomst ikke bekendtgjort, vurderede man, om den var til gavn for Island. Blev overenskomsten vurderet som gavnlig for Island, foretog man en undersøgelse af, hvilken holdning modparten havde til overenskomsten. Accepterede denne at overenskomsten var gældende, var sagen afsluttet. Fik man intet svar, var reglen den, at tavshed betyder samtykke.

Overensstemmelse i udenrigspolitiske anliggender

Formålet med at give Danmark fuldmagt til at varetage islandsk udenrigspolitik var at sikre overensstemmelse i udenrigspolitikken og forhindre uforenelige bestemmelser og foranstaltninger. Det er imidlertid klart, at der ikke var nogen fuldstændig sikkerhed for denne overensstemmelse i paragraf 7 i forbundsloven, og det fremgår bl.a. af, at islandske delegerede kunne forhandle om og løse islandske spørgsmål alene, ifølge paragraf 7, 3. stk. Der var altså ikke noget til hinder for, at Danmark og Island kunne følge hver sin kurs.

Hvorom alting er, så er det dog åbenbart, at Danmarks fuldmagt indskrænkede bevægelsesfriheden for begge parter. Den danske udenrigsminister havde fuldmagten, og islændingene måtte gå til ham med alt det, som havde med den danske behandling af islandsk udenrigspolitik at gøre. Den danske udenrigsminister stod dog ikke til ansvar over for Altinget i udenrigspolitiske spørgsmål. Det gjorde den islandske minister, som havde udenrigspolitik under sig, og det var statsministeren. Sådan var systemet til 1940, da en særlig udenrigsminister for første gang blev udnævnt.

Hvis den danske udenrigsminister ikke varetog sine opgaver tilfredsstillende i overensstemmelse med den fuldmagt, han havde fået, havde den islandske statsminister ret til at kære sagen til den danske statsminister og kunne endda, hvis der var tale om alvorlig misligholdelse, kræve, at udenrigsministeren skulle fratræde sit embede.

Gav kæren intet resultat, havde det kunnet medføre, at forbindelsen mellem de to lande blev opløst med henvisning til, at forbundsoverenskomsten dermed ville være misligholdt.

I virkeligheden indtog Island en særstilling. F.eks. indtrådte Danmark i Folkeforbundet, hvilket Island ikke gjorde, selvom forbundet selv meddelte, at en islandsk ansøgning ville blive accepteret. Det skabte en lang debat, og der var flere røster på Island, der anbefalede at melde sig ind med den begrundelse, at et medlemskab fremmede islandske interesser, styrkede sikkerheden og var en bedre støtte under suveræniteten.

Den særstilling, Island indtog, fremgik også af de handelsaftaler, man indgik, f.eks. handelstraktaten med Italien i 1936. I 1935 indførte Italien hårde betingelser ved import, og da landet om efteråret samme år invaderede Abbessinia (Ethiopien), satte de italienske myndigheder som betingelse for fortsat samhandel, at der skulle være balance i samhandelen. Forhandlingerne gik trægt, men til slut fik Island en aftale, som i visse henseender var mere fordelagtig, end andre lande havde fået. Grunden var, at Island ikke var medlem af Folkeforbundet og derfor ikke deltog i de sanktioner, forbundet indførte for at straffe Italien for krigsførslen i Abbessinia.

Gensidig repræsentation i Danmark på Island

I paragraf 15 i forbundsloven stod der:

Hvert land bestemmer selv, paa hvilken Maade dets egne og dets Borgeres Interesser nærmere bliver at varetage i det andet land.

Islændingene havde den anskuelse, at de diplomatiske forhold med Danmark efter 1. december 1918 ikke burde være anderledes end de, Danmark havde med andre selvstændige lande med den variation naturligvis, at landene havde det samme statsoverhoved. Dette betød blot, at det klart skulle fremgå, hvorvidt kongen ved officielle lejligheder repræsenterede Island eller Danmark. Bestemmelsen i paragraf 15 var en undtagelse fra fuldmagten, som Island gav Danmark, og den islandske regering varetog derfor selv de udenrigs-

litiske sager, som angik Danmark, og bestemte over dem.

I 1919 udnævnte Danmark en ambassadør på Island, og året efter udnævnte Island sin i København. Disse ambassadører havde alle de samme rettigheder som andre tilsvarende ambassadører fra andre lande.

Højesteret

I paragraf 10 i forbundsloven fandtes sålydende bestemmelse:

Danmarks Højesteret udøver den øverste Domsmyndighed i islandske Sager, indtil Island maatte beslutte at oprette en øverste Domstol i Landet selv. Indtil da skal en Dommerplads i Højesteret besættes med en Islænding, hvilken Bestemmelse træder i Kraft ved først indtrædende Lejlighed.

Kort efter at forbundsloven var trådt i kraft, afgjorde Island selv at overtage den øverste domsmyndighed i islandske sager. Islands højesteret blev oprettet allerede 1. januar 1920, og begyndte at fungere 16. februar samme år. Der var dog ikke tale om nogen radikal ændring. Den Kongelige islandske landsoverret havde fungeret i landet siden 11. juli 1800, og i den sad der tre juridiske dommere. Landsoverretten havde afgørende indflydelse på retsudviklingen på Island i 19. århundrede og tilliden til den voksede efterhånden. Op imod århundredskiftet blev blot ganske få sager anket til højesteret i Danmark. Derfor kan man med rette sige, at det islandske folk havde givet retten en så kraftig tillidserklæring, at den øverste domsmyndighed i virkeligheden allerede befandt sig i landet.

På Island nærede man imidlertid fuld tillid til højesteret i Danmark og grundene til, at ændringen blev gennemført, var nogle andre. For det første skyldtes det sproget, for selvom dommerne skulle dømmе i islandske sager og efter islandsk lov, behøvede de ikke at forstå et eneste ord på islandsk. Derfor måtte alle bilag oversættes, og siden skulle der dømmes efter islandske love i dansk oversættelse. For det andet manglede dommerne ofte viden om forholdene på Island, om kulturen og folkets tænkemåde. For det tredje mente

mange på Island, at det var temmelig underdanigt af folket på Island at underkaste sig en domstol, når de ikke havde nogen indflydelse på, hvordan den var organiseret. For det fjerde var det omkostningerne, som bl.a. fremkom af at oversætte bilag, hvilket kun folk i gode kår havde råd til, og for det femte, at det medførte en betydelig forsinkelse for sagerne, at højesteret var dansk.

Mod dette blev fremført, at der i højesteret i Danmark sad 13 lærde jurister, som var uafhængige af alle uenigheder og skænderier på Island, og heller ikke kendte parterne i sagen, som skulle dømmes. Det blev sagt, at det sikrede, at de ikke var partiske. Selvom landsoverretten havde vundet tillid, var der dog en vis utilfredshed med, at nogle dommere var aktive i politik, men det var nu næsten ophørt den sidste tid, retten fungerede. I et land med så få indbyggere kunne dommere dårligt være uafhængige på samme måde, som dommere i andre lande. Indvendingen mod dette var, at det eneste man kunne gøre ved dette, var at forbedre retssystemet og styrke det øverste domstrin.

Kort sagt var det en udbredt opfattelse på Island, at landet ikke var fuldt ud suverænt, så længe den højeste domsmyndighed stadig befandt sig i et andet land og de ingen indflydelse havde på, hvordan den var organiseret.

Det medførte derfor i virkeligheden kun få ændringer, at højesteret blev oprettet på Island. Den vigtigste ændring var, at retsforhandlingen var mundtlig og ikke skriftlig. De tre dommere i landsoverretten fik sæde i højesteret og endnu to blev udnævnt, så den ialt bestod af fem dommere. Nu er der ni, og retten er organiseret i to afdelinger.

Den islandske præsident udnævner dommerne efter anbefaling fra justitsministeren, som i forvejen skal anmode højesteret om at vurdere ansøgerne. Selvom der sættes strenge krav til dommernes viden og erfaringer både alment og i behandlingen af enkeltsager, har det dog ikke været noget problem at få kvalificerede folk til disse stillinger, som fuldt ud opfylder de krav, som bør sættes uden hensyn til, hvor lille det islandske samfund er. Man bør i denne sammenhæng desuden være opmærksom på, at internationale organisationer har kontrol med store dele af retssystemet i de enkelte lande, især dem der angår domstolenes virksomhed.

Om Islands højesteret kan man sige, at den i mange tilfælde har formet islandsk ret med præcedensdomme og på den måde præget islandsk retstradition. Det skal fremføres her, at Island ikke altid har været i stand til at få sin lovgivning til at følge den juridiske udvikling i nabolandene, så godt som de burde, og det skyldes formentlig bl.a., at indbyggertallet er relativt begrænset. Det har derfor været højesterets opgave at udarbejde regler. Det har den gjort på de fleste retsområder, ikke mindst i forfatningsret, forvaltningsret, erstatningsret og ejendomsret, selvom en mere fuldstændig lovgivning nu er gennemført på dette område end tidligere. Højesteret har desuden i nogle tilfælde kendt love ugyldige med henvisning til, at de var uforenelige med forfatningen. I så henseende har højesteret sammen med højesteret i Finland indtaget en særstilling i forhold til domstole i andre nordiske lande.

Fiskeriinspektion

I paragraf 8 i forbundsloven stod denne bestemmelse om fiskeriinspektion:

Indtil Island maatte beslutte paa egen Bekostning helt eller delvis selv at overtage Fiskeriinspektionen indenfor islandsk Sømraade, udøves denne af Danmark under dansk Flag.

Helt fra 17. århundrede påberåbte kongen sig suveræniteten over de nordiske havområder fra Bergen i Norge til Kap Farvel i Grønland og op til ishavsområdet mellem Grønland og Norge. Senere fæstnede ideer om frit hav sig, og følgen heraf var særlige regler om søterritorialgrænser for kystlande. I 1901 var søterritorialgrænsen i overenskomst mellem Danmark og England fastsat til tre sømil fra land med særordning for sund og fjorde.

Udenlandske skibe søgte at udnytte fiskebankerne til det yderste, og der var af og til sammenstød med islændingene. Den danske fiskeriinspektion gjorde sig ikke megen umage for at løse disse problemer, og inspektionsskibene var kun ved Island i sommermånederne. Det udenlandske overfiskeri førte til islandske krav om at styr-

ke fiskeriinspektionen, og fra 1907 til 1939 var de danske inspektionsskibe ved Island det meste af året.

I forbindelse med forbundsloven anerkendte Danmark, at Island havde suveræniteten over sit havområde, men påtog sig samtidig at forsvare det. Danmark fik ingen betaling for dette, men danske og islandske statsborgere fik ensartede fiskerirettigheder i hinandens havområde. Disse rettigheder kom især færøske fiskere ved Island til gode. Inspektionsskibene sejlede under dansk flag, og officererne ombord var underlagt den danske marineministers myndighed ligesom officererne på statens krigsskibe. Det, disse skibe beskæftigede sig med ved Island, havde Danmark ansvaret for, og den islandske regering var i samme situation over for den danske marineminister, som den var over for udenrigsministeren angående islandsk udenrigspolitik. Derimod havde Island selv ansvaret for al sagsbehandling, domme og effektivering.

Hensigten var, at den danske del af fiskeriinspektionen skulle være den samme, som den var, inden forbundsloven trådte i kraft, men det medførte, at Danmark hverken kunne udvide eller indskrænke den uden Islands samtykke. På Island betragtede man ordningen som en foreløbig ordning, og påtog sig selv en større og større del af fiskeriinspektionen. Det befriede imidlertid ikke Danmark for dets økonomiske forpligtelse på dette område så længe forbundsloven var gældende.

I 1922 vedtog Altinget et forslag om at henstille til regeringen at få en aftale med Danmark om, at de hvert år havde to inspektionsskibe ved Island fast eller så længe som muligt. Det førte til, at det dansk-islandske rådgivende nævn fremlagde et forslag til aftale mellem Island og Danmark. Eftersom man ikke kunne komme til enighed, valgte man i stedet at leje et skib til formålet. I 1926 købte Island et bevæbnet inspektionsskib, som tidligere havde været lejet. Dette var starten på at organisere en islandsk fiskeriinspektion. Danmark havde som før nævnt to inspektionsskibe ved Island til 1939, men siden har Danmark ikke deltaget i fiskeriinspektionen ved Island.

Ligestilling mellem danske og islandske borgere

Om ligestilling mellem borgerne i de to lande var denne bestemmelse i paragraf 6 i forbundsloven:

Danske Statsborgere nyder på Island i enhver Henseende lige Ret med de paa Island fødte islandske Statsborgere, og omvendt.

Hvert af Landenes Statsborgere er fritagne for Værnepligt i det andet Land.

Adgang til Fiskeri paa hvert af de to Staters Sømraader er i lige Grad fri, saavel for danske som for islandske Statsborgere, uden hensyn til Bopæl.

Danske Skibe har i Island samme Rettigheder som islandske Skibe, og omvendt.

Danske og islandske Varer og Frembringelser skal gensidig i ingen Henseende kunne handles ugunstigere end noget andet Lands.

Denne bestemmelse er nok den i hele forbundssloven, som blev kritiseret mest, da den kom til behandling på Island. Den gjorde sit til, at to tingmedlemmer tog afstand fra forbundsloven.

Ifølge forbundsloven skulle islændinge og danskere ikke have fælles statsborgerret, men hver sin borgerret med selvstændige borgerrettigheder, ifølge især paragraf 6 ovenfor. Det gjorde sig gældende i deres forbindelser med tredjelande og i høj grad i deres indbyrdes forhold. Efter hensigten skulle landene hver for sig udforme lov om borgerret hos sig, og det gjorde Island 6. oktober 1919, men man regnede samtidig med, at begge landes forordninger på dette område var i gensidig overensstemmelse.

Fra dansk side lagde man speciel vægt på, at borgerrettighederne skulle være gensidige og uden forbehold. Men der kunne følge betingelser med ligestillingen, undtaget fiskerirettigheder. Det afgørende var derfor, at alle regler var de samme for alle borgere. F.eks. var det en betingelse for stemmeret på Island og valgbarhed til Altinget, at man havde været bosat på Island mindst fem år før valgdagen. Ejendoms- og brugsret til fast ejendom og desuden forskellige rettigheder i forbindelse med arbejde var betinget af, at man boede i landet. Der var heller ingen tvivl om, at danske borgere var nødt til

at underkaste sig de almindelige begrænsninger, som var lagt på erhvervsfriheden på Island f.eks. i forbindelse med fiskeri og handel med spiritus. Der blev ikke indført andre undtagelser end de med militærtjeneste forbundne, idet borgerne i de to lande respektivt var fritaget for værnepligt i det andet land.

Da unionstraktaten blev indgået, var kritikken hårdest mod bestemmelserne i paragraf 6 om ligestilling mellem islandske og danske statsborgere. Kritikken drejede sig især om ugunstig dansk påvirkning på Island og faren for, at danskere i stort tal ville flytte til Island og underlægge sig produktionsapparatet, især i fiskerierhvervet. I princippet kunne dette være sket, men erfaringerne viste imidlertid, at der ikke var meget at være bange for. Bestemmelsen om ligestilling førte ikke til, at danskere flyttede til Island eller trængte ind i erhvervslivet på Island. Sandheden er uden tvivl den, at flere islændinge fik gavn af bestemmelsen om ligestilling, mens de opholdt sig i Danmark, end danskere på Island.

Økonomisk opgørelse

Der var i lang tid uenighed om de økonomiske forhold mellem Island og Danmark. Danmark fremholdt, at man havde haft store udgifter af Island, og at Island aldrig ville komme til at klare sig økonomisk. Jón Sigurðsson, den ledende pioner i den islandske selvstændighedskamp i 19. århundrede, undersøgte historiske dokumenter omhyggeligt og mente ud fra sine undersøgelser at kunne påvise, at Danmark skyldte Island store beløb. Den danske regering var imidlertid ikke specielt interesseret i at underkaste denne konklusion en grundig behandling, men nedsatte et udvalg med den opgave at undersøge spørgsmålet. Det resultat udvalget kom til var, at Danmark burde bevilge penge til særlig påtrængende islandske opgaver, selvom de ikke godtog det, Jón Sigurðsson fremlagde. På Island var Jón Sigurðssons synspunkt dog meget populært, det styrkede det islandske folks selvtillid.

Diskussionen sluttede med loven fra 2. januar 1871 om Islands forfatningsmæssige stilling i det danske rige. I loven var det bestemt, at der til Islands særlige udgifter skulle bevilges et fast beløb

hvert år, som var 30.000 rigsdaler og i 10 år et beløb, som var 20.000 rigsdaler om året og derefter i løbet af de næste 20 år blev nedsat med 1.000 rigsdaler om året, til betalingen efter 20 år bortfaldt. Da kronen erstattede rigsdaleren, var en rigsdaler 2 kroner. Ifølge dette var det faste beløb fra statskassen 60.000 kr. og den tidsbegrænsede bevilling 40.000 kr. om året, dog faldende.

Begrebet særlige udgifter for Island henviste til de sagsområder, som ifølge loven om Islands stilling fra 1871 var islandske særanliggender. Iøvrigt skulle Island bære alle de administrative udgifter selv. Island skulle dog ikke betale noget til sagsområder, som var fælles for riget, så længe det islandske folk ikke var repræsenteret i den danske rigsdag og derfor ingen indflydelse havde på, hvad der foregik. I 1918 var den danske bevilling til Island i overensstemmelse med det, som er nævnt ovenfor, 60.000 kr.

I paragraf 13 var det bestemt, at dette beløb bortfaldt:

*Det af den danske Statskasse til Island hidtil udredede årlige Beløb af 60.000 Kr., samt den danske Statskasses Udgifter til Islands Ministeriums Kontor i København, bortfalder.
Ligeledes bortfalder den islandske Studerende tillagte fortrinnsvis Adgang til Beneficier ved Københavns Universitet.*

Det kom aldrig på tale under forhandlingerne om overenskomsten, at Island fremsatte krav på statsejendom, eller at Island skulle påtage sig en del af den danske statsgæld. Ligesom tidligere blev det anerkendt, at Island ikke skulle bære udgifter af sagsområder, som var fælles for landene, idet det ikke deltog i lovgivningen om almen statsager.

Der var imidlertid uenighed om, hvorvidt det ene land havde noget til gode hos det andet. Dette spørgsmål blev løst på den måde, at et beløb skulle betales af den danske statskasse, som tilsammen var en grundkapital, som gav 60.000 kr. i rente, plus udgifterne som Danmark havde af islandske studenter i København – det såkaldte Regensstipendium.

Der skulle oprettes to fonde, som tilsammen var på to millioner kroner. Den ene skulle Københavns Universitet administrere; den

hed *Dansk-islandsk fond*. Den anden skulle Universitetet i Reykjavik administrere; den hed *Sáttmálasjóði* (da. "Overenskomstfonden"). Der skulle være en million kr. i hver. Fondspengene skulle bevilges til kulturelle formål og der skulle lægges vægt på at styrke den kulturelle forbindelse mellem Island og Danmark. Med et begreb fra økonomisk videnskab kan man sige, at de årlige danske bevillinger til Island på denne måde blev kapitaliseret.

Valuta

I paragraf 9 i forbundsloven var sålydende bestemmelse om valuta:

Ordningen af Møntvæsenet vedbliver for begge Stater at være den hidtil gældende, saa længe den skandinaviske Møntunion bestaar. Saafremt Island maatte ønske at oprette sit eget Møntværk, vil Spørgsmaalet om Anerkendelsen af de der prægede Mønter som lovligt Betalingsmiddel i Sverige og Norge være at afgøre ved Forhandlinger med disse Lande.

Denne bestemmelse indebar, at den mønt, som var præget i Danmark og af samme slags som dem, der var i omløb i landet 1. december 1918, også skulle være lovlig valuta på Island. Denne ordning skulle fortsætte, så længe den skandinaviske Møntunion eksisterede. Selvom den skandinaviske Møntunion ikke blev ophævet før i 1931, var den allerede for alvor begyndt at gå i opløsning i krigsårene fra 1914-1918. Island indtrådte i Møntunionen umiddelbart efter, det var anerkendt som selvstændigt land. Ifølge paragraf 9, 2. stk., havde Island hjemmel til at præge selvstændig mønt til eget brug. Islandsk mønt blev præget for første gang på Island i 1922, men den var kun i omløb indenlands.

Det rådgivende Nævn

I paragrafferne 16 og 17 i forbundsloven var der to bestemmelser, som tog sigte på at styrke forbindelsen mellem landene. Den første lød sådan:

Der oprettes et raadgivende Dansk-Islandsk Nævn paa mindst 6 Medlemmer, hvoraf Halvdelen vælges af Danmarks Rigsdag og Halvdelen af Islands Althing.

Ethvert Lovforslag vedrørende den nærmere Udførelse af de i nærværende Forbundslov omhandlede Anliggender, samt Lovforslag angaaende den ene Stats særlige Anliggender, der tillige har Betydning for den anden Stat og dens Borgeres Stilling og Rettigheder, skal, naar ikke Forholdene gør det særlig vanskeligt, af det paagældende Ministerium forelægges Nævnet til Betænkning, forinden det fremsættes for Rigsdagen eller Althinget.

Det paahviler Nævnet at gøre Indstilling til Ændring af saadanne Bestemmelser i Forslaget, som formenes at være til Skade for den ene Stats eller dens Borgeres Interesser.

Nævnet har fremdeles den Opgave, være sig efter Opfordring fra Regeringerne eller af egen Tilskyndelse, at tage Skridt til Udarbejdelse af Forslag, der tilstræber Samvirken mellem Staterne og Ensartethed i deres Lovgivninger, samt at bidrage til Samarbejde for Tilvejebringelse af fælles Nordisk Lovgivning

De nærmere Bestemmelser om Nævnets Ordning og Virksomhed fastsættes af Kongen efter indstilling af begge Landes Regeringer.

Ifølge bestemmelsen skal der være mindst seks medlemmer i dette nævn, men ifølge bestemmelse fra 28. maj 1919 om, hvordan det dansk-islandske nævn skal organiseres og arbejde, skal antallet af medlemmer ikke være større en 8 og deres valgperiode 8 år. Nævnet skulle holde møde mindst en gang om året skiftevis i Reykjavik og København. Nævnet var delt i to dele og en formand valgt for hver. Nævnet holdt møde en gang om året og fungerede i virkeligheden som to forskellige nævn. Nævnets opgave var i korthed at have tilsyn med, hvordan forbundstraktaten blev bragt til udførelse, især arbejdet med nye love, sådan som det er nedfældet i ovenfor nævnte bestemmelse i traktaten.

Det var et tvivlsspørgsmål, hvilke love det var nødvendigt at fremlægge for nævnet, og selvom det ikke blev gjort, trådte de respektive love alligevel i kraft, men på den anden side var dette klart brud på overenskomsten. Det var klart, at disse bestemmelser kun omfattede regeringsforslag, for selvfølgelig står det tingmedlemmer frit for at fremlægge alle de lovforslag på tinget, de har lyst til, uaf-

hængigt af regeringen. Dog fik nævnet de første år alle love sendende, som de to parlamenter vedtog. Hele nævnet eller den ene halvdel gennemgik dem og lavede anmærkninger, hvis der var noget at bemærke. De lovforslag, som skulle forelægges nævnet, var sådanne, der angik behandling af sagsområder omfattet af forbundsloven. Man fandt, at bestemmelsen også angik forordninger, som var fremkommet på anden måde.

Nævnet skulle desuden tage de særlige sagsområder op for det ene lands vedkommende, som angik det andet eller dets borgeres stilling, f.eks. i forbindelse med lovgivning om borgerrettigheder og erhvervsvirksomhed, og sager, som berørte borgernes ligestilling. Endelig kunne nævnet på eget initiativ eller på opfordring fra regeringerne i de to lande udforme lovforslag, som sigtede imod samarbejde mellem dem og deltagelse i fælles lovgivning for alle de nordiske lande.

Det rådgivende nævn havde sit første møde 1. maj 1919 i København og mødtes siden regelmæssigt en gang om året skiftevis i København og Reykjavik. Det sidste møde blev holdt i København 4. september 1939.

På det første møde blev et stort antal islandske og danske lovforslag forelagt nævnet. Det skyldtes især, at det var nødvendigt med forskellige lovændringer p.gr.a. den nye stilling, Island nu indtog over for Danmark. Et af hovedpunkterne, som nævnet behandlede, var spørgsmålet om, hvordan fiskeriinspektionen skulle organiseres. Man talte desuden meget om udenrigspolitik og om, hvordan paragraf 7 i forbundsloven skulle tolkes. Som tidligere nævnt, opstod der flere tvivlsspørgsmål. Efter 1925 blev udenrigspolitik stort set ikke behandlet i nævnet. Ligestillingsbestemmelsen i paragraf 6 blev også diskuteret indgående og ligeledes overdragelsen af islandske dokumenter, håndskrifter og museumsgenstande fra danske samlinger. Der er dog intet, der tyder på, at nævnet nogensinde løste nogle af disse stridsspørgsmål eller tog nye initiativer.

Om voldgiftsnævnet i paragraf 17 kan det blot konstateres, at det aldrig blev nedsat.

Ændringer og opsigelse

Det skulle være unødvendigt at sige ret meget om ændringer i forbundsloven, for der blev aldrig foretaget nogen. Hvis parterne nu alligevel var blevet enige om at gennemføre ændringer, så skulle både Althinget og den danske Rigsdag vedtage dem, og siden skulle altingsvælgerne på Island stemme om ændringer i overensstemmelse med paragraf 76, 2. stk., i statsforfatningen fra 1920.

Om opsigelse af forbundsoverenskomsten var der sålydende bestemmelse i paragraf 18 i forbundsloven:

Efter Udløbet af Aaret 1940 kan saavel Rigsdagen som Althinget til enhver Tid forlange optaget Forhandling om Lovens Revision. Fører Forhandlingen ikke til fornyet Overenskomst inden Udløbet af tre Aar fra Forlangendets Fremsættelse, kan saavel Rigsdagen som Althinget vedtage, at den i denne Lov indeholdte Overenskomst skal ophæves. For at denne Beslutning skal have Gyldighed, maa mindst to Trediedele af Medlemmerne i hvert af Rigsdagens Ting, eller af det forenede Althing have stemt derfor, og den skal derefter være bekræftet ved Afstemning af de Vælgere, der er stemmeberettigede ved de almindelige Valg til Landets lovgivende Forsamling. Saafremt den saaledes foretagne Afstemning udviser, at mindst tre Fjerdedele af de stemmeberettigede Vælgere har deltaget i Afstemningen, og at mindst tre Fjerdedele af de afgivne Stemmer er for Ophævelsen, vil Overenskomsten være bortfalden.

Hermed får de lovgivende ting i de to lande ensidig ret til efter udgangen af året 1940 at kræve, at forbundsloven bliver taget op til revision. Det er ikke fastsat, at kravet skal fremsættes umiddelbart efter årets slutning; det kunne altid fremsættes med samme ret. Var kravet rejst, skulle hvert land sørge for, at man kunne påbegynde overenskomstforhandlinger så hurtigt som muligt. Hvis en ny overenskomst skulle indgås, måtte landene hver for sig gøre sit til, at der blev opnået enighed inden for tre år fra den dag, kravet var fremsat.

En revision af forbundsloven kunne ende med en overenskomst om, at landene blot havde fælles konge, men ikke andre sagsområder. I dette tilfælde havde det formentlig været nødvendigt at bruge paragraf 18, 2. stk., som angiver stemmetal i Altinget og til folkeafstemningen, som krævedes til spørgsmålet.

En revision af loven kunne også ende med en ensidig proklamation, som indebar, at man ikke kunne blive enig om en ny overenskomst, før fristen på tre år var udløbet. I så fald kunne både altinget og den danske rigsdag vedtage at ophæve forbundsoverenskomsten. Som før nævnt var forbundsloven en overenskomst mellem to lande, undtaget suverænitésproklamationen og bestemmelserne om kongen. Selvom forbundsloven blev ophævet på denne måde, havde det ingen indflydelse på suverænitésproklamationen eller kongefællesskabet.

Endelig skal det nævnes, at forbundsloven havde været anset for at være fornyet med tiende samtykke, hvis ingen af parterne fremsatte krav om revision. Der var ikke nogen specifik bestemmelse om, hvordan en sådan revision skulle vedtages. Det blev dog anset for at være en selvfølge, at den var vedtaget som tingafgørelse, som to trediedele af tingmedlemmerne vedtog på et møde, ifølge gældende lov og forfatning. Hvis det ene lovgivende ting vedtog at ophæve forbundet, skulle beslutningen gå til folkeafstemning, og den fik kun gyldighed, hvis tre fjerdedele af alle stemmeberettigede borgere havde deltaget og tre fjerdedele af disse stemt for ophævelsen. Begge betingelser skulle være opfyldt.

Opsigelse af overenskomsten

I 1928 blev der fremsat en forespørgsel i Altinget om, hvorvidt regeringen ville arbejde for, at forbundsoverenskomsten skulle opsiges, så hurtigt som loven tillod det, og undersøge, hvordan man bedst kunne organisere udenrigspolitikken, når Island selv overtog ansvaret. Regeringen svarede bekræftende, og alle tingets partier var enige i svaret. Ni år senere i 1937 vedtog Altinget at pålægge regeringen straks at gå i gang med at finde den ordning for udenrigspolitikken, som passede bedst, når Island brugte den opsigelsesret, som forbundsloven angav.

Pludselig blev alting forandret, da 2. verdenskrig udbrød 1. september 1939. Den 9. april 1940 besatte tyskerne Danmark, og forbindelsen med Island blev afbrudt. Den islandske regering havde dengang allerede gennemført visse forberedelser til selv at påtage sig udenrigspolitikken. Dagen efter at Danmark var besat, den 10. april, vedtog Altinget to beslutninger. Den ene angik kongemagten:

Da den situation, som nu er opstået, forhindrer kongen i at udøve den myndighed, han har ifølge forfatningen, bekendtgør Altinget, at det overdrager den islandske regering denne myndighed.

Den anden var sålydende:

På grund af den situation, som nu er opstået, kan Danmark ikke udøve den fuldmagt, som det har til at varetage islandsk udenrigspolitik i overensstemmelse med paragraf 7 i den dansk-islandske forbundslov og heller ikke fiskeriinspektionen i overensstemmelse med paragraf 8 i samme lov, derfor bekendtgør Altinget, at Island selv overtager disse sagsområder.

Disse vedtagelser var bygget på alment anerkendte nødretnsprincipper, og Danmark protesterede da heller ikke.

Storbritannien besatte Island 10. maj 1940. Island protesterede kraftigt og sagde, at det var brud på deres neutrale status, men den britiske regering lovede, at man på ingen måde ville blande sig i de politiske forhold i landet.

Da det blev klart, at krigen ville blive langvarig, og Danmark ikke ville være i stand til at overholde sine forpligtelser i overensstemmelse med forbundsloven, lød det oftere og oftere, at Island nu havde fuld ret til at ophæve forbundsoverenskomsten, eftersom Danmark misligholdt den. Det var ikke muligt, blev det fremført, at udsætte en endelig afgørelse, for så ville Islands stilling være uklar, når krigen sluttede og der skulle optages fredsforhandlinger. Nogle mente dog, at der ikke var megen fornuft i at afgøre dette spørgsmål, mens Island og Danmark var besat. Derimod var der ingen tvivl om, at ordningen fra 10. april 1940 ikke kunne fortsætte. På denne baggrund gennemførtes den 17. maj 1941 på den islandske regerings anbefaling sålydende vedtagelse, hvor Altinget bekendtgør:

At det vurderer, at Island nu har fuld ret til at ophæve samhørigheden med Danmark, eftersom Island allerede har været nødt til at overtage alle sine sagsområder, fordi Danmark ikke har kunnet varetage de sagsområder, som det påtog sig på Islands vegne i forbundsoverenskomsten mellem Island og Danmark fra 1918.

At Island på sin side ikke agter at forhandle om fornyelse af forbundsoverenskomsten med Danmark, og selvom det p.gr.a. krigsomstændighederne ikke er passende at ophæve samhørigheden formelt nu og udforme en endelig forfatning for landet, bør det ikke udsættes længere end til krigens afslutning.

Disse erklæringer indebar, at man på Island i virkeligheden mente, at samhørigheden med Danmark var ophørt. Der skulle hverken laves en overenskomst om ny statsretslig samhørighed eller om folkeretslig samhørighed. På den anden side mente man, at omstændighederne, sådan som de var, ikke var de rette til at udforme en endelig forfatning for Island. Samme dag udnævntes en statschef, som skulle udøve kongemyndigheden. Desuden vedtog Altinget at bekendtgøre, at det var dets ønske, at republikken blev grundlagt på Island straks samhørigheden med Danmark var ophævet.

Vedtægelserne om retten til at ophæve samhørigheden med Danmark og til at grundlægge en republik blev bekendtgjort for den danske regering i en verbalnote fra den islandske ambassade i København dateret 20. maj 1941. Denne verbalnote kunne opfattes som en meddelelse fra Island om, at forbundsoverenskomsten ikke ville blive fornyet, ifølge paragraf 18, 1. og 2. stk., i forbundsloven.

I tingvedtagelse den 10. juli 1941 stadfæstede Altinget en overenskomst med USA om forsvar af Island, mens verdenskrigen stod på. De britiske styrker trak sig siden ud af Island igen, men samtidig opgav Island proklamationen om sin neutrale status i forbundsloven. USA lovede betingelsesløst at anerkende Islands frihed og suverænitet og at henstille til de stater, som efter krigen var med til fredsforhandlingerne, at gøre det samme. Amerikanerne lovede desuden ikke at blande sig Islands forfatningsmæssige forhold, mens de havde militære enheder i landet.

Dette var intet mindre end et politisk sindelagsskifte. Da nu forholdene indrettede sig sådan, at anerkendelse forelå fra USA, ønskede nogle, at en formel adskillelse fra Danmark skulle gennemføres allerede i 1942. Spørgsmålet blev taget op til overvejelse. Man undersøgte, hvilken stilling de lande indtog, som det var mest afgørende at få anerkendelse af. Til slut blev planen imidlertid opgivet, sandsynligvis fordi USA fandt det uheldigt, at Island afbrød samhørigheden med Danmark, før der var klar hjemmel til det i forbundsloven.

Man påbegyndte alligevel arbejdet med at revidere forfatningen. Det var nødvendigt p.gr.a. planerne om at afbryde samhørigheden med Danmark og grundlægge en republik. Forfatningen blev ændret kort før årsskiftet i 1942. Efter denne ændring krævedes for at vedtage en ny forfatning, at den blev vedtaget af tinget, og at landets vælgere godtog den ved en folkeafstemning. Siden arbejdede man med at få anerkendelse fra andre lande. Den 14. oktober 1942 meddelte den amerikanske regering det synspunkt, at Island havde ret til at løsrive sig fra Danmark efter årsskiftet 1943 og gav udtryk for ikke at være imod dette. Briterne protesterede ikke. Forslag til en ny forfatning lå klart 7. april 1943.

En tid var det et tvivlsspørgsmål blandt islandske eksperter, hvorvidt det var korrekt at skilles fra Danmark og kongen uden forhandlinger. Man opnåede i 1944 enighed om, at forbundsoverenskomsten ikke skulle træde ud af kraft og republikken grundlægges, før der var gået tre år, fra meddelelsen om opsigelse af forbundet var blevet sendt den danske regering 20. maj 1941.

Regeringen fremlagde et forslag om løsrivelse i Altinget, som blev enstemmigt vedtaget i februar 1944. Det var sålydende:

Altinget har vedtaget at bekendtgøre, at den dansk-islandske forbundsoverenskomst fra 1918 er ophævet.

Denne beslutning skal sendes ud til vælgerne til stillingtagen, enten for eller imod, og afstemningen skal være hemmelig. Bliver beslutningen godkendt, træder den i kraft, når Altinget efter denne afstemning påny har vedtaget den.

Forfatningsforslaget blev ekspederet af Altinget 8. april 1944.

Dagene 20.-23. maj 1944 fandt folkeafstemningen sted, og den var i to dele. Der blev stemt om opløsningen af forbundet og om forfatningen hver for sig. Forfatningsforslaget indebar, at kongefællesskabet skulle ophøre. 98,61 % af vælgerne deltog i folkeafstemningen. For opløsning af forbundet stemte 97,3 % af vælgerne. For forfatningen – eller for at afskaffe kongefællesskabet – stemte 95,04 % af vælgerne.

Den 16 juni 1944 blev siden to beslutninger enstemmigt vedtaget. Den ene ophævede forbundsoverenskomsten:

Altinget vedtager at bekendtgøre, at den dansk-islandske forbundsoverenskomst fra 1918 er ophævet.

Den anden satte den islandske republikks forfatning i kraft:

Altinget vedtager med henvisning til paragraf 81 i den islandske republikks forfatning og eftersom betingelserne, som er fremsat i samme paragraf om afstemning, hvor alle borgere med valgret deltager, er opfyldt, at forfatningen skal træde i kraft lørdag den 17. juni 1944, når præsidenten i et forenet Alting bekendtgør det på møde i Altinget.

På et særskilt Altingsmøde førnævnte dag på Thingvellir blev det så bekendtgjort, at den islandske republikks forfatning var trådt i kraft. På samme møde blev republikkens præsident valgt, og repræsentanter fra nogle lande meddelte, at deres regeringer anerkendte den nye republik. Samme dag kom der en hilsen fra den danske konge, hvor han anerkendte, at kongefællesskabet var ophævet.

Kapitel 4

Mellem hjemmestyre og suverænitet

Dette kapitel er disponeret i to dele. Først henvises der med eksempler fra andre steder i verden til, hvorledes forholdet mellem centralregeringer og rigsdelsregeringer kan indrettes. Derefter drøftes det, hvilke muligheder der er for en ordning for Færøerne, som giver mere selvbestemmelse end den nuværende hjemmestyreordning, dog uden at Færøerne bliver en suveræn stat.

Eksempler på selvstyreordninger

Det er meget vanskeligt at inddele forskellige ordninger med begrænset selvstyre (autonomi) i kategorier, eller at sætte dem op mod hinanden og sige med sikkerhed, hvorvidt en er mere vidtgående end en anden. Der er tale om vidtgående selvstyre, eller autonomi, når en nærmere afgrænset del af en stat på ét eller flere områder har større kompetence end andre dele af samme stat, hvad enten den pågældende stat opfattes som en enhedsstat eller som en forbundsstat.

Inden for hvilke sagsområder man vælger at give den pågældende del af staten særlige kompetencer, og hvilke kompetencer der er tale om, afhænger i hvert enkelt tilfælde af de givne forhold.

Nedenfor redegøres for, hvilke kompetencer forskellige territorier med autonomi har på disse områder:

- Lovgivende og udøvende magt
- Dømmende magt
- Statsborgerskab
- Økonomiske forhold

- Udenrigsanliggender
- Legal forankring af den forfatningsretlige status

Derefter redegøres for ordningen *associeret statsforbindelse (Free Association)*, som går længere end det, der sædvanligvis tildeles rigsdele inden for bestemte sagsområder.

Lovgivende og udøvende magt

Ordningen med en liste, som klart bestemmer, hvilke kompetencer der er overladt til rigsdelsmyndighederne, er for eksempel gældende på Færøerne, i Grønland, Hong Kong, Mindanao, Sydtyrol og Sri Lanka.

Blandingsordninger, hvor kompetencerne for såvel regering som rigsdelsregeringer er nøje bestemt, er for eksempel gældende i Finland (Ålandsøerne) og Spanien (Catalonien og Baskerlandet).

I de fleste føderale stater, f.eks. i USA, gælder den hovedregel, at de enkelte stater hver især fortsat har de kompetencer, som ikke særskilt er overladt til forbundsregeringen. Dog fortolkes forbundsregeringens kompetencer af og til således, at de kan udvides, og det medfører en tendens til, at kompetencerne lidt efter lidt overtages af forbundsregeringen. Det samme gør sig gældende inden for konføderationer. Den samme tendens synes at have dannet grundlaget for kongeriget Holland, som tillige omfatter De hollandske Antiller.

Selv om Belgien ikke formelt er en forbundsstat gav de vidtgående forfatningsmæssige ændringer, der trådte i kraft i Belgien i 1993, landets tre modersmålsområder ret til at forvalte visse kompetencer, der ikke henhører under forbundsregeringen.

Den dømmende magt

Det er vanskeligt at finde en fællesnævner for de ordninger, som forskellige selvstyrende statsdele har m.h.t. retsvæsenet. Færøerne har ingen selvstændig dømmende magt, og det svarer til forholdene i Grønland, på Ålandsøerne og i de selvstyrende rigsdele i Spanien.

Sydtyrol har heller intet selvstændigt retssystem, men der har man imidlertid indrettet en selvstændig afdeling i landsretten, der optager de sager til behandling, der vedrører brud på reglerne om ligestilling mellem modersmålene i Sydtyrol.

Selv i de tilfælle, hvor et givet territorium har et selvstændigt retsvæsen, er det ikke ualmindeligt, at sager, der er behandlet ved en såan selvstændig domstol i en autonom rigsdel, alligevel kan appelleres ind for hele statens højeste domsmyndighed. Eksempler på dette findes f.eks. på de hollandske Antiller, Niue og Cook Islands. Tillige kan helt selvstændige lande tillade, at sager kan indbringes for højesteret i et andet land til endelig afgørelse, sådan som det sker i mange tidligere britiske kolonier i Det Caribiske Hav. Disse lande tillader, at visse sager, hvis det anses for nødvendigt, kan indbringes for *British Privy Council* i London.

Et selvstændigt retsvæsen findes enten i lande, hvor forholdet mellem regering og rigsdelsregering er præget af mistillid, eller hvor retsordningen i pågældende rigsdel er helt anderledes end andre steder i landet. I Hong Kong er det *Hong Kong Court of Final Appeal*, der har den øverste dømmende myndighed og ikke de kinesiske domstole.

Inden for forbundsstater er sideordnede domstolsmyndigheder almindelige. D.v.s. at de enkelte enheder – stater, delstater eller republikker – har ubegrænset og endelig dømmende myndighed inden for de sagsområder, hvor de har den lovgivende magt, mens der er en forbundsdomstol for alle de områder, som forbundsmyndighederne lovgiver for.

Statsborgerskab

Kun suveræne stater har myndighed til at bestemme sine indbygges statsborgerskab. Denne myndighed er tillige gældende for indbyggerne i staternes selvstyrende rigsdeler, således at statsborgerskabet bliver fælles.

Det er derfor næppe en tilfældighed, at lande, der har associeret statsforbindelse med et andet land som f.eks. Niue og Cook Islands, hvor indbyggerne er new zealandske statsborgere, ikke har opnået

medlemskab af FN. Derimod har suveræne stater som Mikronesien og Marshalløerne, der er medlemmer af FN, selvstændig statsborgerskab uafhængig af USA's. Suveræn status medfører eget statsborgerskab.

At indbyggerne i et land har forskelligt statsborgerskab behøver naturligvis ikke medføre, at der gøres forskel på dem i alle henseender. I Storbritannien har indbyggere fra Irland og *Commonwealth*-lande, som er bosiddende i Storbritannien, længe haft både valgret og valgbarhed. Efterhånden som samarbejdet inden for EU er udvidet, er manglende statsborgerskab i et EU-medlemsland en stadigt mindre hindring for, at personer fra andre EU-medlemslande frit kan bevæge sig, eller at varer og tjenesteydelser kan flyttes mellem medlemslandene. Indbyggerne på Marshalløerne, i Mikronesien og Palau har tilsvarende ret til at bosætte sig og arbejde i USA og til at gøre *frivillig* tjeneste i den amerikanske hær.

Fælles statsborgerskab behøver på den anden side ikke i sig selv at betyde, at indbyggerne har samme rettigheder i alle forhold. Nogle ordninger indeholder bestemmelser, hvor der sondres mellem forskellige grupper borgere med henblik på at beskytte særlige rettigheder for borgerne i en selvstyrende del af staten. Disse rettigheder vedrører sædvanligvis bopælsret, hjemmeret, forholdene omkring fast ejendom og deltagelse i rigsdelens eget politiske system. Bortset fra sådanne særbestemmelser, der har til formål at beskytte minoriteter i en stat, kræver de almindelige menneskerettigheder om forbud mod diskrimination, at alle statens indbyggere har samme rettigheder.

Ålandsøernes hjemmeret er uden tvivl en anvendelig måde til at regulere bosætningen for at kunne hindre stor tilflytning til den selvstyrende rigsdel af personer, der taler et andet sprog og er af anden oprindelse. Ordningen har dog hidtil været lempeligt forvaltet i det ålandske eksempel, og det har ikke været vanskeligt for finlændere at få ålandsk hjemmeret.

I Hong Kong kan forholdene sammenlignes i den forstand, at indbyggerne har samme borgerret som indbyggere i andre dele af Kina. Her gælder det, at myndighederne i Hong Kong selv udsteder pas til kinesere, der har gyldigt identitetskort og bopælsret i Hong Kong, og kun visse grupper af kinesere har bopælsret i Hong Kong.

Retten til at eje fast ejendom for indbyggere inden for samme stat kan begrænses, hvis de pågældende indbyggere ikke har hjemmeret i den selvstyrende rigsdel. Eksempel herpå er endnu en gang Åland-søerne.

I forbindelse med salg af jord fastsættes der af og til betingelser, især når det er jord, som de oprindelige indbyggere eller stammer ejer i fællesskab, og regeringen i det pågældende land vil hindre andre indbyggere i at underlægge sig et sådant hævdvundet sameje. Eksempelvis er der i den indiske forfatningsret hjemmel til at begrænse og styre jordbesiddelsesforholdene i nærmere betegnede områder, hvor stammerne holder til. Myndighederne i Niue kan ikke ekspropriere eller afgive jord, som er alment eje, før et undersøgelsesudvalg har fremlagt en betænkning om sagen. På Færøerne kender vi sådanne begrænsninger i lovgivningen om erhvervsmæssigt fiskeri og om fiskeopdræt med det formål at hindre, at udlændinge får rådighed over for store dele af disse erhvervsgrene og de dermed forbundne naturressourcer.

Økonomiske forhold

Hong Kong indtager en særstilling i forhold til Kina, delvis fordi denne del af riget er langt mere velhavende og mere udviklet end moderlandet i øvrigt, og dels fordi rigsdelen er underlagt et liberalt økonomisk system. Det er derfor ikke så mærkeligt, at Hong Kong har praktisk talt fuld selvbestemmelse inden for økonomiske anliggender. Hong Kong har særskilt skattesystem og er ikke skattepligtig over for regeringen i Peking. Hong Kong har ligeledes fuld rådighed over sine pengeanliggender og er selvstændigt toldområde, uafhængigt af Kina. Hong Kong er herudover uden tvivl enestående derved, at rigsdelen har egen valuta, som ikke er knyttet til den kinesiske valuta.

Helt anderledes er forholdene derimod for Niue og Cook Islands, der begge er i associeret statsforbindelse med New Zealand og har så godt som fuld selvbestemmelse, men alligevel forlader sig på økonomiske tilskud derfra til at opretholde sin administration og sociale forsyng. Selv om Niue har kompetence til at opkræve skatter og

ikke har nogen økonomisk forpligtigelse over for New Zealand, har New Zealand forpligtet sig til fortsat at yde Niue økonomisk og administrativ bistand.

Mellem de to muligheder, der er omtalt her, er der så at sige ingen grænser for, hvorledes udgifterne kan være fordelt mellem rigsdelsregeringen og den centrale regering. Et eksempel er fordelingen af de offentlige udgifter mellem St. Kitts og Nevis (der til sammen danner staten St. Kitts & Nevis), hvor midler fra deres fælles statskasse overføres til hver rigsdelt i forhold til hver dels respektive andel af øernes samlede folketal. I Sydtyrol har myndighederne hjemmel til at pålægge skatter og får også en varierende del af forskellige afgifter, som den italienske regering opkræver i Sydtyrol. På Ålandssøerne bliver den del af de finske landsskatteindtægter, som Ålandssøerne får del i, fastsat årligt efter en særlig udligningsordning. I Spanien har man en ordning, hvor Baskerlandet og Catalonien selv opkræver skatter og de fleste afgifter, hvorefter indtægterne deles mellem rigsdelen og regeringen efter regler, som man enes om hvert år.

Udenrigsanliggender

Det, som kendetegner suveræne stater i forbindelse med udenrigsanliggender, er i første omgang deres ret til at blive part i internationale aftaler og i anden omgang deres ret til at blive medlem af internationale organisationer. Dette sidstnævnte forhold vil blive taget op nedenfor.

De fleste selvstyrende rigsdeler iværksætter deres egne handelsfremmende initiativer, selv om der ikke findes direkte retlige eller forfatningsmæssige hjemmeler hertil i den pågældende stats lovgivning. F.eks. har Quebec flere repræsentationer i forskellige lande, og de fleste stater i USA har repræsentationskontorer udenlands, som målrettet arbejder på at styrke deres handelsforbindelser og økonomiske forbindelser med fremmede lande og virksomheder i disse.

På den anden side har rigsdelsregeringer sjældent kompetence til at indgå bindende internationale aftaler, i al fald ikke uden centralregeringens samtykke. Dog er Belgien en undtagelse. Belgien er op-

delt i tre dele, der har hvert sit modersmål og råd. De tre råd i landet har fået en særlig myndighed til at indgå mellemfolkelige aftaler om kultur og uddannelse. Hong Kong er endvidere en undtagelse, for under navnet *Hong Kong, China* kan rigsdelen indgå aftaler med andre lande om økonomiske forhold, handel, finansiering, eksport, kommunikation, turisme, kultur og sport. Rigsdelen kan tillige have repræsentationer i andre lande. Centralregeringen skal underrettes om sådanne repræsentationer, men deres åbning kræver ikke dens samtykke. Der kræves derimod tilladelse fra den kinesiske regering, dersom der skal åbnes udenlandske repræsentationskontorer i Hong Kong.

Ligesom det er skik i det danske rige i forbindelse med Færøerne og Grønland, har flere regeringer repræsentanter for sine rigsdele med i delegationerne i internationale organisationer. Dette er almindeligt for rigsdele med autonomi, f.eks. Hong Kong, men også i forbindelse med rigsdele, hvor autonomi aldrig har været på tale overhovedet. Delstatsregeringer i Tyskland har repræsentanter i den tyske delegation i UNESCO. I USA's delegationer deltager ofte repræsentanter for de enkelte stater, og i visse tilfælde for byer, også ved internationale konferencer og i internationale organisationer, der varetager økonomiske eller handelsmæssige anliggender.

Når det drejer sig om at deltage i mellemstatligt samarbejde, er medlemskab af de fleste internationale organisationer forbeholdt suveræne stater. Således kan kun suveræne stater være medlemmer af f.eks. FN, Europarådet, EU, OSCE, NATO og WTO.

Formelt er suverænitet en afgørende forudsætning i internationalt samarbejde, og at et land er lille og i realiteten ikke helt selvhjulpent, er ingen hindring. Mikrostater som Tuvalu, Kiribati, San Marino, Monaco og Andorra har uden problemer opnået medlemskab af FN.

Af de suveræne stater, som har associeret statsforbindelse med et andet land, er Marshalløerne og Micronesien medlemmer af FN. Niue og Cook Islands, som ikke har suverænitet, er ikke medlemmer.

Både lande, som ikke er medlemmer af FN, og lande, der ikke er suveræne, kan selvfølgelig have tilknytning til internationale organisationer på forskellig vis. F.eks. har PLO og Vatikanstaten observa-

tørstatus i FN. Under almindelige omstændigheder er hovedreglen dog, at hverken fuldgyldigt eller begrænset medlemskab er muligt for lande uden suverænitet. En undtagelse udgøres dog af Sydstillenhavs-konferencen, der er forholdsvis uformel, og hvor regeringsledere fra både suveræne stater og selvstyrende rigsdelsdele i området deltager.

De fleste institutioner under FN og flere andre internationale organisationer, som er stiftet med afgrænsede formål for øje, giver dog lande uden suverænitet enten fuldgyldigt eller begrænset medlemskab. Medlemsbetingelserne er forskellige, men i alle tilfælde kan medlemskab kun opnås, dersom den suveræne stat, der varetager udenrigspolitikken på pågældende selvstyrende rigsdels vegne, giver sit samtykke.

Som eksempel på, hvorledes en selvstyrende rigsdels udenrigsansligger kan organiseres, kan nævnes, at Hong Kong under navnet *Hong Kong, China* har ret til at deltage i internationale organisationer og konferencer, hvor deltagelsen ikke er begrænset til stater. I internationale organisationer, hvor kun stater kan have medlemskab, kan repræsentanter for Hong Kong deltage i den kinesiske delegation og have kompetence til uafhængigt at fremlægge sine synspunkter, ligesom repræsentanter for Færøerne i visse tilfælde kan efter den gældende ordning.

Legal forankring af den forfatningsretlige status

Et spørgsmål, der har været taget op i forbindelse med den færøske hjemmestyreordning, er, i hvilket omfang den danske regeringsmagt énsidigt kan sætte hjemmestyreordningen ud af kraft. Der er forskellige synspunkter om dette spørgsmål. Nedenfor gives eksempler på, hvorledes rigsdelsdele andre steder er sikret på dette område.

Når det drejer sig om legal forankring af en rigsdels status inden for en stat, indgås en aftale mellem parterne, der fastslår, at ændringer i den forfatningsretlige status ikke kan gennemføres, med mindre såvel rigsdelsens regering som centralregeringen vedtager dette.

Bestemmes det herudover, at rigsdelen samtidig har ret til énsidigt at trække sig ud af staten, vil dens statsretlige status i hovedtræk

blive den samme som for de landes vedkommende, der er i associeret statsforbindelse med en anden stat.

I denne forbindelse kan det lade sig gøre at stadfæste den ændrede statsretlige status i international sammenhæng. Dette kan gennemføres på forskellig vis, men den enkleste fremgangsmåde er, at regeringen følger finnernes eksempel i forbindelse med Ålandsøerne og udarbejder en formel deklARATION om, at forholdet mellem staten og rigsdelen nu er baseret på andre forudsætninger og indbyrdes aftale. En sådan deklARATION kan være en formel redegørelse eller en verbalnote til FNs generalsekretær, generalforsamling eller sikkerhedsråd.

Associeret statsforbindelse

Begrebet associeret statsforbindelse (*free association*) blev fremsat i 1960 i FN-generalforsamlingens vedtagelse af retningslinier for, hvorledes landene skal afgøre, hvorvidt de er forpligtet til at give FN meddelelse om de underlagte territorier, som de har suveræniteten over. Dette emne behandles nærmere i sjette del om folkeret og færøsk suverænitet.

FN opstiller i hovedsagen to betingelser for at anerkende en ordning som værende en associeret statsforbindelse. Den ene er, at vedkommende territorium har ubeskåret ret til selv at træffe afgørelse om sine indre forfatningsretlige forhold uden indblanding udefra. Dette hindrer dog ikke, at det kan være fastsat i aftaler om associeret statsforbindelse, at der kan forhandles med den anden part, inden der fremmes forfatningsretlige ændringer. Den anden betingelse er, at det tilknyttede territorium har énsidig ret til at ændre sin forfatningsmæssige stilling, og grundlægge en suveræn stat.

Betegnelsen associeret statsforbindelse beskrives ofte ved en henvisning til de forhold, som henholdsvis Cook Islands og Niue har til New Zealand. Disse øsamfund har begge fuld kompetence på alle sagsområder bortset fra forsvars- og udenrigsanliggender. På trods af dette er indbyggerne statsborgere i New Zealand.

Siden har regeringerne på Marshalløerne, i forbundsstaten Micronesien og i Palau indgået associeret statsforbindelse med USA. Lan-

dene var tidligere amerikansk mandatområde. Disse lande har alle formelt suverænitet, men traktaten om associeret statsforbindelse giver amerikanske myndigheder visse rettigheder og pålægger dem pligter på forskellige områder, eksempelvis inden for udenrigsanliggender, forsvarsanliggender, på telekommunikationsområdet og i anliggender, der vedrører tilsyn med udlændinge, miljøbeskyttelse, økonomisk støtte og valuta.

De ovenfor omtalte lande har alle fuld kompetence over deres udenrigsanliggender, bortset fra forhold, hvor noget andet er bestemt i den pågældende traktat. Det sagsområde, som USA i alle tre lande har påtaget sig fuldt og helt, er forsvarsanliggender, som USA har fuld kompetence over og ansvar for. Selv om traktaterne kan siges op, enten i enighed mellem begge parter eller énsidigt, vil bestemmelserne om forsvarsanliggender dog fremdeles være i kraft i en årrække. I traktaten med Palau findes en bestemmelse, som udelukker al anden militær tilstedeværelse undtagen USA's, og den er gældende i ubegrænset tid, eller indtil landene bliver indbyrdes enige om at sætte den ud af kraft.

En tættere forbindelse findes på den anden side mellem USA og Nord-Marianerne, som ligeledes var en af de ø-stater, der tidligere var amerikansk mandatområde. Nord-Marianerne er et selvstyrende land i politisk fællesskab med USA og under amerikansk suverænitet. USA har fuld rådighed over sagsområderne vedrørende udenrigspolitik og forsvar. Indbyggerne på Nord-Marianerne er amerikanske statsborgere, og visse amerikanske love og bestemmelser er i kraft på øerne. De vigtigste bestemmelser i traktaten, som er øgruppens forfatningsmæssige basis, kan kun ændres, dersom begge parter vedtager dette.

Mulighederne for en ordning for Færøerne mellem nuværende hjemmestyreordning og en suveræn stat

I den gældende færøske hjemmestyreordning er de sagsområder, hvor danske myndigheder stadig har kompetencen, hovedområder som f.eks. udenrigsanliggender, forsvarsanliggender, retsvæsen, fastsættelse af principperne i borgerlig ret og strafferet samt visse økonomiske anliggender.

I hovedsagen har Færøernes lagting vidtrækkende kompetence inden for sagsområder, der direkte påvirker det færøske folks forhold inden for f.eks. sundhedsanliggender, sociale anliggender, skatteanliggender, skoleanliggender, trafik-anliggender, anliggender, der vedrører den færøske økonomi, udnyttelse af levende ressourcer og fra 1992 tillige udnyttelse af råstoffer i undergrunden.

Færøernes selvbestemmelse kan øges enten ved at udvide de særlige kompetencer, som allerede eksisterer, eller ved at få en ny "hjemmestyrelov", der kunne vende hjemmestyreordningen på hovedet, således at Færøerne får alle de kompetencer, der ikke er særskilt danske.

Herudover kunne det formelt bestemmes, at færøske love, som sættes i kraft for sagsområder, der er færøske, er overordnet dansk lovgivning og ligeledes, at Færøerne undtages fra danske love og internationale traktater, dersom de færøske myndigheder ikke vedtager andet, i modsætning til den nugældende ordning, hvor hjemmestyreloven blot bestemmer, at der skal forhandles med hjemmestyrets myndigheder. En sådan ændring vil dog muligvis kræve en ændring af den danske grundlov.

Konkrete ønsker om større selvstyre

Man kan opstille en liste med mulige konkrete færøske ønsker om større selvstyre og sikring af den færøske nations rettigheder. Disse kunne være:

- Sikkerhed for, at Færøernes statsretlige stilling ikke kan begrænses af rigsmyndighederne
- Færøsk hjemmeret
- Fuld lovgivningsmagt på alle områder
- Færøsk dømmende magt
- Færøsk folkekirke
- Færøsk politi
- Færøsk som eneste officielle sprog
- Folkeretlig tilværelse, herunder Færøernes ret til selv at indgå aftaler med andre lande

Hvis målet er at få en ordening, der giver mere selvstyre end den nuværende, uden at Færøerne bliver en suveræn stat, er det første skridt, at det færøske folk selv kommer til enighed om, hvilke af disse ønsker, der skal forhandles om med rigsmyndighederne, og hvordan de skal prioriteres. Derefter må forhandlingerne vise, hvor langt rigsmyndighederne vil gå i de forskellige spørgsmål, og hvilke konsekvenser en forhandlingsløsning får på det statsretlige område.

En løsning, der giver Færøerne nogle videre rettigheder og større sikkerhed kan måske rummes inden for den nuværende danske grundlovsramme, men dette må først og fremmest de danske rigsmyndigheder tage stilling til. Bliver der tale om en løsning, der ikke kan rummes inden for denne ramme, anses det, som omtalt nedenfor, for lidet sandsynligt, at man vil ændre grundloven af denne grund. Hvis dette er tilfældet, må man enten lade sig nøje med en mere begrænset ordening, eller finde en løsning, der ligger uden for den danske grundlovs rammer, men alligevel ikke indebærer færøsk suverænitet. I dette tilfælde bliver der tale om en slags associeret statsforbindelse uden suverænitet.

Et tænkt eksempel

Nedenfor er der vist et tænkt eksempel på en ordening, der havde givet Færøerne væsentlig større rettigheder og sikkerhed end gældende hjemmestyreløvs, dog uden suverænitet:

1. Færøerne danner selv sine statsfunktioner i henhold til egen forfatning inden for rammerne af Danmarks riges grundlov.
2. Alle anliggender, udenrigsanliggender, forsvarsanliggender og valutaanliggender undtaget, ligger under færøske myndigheders kompetence.
3. Udenrigs-, forsvars- og valutaanliggender er rigsanliggender, dog således, at rigslove og internationale aftaler ikke kan sættes i kraft på Færøerne uden udtrykkeligt samtykke fra pågældende færøske myndigheder.
4. Færøernes regering kan på Færøernes vegne indgå aftaler

med andre stater om anliggender, der særligt angår Færøerne.

5. Der etableres egen færøsk dømmende magt, dog med den danske højesteret som øverste ankeinstans.
6. Færøernes statsretlige stilling kan ikke ændres uden Færøernes samtykke.

Spørgsmålet er, om en ordning med disse kendetegn kan få tilslutning blandt danske politikere, og om rigsmyndighederne kan få den til at stemme overens med den gældende danske grundlov.

Spørgsmålet om, hvorvidt en ny ordning kræver dansk grundlovsændring eller ikke, er særdeles vigtigt, da en revision af grundloven kræver stærk politisk vilje i Danmark og er vanskelig at gennemføre. Proceduren, som i henhold til grundloven skal anvendes i forbindelse med ændring af denne, kræver i første omgang, at to følgende folketing vedtager grundlovsforslaget uændret, og dernæst at et flertal, som udgør mindst 40% af de til folketingsvalg valgberetigede, godkender forslaget ved en folkeafstemning. Det bør derfor påregnes, at såfremt en ny ordning er betinget af en dansk grundlovsændring, vil den næppe få politisk tilslutning i Danmark.

Råderummet for større selvstyre indenfor rigets rammer

Hvis ønsket er at få en ordning med større selvstyre uden suverænitæt, er der fire hovedretninger at gå: Udtømmning af mulighederne i den eksisterende hjemmestyrelov, rummeligere hjemmestyre inden for nugældende danske grundlov, vidtgående selvstyre indenfor en ændret dansk grundlov, og associeret statsforbindelse med Danmark. Disse ordninger gennemgås kort nedenfor.

Udtømmning af mulighederne i den eksisterende hjemmestyrelov

Der er fortsat anliggender på liste A i hjemmestyreloven, der enten ikke er overtaget, eller kun er overtaget i henhold til lovens paragraf 9. Størstedelen af det danske bloktilskud tager udgangspunkt i, at

omkostningstunge anliggender som sundheds-, undervisnings og socialanliggender er overtaget i henhold til paragraf 9, og derfor stadig i sidste ende er rigets ansvar. Ligeledes er der enkelte B-anliggender, hvor man endnu ikke har forsøgt at forhandle om, hvorvidt eller i hvilket omfang de kan overtages som særanliggender. I øjeblikket forberedes der forhandlinger om overtagelse af et af disse anliggender, nemlig folkekirken.

Derudover findes der eksempler på, at den danske regering i visse tilfælde har tolket hjemmestyreloven bredt, således at det har været muligt at overtage visse anliggender, selv om de ikke direkte er nævnt i hjemmestyrelovens liste A eller B. Dette var f.eks. tilfældet vedrørende færøsk overtagelse af personnavne-lovgivningen.

Måske er heller ikke disse muligheder for en bredere fortolkning endnu udnyttet fuldt ud. På den anden side viser eksemplet med det nægtende danske svar på anmodningen om at overtage banklovgivningen, at der er grænser for, hvor langt man når ad denne vej.

Det som har sat suverænitetetsprojektet, som denne rapport er en del af, i gang, er et ønske om grundlæggende ændringer i Færøernes statsretlige stilling. Som begrundelse har der bl.a. været henvist til følgende tre forhold:

1. Der er behov for at få slået fast, at de færøske myndigheders kompetencer ikke stammer fra delegation fra danske myndigheder, og som derfor kan tilbagekaldes uden færøsk samtykke.
2. Der er behov for at få stadfæstet, at lagtingslove er på samme retsniveau som folketingslove, og ikke kan tilsidesættes af folketingslove.
3. Der er behov for, at Færøerne kan få videre bemyndigelser end de nuværende til at forhandle og indgå aftaler med andre lande, som nu i princippet gives efter anmodning i hvert enkelt tilfælde.

Det er værd at erindre, at selv en fuld udnyttelse af den eksisterende hjemmestyrelov fortsat "kun" er hjemmestyre i den betydning, som hjemmestyreloven fra 1948 lægger i dette begreb, og at dette ikke giver tilfredsstillende løsninger af ovennævnte forhold.

Rummeligere hjemmestyre inden for gældende grundlov

Man kan forsøge at forhandle sig frem til en rummeligere form for hjemmestyre end det, som hjemmestyreloven fra 1948 giver. Dette kan gøres ved, at Færøerne får nogle af de forsikringer der er omtalt ovenfor, men således at Færøernes stilling fortsat stadfæstes i den danske statsret. Muligvis kan der lægges større vægt end nu på, at det færøske hjemmestyre bygger på en overenskomst, der ikke ensidigt kan ændres. Dette måtte i så fald ordnes på en måde, der alligevel sikrer overensstemmelse med det danske riges eksisterende forfatning, nemlig grundloven fra 1953.

Statsretseksperter har vedrørende forholdet mellem hjemmestyreloven og grundloven bl.a. argumenteret for, at hjemmestyreordningen reelt er gået ud over de formelle rammer, som grundloven fastsætter. Dette kan føre til to helt forskellige konklusioner:

Den ene er, at hvis dette er tilfældet, så lader det sig næppe gøre at komme længere inden for de rammer, der er fastsat i gældende grundlov. Den anden er, at når det har kunnet lade sig gøre at komme så langt, må det også kunne lade sig gøre at danne et mere rummeligt hjemmestyre, uden at grundloven skal ændres.

Vidtgående selvstyre indenfor en ændret dansk grundlov

Man kan tænke sig flere forskellige varianter af ordninger om Færøernes stilling i riget, der ville kunne give det færøske folk nogle af ovennævnte sikkerheder og skabt klarere ansvarsfordeling mellem færøske og danske myndigheder, såfremt grundloven fra 1953 blev ændret. Dette forstået således, at den enhedsstat, der beskrives i grundloven, på en eller anden måde omdannes, så den rummer Færøerne med mere vidtgående selvstyre inden for rammerne af et fælles rige.

Inden der forhandles med rigsmyndighederne om en sådan ordning, bør der skaffes vished om, hvorvidt det danske politiske system er interesseret i at forsøge at gennemføre sådanne ændringer i den danske grundlov. Der er ikke meget der tyder på dette. Det bør også erindres, at selv om et flertal i det danske folketing kunne tænke sig at støtte sådanne grundlovsændringer, vil det ikke være sik-

kert, at det vil kunne lade sig gøre at gennemføre dem i praksis, da det som nævnt er meget vanskeligt at ændre den danske grundlov, og der er ikke meget der tyder på, at den bliver ændret foreløbig.

Det andet problem med at få fastsat rammerne for færøsk selvstyre i den danske grundlov er, at de færøske myndigheder og vælgere har meget begrænset indflydelse på sager om grundlovsændring. Spørgsmålet om at foretage ændringer på området i fremtiden bliver derfor lagt i hænderne på de danske myndigheder og vælgere, hvis denne vej vælges. Det kan dog muligvis tænkes, at der blandt grundlovsbestemmelserne om færøsk selvstyre også var en, der gav Færøerne bemyndigelse til at udtræde af riget efter Færøernes egen afgørelse.

Associeret statsforbindelse med Danmark

Hvis det ikke er muligt at efterkomme de færøske ønsker om ændringer i den statsretlige stilling i det danske rige, uden at grundloven ændres, og vil den danske statsmagt ikke ændre grundloven, er der dog stadig muligheder. Det kan sandsynligvis lade sig gøre at bevare en tæt tilknytning mellem Færøerne og Danmark og alligevel komme væk fra spørgsmålet om ændring af den danske grundlov, ved at indgå aftale om *associeret statsforbindelse* mellem landene.

En associeret statsforbindelse er en ordning, hvor centralmagten (her Danmark) i verbalnote eller på anden formelt gyldig måde meddeler FN, at en bestemt rigsdel eller land under dets herredømme (her Færøerne) fremover er i associeret statsforbindelse med centralmagten.

Sædvanligvis er udenrigsanliggender og forsvarsanliggender fælles i en sådan union, og de ligger hovedsagelig hos centralmagten. Dog kan lande i associeret statsforbindelse have forholdsvis store udenrigspolitiske kompetencer, så længe deres politik ikke kommer i direkte modsætning til centralmagtens vigtige udenrigspolitiske interesser. Sædvanligvis er øverste domstol også fælles.

En associeret statsforbindelse etableres sædvanligvis med en traktat mellem det tilknyttede land og centralmagten, hvor den indbyrdes kompetencefordeling er fastsat. I traktaten er der også bestemmelse om, at det tilknyttede land har ret til at udtræde af stats-

forbindelsen og grundlægge egen suveræn stat. Der er som nævnt flere eksempler på lande i associeret statsforbindelse, der har grundlagt egen suveræn stat.

Associeret statsforbindelse er en en ordening, der grænser op til egentlig suveræn status.

Hvorvidt ordningen er i overensstemmelse med den danske grundlov, kommer an på dennes konkrete indhold og den politiske vilje til en praktisk fortolkning af grundloven. Men det er sandsynligt, at en sådan ordening må opfattes på den måde, at Færøerne regnes som stående uden for den danske grundlov, således at forbindelsen mellem Færøerne og Danmark alene fastsættes i selve traktaten om den associerede statsforbindelse.

Såfremt en sådan ordening iværksættes mellem landene vil den derfor sandsynligvis medføre, at Færøerne formelt udtræder af det danske rige, forstået som det territorium, hvor den danske grundlov gælder. Statsretligt gælder den danske grundlov derfor ikke længere på Færøerne og det vil heller ikke være nødvendigt at ændre den for at iværksætte denne ordening.

De færøske myndigheder får den øverste magt i alle Færøernes interne anliggender. I henhold til folkeretten bliver Færøerne et territorium under dansk overhøjhed. Den danske statsmagt bliver derfor øverste myndighed i alle Færøernes udenrigsanliggender, herunder forsvarsanliggender, men i henhold til traktaten om den associerede statsforbindelse kan Færøerne have bestemte stående bemyndigelser til at forhandle med andre lande og at indgå aftaler med disse på særlige områder.

Hidtil er det kun forhenværende kolonier, der har været i associeret statsforbindelse med centralmagten, men i folkeretten er der intet til hinder for, at Færøerne kunne få en sådan ordening. Dansk statsret behøver heller ikke at hindre dette, hvis den politiske vilje er til stede.

En ordening, hvor Færøerne er i associeret statsforbindelse med Danmark og udenfor den danske grundlov, kunne som sagt blive iværksat med en traktat mellem landene. Hovedreglerne i traktaten kunne være følgende:

1. Færøerne anerkendes som et selvstændigt territorium i associeret statsforbindelse med kongeriget Danmark.
2. Færøske myndigheder har kompetencen i alle interne anliggender på Færøerne.
3. Danske myndigheder har det øverste ansvar for Færøernes udenrigsanliggender.
4. Danske myndigheder kan ikke ensidigt ændre traktaten eller sætte den ud af kraft.
5. Færøske myndigheder har ret til efter egen afgørelse at grundlægge en suveræn færøsk stat.
6. Herudover kan der fastsættes bestemmelser om andet samarbejde mellem landene.

Ordningen kunne iværksættes i to trin: Først indgås der en traktat mellem landene, der bestemmer, at Færøerne er i associeret statsforbindelse med det danske rige. Dernæst meddeler den danske regering FN den nye ordning i en verbalnote, hvor Færøernes ret til efter egen afgørelse at grundlægge en suveræn færøsk stat samtidig anerkendes.

Selv om kun ordninger, der ligger et sted mellem det eksisterende færøske hjemmestyre og færøsk suverænitet behandles i denne del, er det vigtigt at være klar over, at der findes to typer ordninger med associeret statsforbindelse: en uden suverænitet, som er omtalt ovenfor, og en med suverænitet (f.eks. Marshall-øerne).

Sammenfattende kan man sige, at den eneste forskel mellem de to ordninger er, at i det sidste tilfælde (associeret statsforbindelse med suverænitet) ville Færøerne være anerkendt som suveræn stat af andre stater. Færøerne ville derfor være en anerkendt aktør i international sammenhæng, der havde myndighed til at tilrettelægge sine internationale forhold på regeringsniveau.

En ordning, hvor Færøerne havde suverænitet og var i associeret statsforbindelse med Danmark, havde derfor lignet den ordning, som Island og Danmark havde i henhold til forbundsloven der var gældende i perioden 1918 til 1944.

Sammenfattende er mulighederne for at ændre Færøernes forfatningsmæssige stilling uden at der oprettes en suveræn færøsk stat,

således at ordningen kommer til at ligge et sted mellem nuværende hjemmestyre og suverænitet, følgende:

Udtømmning af mulighederne i den eksisterende hjemmestyrelov	Ændrer ikke Færøernes forfatningsmæssige stilling
Rummeligere hjemmestyre inden for gældende danske grundlov	Råderummet for sådanne ordninger er begrænset
Vidtgående selvstyre indenfor en ændret dansk grundlov	Ikke sandsynligt at den danske statsmagt har interesse i grundlovsændring, som dertil er svær at iværksætte
Associeret statsforbindelse	Flytter interessen bort fra spørgsmålet om, hvorvidt Færøernes statsretlige stilling er i overensstemmelse med den danske grundlov. Går helt hen til suverænitetstærsklen og gør et muligt skifte til suverænitet formelt lettere

Kapitel 5

Små nationer med suverænitet

I verden er der 10 mikrostater, med en befolkning på størrelse med Færøernes eller mindre. Det er almindeligt i statskundskab at definere en mikrostater som en stat med en befolkning på en million eller mindre. Af verdens godt 190 suveræne stater, er de 43 mikrostater. 28 af disse er østater, og selv om Vatikanet ikke medregnes, så er der 15 mikrostater med mindre end 100.000 indbyggere.

I dette afsnit gennemgås nogle betydningsfulde forhold for alle verdens mikrostater med en befolkning på mindre 300.000. Denne udvælgelse foretages for at gøre det lettere at sammenligne med Færøerne. I enkelte tilfælde nævnes der også mikrostater med mere end 300.000 indbyggere, dog kun når de kan tjene som interessante eksempler.

Mikrostater i verdenssamfundet

Som udviklingen har været de seneste år, er det tænkeligt, at flere små uselvstændige lande, eller bilande (*dependencies*), hovedparten med en befolkning under 200.000, vil opnå suverænitet. Da sidste verdenskrig sluttede, og man planlagde at lade kolonier få suverænitet, var den almindelige opfattelse i de rådende kolonimagter, at mikrostater med et så lille befolkningstal ikke kunne opnå en tryk tilværelse. Generelt støtter de erfaringer, som mikrostater hidtil har gjort, ikke denne opfattelse.

Da FN blev stiftet efter anden verdenskrig, var der ikke så mange mikrostater som i dag, og de, der var, blev ikke taget alvorligt i internationale forhold. Luxembourg var reelt den eneste mikrostater, der var medstiftende medlem af FN. Island blev medlem året efter. De historiske europæiske mikrostater (Andorra, Liechtenstein, Monaco og San Marino) blev holdt udenfor internationalt samarbejde. Deres suverænitet var ikke direkte truet, men de blev tilsidesat i deres forsøg på at blive deltagere i internationale systemer på lige fod med

andre, ligesom deres ansøgninger om at komme med i Folkeforbundet var blevet dem nægtet næsten 25 år tidligere.

Tabel 1: Verdens mikrostater med befolkning under 300.000.

Land		Folketal 1994	Størrelse km ²	BNP pr. indb. 1997 (DKK)
Andorra	Europa	48.000	450	97.100
Antigua & Barbuda	Carib./Atlant.hav	67.000	440	62.400
Bahamaøerne	Atlanterhavet	272.000	13.940	92.600
Barbados	Atlanterhavet	260.000	430	58.100
Belize	Mellemamerika	206.000	22.960	19.800
Brunei	Sydkinesiskehav	282.000	5.770	127.000
Dominikanske republik	Carib./Atlant.hav	71.000	750	24.300
Grenada	Carib./Atlant.hav	92.000	340	23.800
Island	Atlanterhavet	266.000	103.000	193.000
Kiribati	Stillehavet	77.000	717	4.800
Liechtenstein	Europa	28.000	160	249.700
Maldiverne	Indiske Ocean	241.000	300	9.400
Marshalløerne	Stillehavet	53.000	181	11.800
Mikronesien	Stillehavet	118.000	702	13.500
Monaco	Europa	28.000	2	169.300
Nauru	Stillehavet	10.000	21	70.000
Palau	Stillehavet	16.000	458	41.300
St. Kitts & Nevis	Caribien	41.000	269	45.500
St. Lucia	Carib./Atlant.hav	141.000	620	28.600
St. Vincent & Grenadinerne	Carib./Atlant.hav	111.000	340	18.100
San Marino	Europa	23.000	60	141.700
Sao Tomé & Príncipe	Atlanterhavet	130.000	960	2.300
Seychellerne	Indiske Ocean	73.000	455	51.900
Tonga	Stillehavet	98.000	748	12.700
Tuvalu	Stillehavet	13.000	26	5.600
Vanuatu	Stillehavet	165.000	14.760	10.100
Vatikanet	Europa	1.000	0,44	-
Vestsamoa	Stillehavet	272.000	2.860	14.700
Færøerne (til sammenligning)		44.000	1.399	152.000

Kilde: Division of the UN Secretariat, World Population Prospects / Statistics Division of the UN secretariat and International Labour Office. CIA World Factbook 1998.

Efterhånden blev disse Europas mindste stater alligevel optaget i institutioner under FN, men med det forbehold, at de ikke skulle danne præcedens for, at mikrostater kunne i deltage i det internationale samfunds hovedorganisationer. Kort sagt, mellem 1946 og 1960 var Island og Luxembourg de eneste mikrostater, der var med i internationale organisationer som anerkendte og ligestillede medlemmer.

Herudover blev de mindste europæiske mikrostater anset som undtagelser fra reglen om, at meget små stater ikke kunne have den nødvendige evne til at udøve sin suverænitet i praksis. Dette var opfattelsen i de europæiske kolonimagters udenrigs- og koloniministerier frem til 1960'erne. Denne opfattelse var ofte rodfæstet i en ægte omsorg: Regeringen i kolonimagten havde ansvaret for sikkerheden og velfærden i de mindste, uselvstændige lande.

I nogle tilfælde, som med de fleste af de små øsamfund, så det ud til, at koloniernes status skulle være ved. Så sent som i 1958 mente det britiske koloniministerium, at uselvstændige lande mindre end Sierra Leone, som da havde ca. 2,5 mio indbyggere, ikke for alvor kunne antages at være i stand til at administrere en suverænitet. Man mente da, at det var mere passende for sådanne mikrostater, at de fik tildelt en mere begrænset selvbestemmelsesret.

Den almindelige tankegang i kolonimagten genså man ofte som tvivl hos de første nationale ledere i de små lande. I flere tilfælde var man bekymret for at tage skridtet fuldt ud og etablere en selvstændig stat. Dette var bl.a. tilfældet med Dom Mintoff, den stærke leder af arbejderpartiet på Malta, hvor man først sigtede mod at få en stilling som biland til Storbritannien (*Crown Dependency*) på samme måde som Isle of Man, Jersey og Guernsey havde. Dette var Storbritannien meget lidt interesseret i og Malta fik i stedet suverænitet og har siden udviklet sig som en selvstændig stat. Også på Seychellerne forsøgte man forgæves at få en stilling som minder om den, Isle of Man har.

Grenada forsøgte først en stilling i en associeret statsforbindelse (*Free Association*), som var en ordning, der gav meget små øer fuld selvbestemmelse på de fleste områder, dog ikke i udenrigs- og forsvarsanliggender. Denne associerede statsforbindelse varede ikke længe. Det vigtigste element i denne type overenskomst var bestemmelsen om, at øerne selv kunne gøre ende på denne status på de-

Tabel 2: Verdens mikrostater med befolkning på 300.000 og mere.

Land		Folketal 1994	Størrelse km ²	BNP pr. indb. 1997 (DKK)
Bahrain	Arabiske halvø	563.000	620	67.600
Kap Verde	Atlantehavet	407.000	4.030	5.900
Ækvatorial-Guinea	Atlant. + fastl.Afrika	389.000	28.050	2.500
Fiji	Stillehavet	755.000	18.270	19.400
Gambia	Afrika	956.000	11.300	2.300
Djibouti	Afrika	496.000	22.000	7.000
Guyana	Sydamerika	825.000	214.970	6.300
Qatar	Arabiske halvø	476.000	11.437	114.800
Comorerne	Indiske Ocean	630.000	2.170	2.400
Cypern	Middelhavet	729.000	*9.250	**78.900
Luxembourg	Europa	383.000	2.586	268.300
Malta	Middelhavet	364.000	320	61.900
Salomonøerne	Stillehavet	366.000	28.450	6.000
Surinam	Sydamerika	455.000	163.270	26.500
Swaziland	Afrika (skøn 1998)	966.000	17.360	10.100

* Den græske og tyrkiske del tilsammen.

** Gennemsnit for hele øen. I den græske del er BNP pr. indbygger ca. dobbelt så stor som i den tyrkiske del. Der er tale om cirka-tal.

Kilde: Samme som i tabel 1.

mokratisk vis og overtage den fulde suverænitet. Dette gjorde de stort set alle efterhånden.

Da Gabon og Cypern blev selvstændige i 1960 skete der en ændring. Dette medførte nye krav om selvstændighed i de mindste bilande, da deres selvtillid stadigt blev bestyrket i takt med at man så, at andre små landes selvstændighedsprocesser lykkedes.

I 1965, da Maldiverne fik selvstændighed, var dette ikke velset i FN's sikkerhedsråd, da man frygtede for udsigterne til FN-generalforsamlinger med deltagelse af "landsbystater" (*village states*). Ansøgningen fra Maldiverne om medlemskab af FN havde brudt en usagt minimumsgrænse, da øerne dengang havde færre end 100.000 indbyggere.

USA's og Storbritanniens forsøg på at løse "mikrostatsproblemet" med forskellige forslag om begrænset FN-medlemskab og medlemskab uden stemmeret blev forkastet. Det kunne ikke lade sig gøre at overbevise lande, som aspirerede til være FN-medlemmer, om at man anerkendte deres suverænitet fuldt ud, samtidigt med at man reelt nægtede dem at deltage på ens betingelser. Derudover var enhver sådan begrænsning ikke velset blandt den tredje verdens lande, der udgjorde en stadigt større gruppe på FN's generalforsamlinger.

I løbet af de to næste 10-årsperioder blev mange nye mikrostat medlemmer af FN. Udviklingen var delvis et resultat af udmattede kolonimagter. Dette gjaldt især Storbritannien. I den britiske regeringsadministration var der hverken vilje eller ressourcer til at opretholde et verdensomspændende imperium, "hvor solen aldrig gik ned". Hvis Storbritannien forsøgte at tale et land fra selvstændighed, var det ikke med tanke på at bevare det som britisk territorium, men mere for at overtale det til at gå sammen med nabolandene. Eksempler på dette var den påtænkte Vestindiske Forbundsstat (*West Indies Federation*), og etableringen af Senegambia, samt unionen mellem indbyggerne på Gilbert og Ellice. Kun i De Forenede Arabiske Emirater lykkedes et sådant forbund. I alle de andre tilfælde havde de forskellige lande besluttet at gå deres egne veje til selvstændighed. Begrundelser om, at de var for små, var for fjernt beliggende, eller var alt for økonomisk afhængige, havde ringe effekt. Det havde i denne forbindelse stor betydning at landene så, at afkoloniseringen andre steder stort set gik godt. Hvis Guyana, hvorfor så ikke Barbados? Og hvis Barbados, hvorfor så ikke Grenada. Og hvis Grenada, hvorfor så ikke St. Kitts? Erfaringerne fra andre lande havde stor betydning som inspirationskilde.

Ligeledes blev det snart klart, at mikrostat kunne gøre brug af forskellige finansierings- og støtteordninger, samt internationale organisationers udviklingsplaner. I stedet for bare at satse på velvil-

je fra den gamle kolonimagt, kunne de nye selvstændige mikrostat-ter se frem til et utal af multilaterale finansieringskilder og stadig flere bilaterale ordninger og forbedrede således mulighederne for udvikling.

Den hurtige verdensomspændende vækst i antallet af mikrostat-er banede også vej for, at de mindste europæiske mikrostat-er for første gang for alvor fik adgang til det internationale samarbejde. Liechtenstein blev medlem af Europarådet i 1979 og af FN i 1990. San Marino og Monaco fik også fuldt FN-medlemskab. Med en ny grundlov i 1993 afsluttedes Andorras uklare og middelalderlige forfatningsmæssige status, og det pyrenæiske fyrstedømme fulgte med de øvrige europæiske mikrostat-er ind i det internationale samarbejde.

Selvstændighedsudviklingen

I så at sige samtlige tilfælde fik mikrostat-erne suverænitet på fredelig vis og i samarbejde med centralmagten. Dette gjaldt især i de over tyve tidligere britiske kolonier, der fik suverænitet. Kun på Cypern kæmpede briterne mod en militær selvstændighedsbevægelse. Sagen blev yderligere kompliceret af striden mellem græske og tyrkiske cyprioter, der støttedes fra henholdsvis Grækenland og Tyrkiet. I nogle tilfælde, især i Belize og Brunei var selvstændigheds-kursen hindret af frygt for nabolandenes planer. Som bekendt afhænger mikrostat-ers såvel som større stat-ers sikkerhedsmæssige forhold oftest af forholdene i nabolandene.

De fleste britiske kolonier blev dog selvstændige uden postyr. Som oftest bad Storbritannien om en form for demokratisk manifestering af selvstændighedsviljen som betingelse for at støtte en afgørelse om selvstændighed. Det var almindeligt, at denne betingelse indebar valg til lovgivende forsamling og/eller folkeafstemning om selvstændighed. Havde selvstændighedsspørgsmålet været hovedtema i det pågældende lands sidste valgkamp, var det almindelig procedure, at den nye regering indledte forhandlinger med Storbritannien, og siden blev der afholdt folkeafstemning eller valg til lovgivende forsamling. I nogle lande, som i sheikdømmerne ved den Per-

siske Golf, kongeriget Tonga, samt sultandømmet Brunei, blev denne form ikke anset for anvendelig af lokale konstitutionelle årsager. Disse lande havde protektorat-status, de havde længe haft fuld frihed til internt selvstyre, og de havde deres egen historiske udvikling. Dette gælder også Brunei.

De franske erfaringer var noget anderledes. Præsident de Gaulle's afgørelse om at give alle franske kolonier i Afrika selvstændighed betød, at Djibuoti og Comorerne til sidst fik selvstændighed. Forbindelserne mellem de selvstændige stater og Paris vedblev at være tætte og navnlig af kommerciel karakter.

Flere af de små franske besiddelser i Det Caribiske Hav og Stillehavet har beholdt deres status som oversøiske administrative enheder (*departments* - Fransk Guyana, Guadeloupe, Martinique, Reunion), oversøiske territorier (*territoires* Fransk Polynisien, Ny Caledonien, Walis og Fatuna) eller oversøiske kollektiviteter (*collectivité territoriale* - Mayotte, St. Pierre & Miquelon). Disse franske bilande sender alle, hver for sig, repræsentanter til den franske nationalforsamling og i senatet. De er forfatningsmæssigt en del af staten Frankrig, selv om nogle ligger på den anden side af kloden. For en stor del skyldes deres interesse i at forblive franske bilande den store økonomiske velvilje disse lande får fra Paris, og som har givet dem relativt fremskridt i forhold til nabolandene. Som eksempel kan nævnes, at den største del af bruttonationalindkomsten på Guadeloupe stammer fra den franske statsstøtte. Hvis den franske centralregerings vilje til at støtte disse territorier svækkes, kan der være tvivl om den fremtidige stilling for disse lande. Flere af dem har stærke nationalpolitiske bevægelser, der nogle steder har forsøgt at gøre voldelige oprør med krav om selvstændighed.

Det eneste forhenværende hollandske territorium i denne gruppe, Surinam, fik uden større komplikationer selvstændighed fra Holland med særdeles gode betingelser for de surinamesere, der boede i Holland. De Hollandske Antiller (Curacao, Bonaire, St. Marten, St. Eustatius, Saba) og Aruba har bestemt sig for at forblive selvstyrende hollandske rigsdele.

Tre ølande (Marshalløerne, Mikronesien og Palau) i USA's "stillehavsinteresseområde" (United States Trust Territory of the Pacific) måtte gennem en meget lang forhandlingsperiode med USA, inden

sagen blev afklaret. Sagen om at give USA tilladelse til at benytte deres territorium til militære formål medførte særlig vanskelige forhandlinger. Alle øerne har indgået aftale om associeret statsforbindelse (*Compact of Free Association*) med USA, som til gengæld sørger for, at der ydes økonomiske støtte som vederlag for havnerettigheder og rettigheder til militær tilstedeværelse. USA betaler østaterne for at fastholde sin militære stilling i denne del af Stillehavet. Det betyder selvfølgelig også, at USA har forpligtet sig til at forsvare øerne.

Forhandlinger om selvstændighedsudviklingen i mikrostater har hovedsagelig været afgrænset til disse spørgsmål: (1) Vilkår for fortsat økonomisk støtte de første år - i en overgangsperiode - efter at suveræniteten er etableret. (2) Borgerrettigheder for statsborgerne i hinandens lande. (3) Betingelser for forsvar og dertil hørende materiel, såfremt det var hensigten fortsat at opretholde dette i den nye stat.

Da de fleste mikrostater fik suverænitet i forbindelse med afkolonisering, havde spørgsmål om fordeling af formue og gæld kun ringe betydning. I de aller fleste tilfælde overførte kolonimagterne ganske enkelt de investeringer, de havde foretaget i offentlige bygninger og infrastruktur, til de nye selvstændige stater. Dermed holdt de sig både til bogstaven og ånden i selvbestemmelsesretten som den er formuleret i flere FN-vedtagelser, og som det normalt sker i forbindelse med afkolonisering. Trods alt opfattede man disse aktiver som værende kolonimagts ansvar overfor sine kolonier, og ikke investeringer, der kunne fjernes eller der skulle betales for i det øjeblik, koloniflaget blev taget ned.

I årene før Botswana, Lesotho og Swaziland fik suverænitet, foretog Storbritannien investeringer i landenes infrastruktur, for at undgå påstande om, at Storbritannien havde vanrøgtet landet ved at forlade det uden at yde landet de nødvendige materielle forudsætninger for en levedygtig selvstændighed. Et lignende eksempel findes i Danmarks dispositioner i forbindelse med at Islands fik suverænitet (se del 3).

Kort sagt var vejen til selvstyre i alle tilfælde, bortset fra Cypern og Guinea-Bissau, fredelig og som oftest baseret på et flertal i befolkningen. I de fleste mikrostater var der tale om en demokratisk

udvikling, enten ved at et klart flertal for selvstændighed blev valgt til landets nationalforsamling, eller ved folkeafstemning, eller begge dele. I nogle tilfælde, f.eks. på Kap Verde blev selvstændigheden givet gennem direkte forhandlinger med en regering, og i andre tilfælde, som i Brunei og Golfstaterne, blev der forhandlet med en regerende magthaver på stedet. Selv i lande, hvor selvstændigheden i begyndelsen mødte modstand, f.eks. Seychellerne, blev der klar tilslutning, så snart det blev åbenlyst, at suveræn status var den eneste realistiske mulighed.

Økonomisk selvstændighed

Når der ses bort fra mikrostater på det europæiske fastland, som længe har haft økonomisk fremgang, og selvfølgelig de rige olielande som sheik-dømmerne og Brunei, havde de fleste lande en meget afhængig økonomi ved overgangen fra kolonistatus til status som suveræne stater. Hyppigt baserede disse lande deres økonomi på produktion af en enkelt varetype med stor følsomhed for prisudsving på markedet.

Da mikrostaterne typisk led under ufordelagtige handelsbetingelser, har de fleste været afhængige af udviklingshjælp. Denne hjælp blev brugt til at opveje et økonomisk underskud, som opstod fordi landets indkomster blev mindre på grund af faldende priser på verdensmarkedet. I nogle tilfælde baseredes hele økonomien på en bestemt afgrøde som f.eks. sukker i Mauritius (et interessant eksempel, selv om befolkningen lige overstiger en million) til for nylig, eller kopra i Tonga. Selv mikrostater, der var meget bundet til erhverv som olie (Trinidad & Tobago), var ikke beskyttet mod kraftige konjunktursvingninger som følge af prisændringer. Dette gjorde dem så afhængige af økonomisk bistand, at det var til fare for den økonomiske sikkerhed.

Nogle mikrostater med attraktiv beliggenhed, f.eks. Seychellerne og Barbados har udviklet en blomstrende turistindustri. Selv om dette er verdens største branche, kan det være lige så ustabil at være bundet for meget til turistindustrien, da markedet kan være svigefuldt. Økonomisk diversificering med flere brancher er derfor et nødvendigt mål at sætte sig.

I virkeligheden er det ikke et spørgsmål om at blive fuldstændig økonomisk uafhængig med det samme. Der vil oftest være tale om en lang proces, og det er mere et spørgsmål om, hvor god man selv er til at styre sine forbindelser og hvor god man er til at skabe økonomisk flerstrengethed, som kan lette byrderne og betyde, at en enkelt kolonimagt eller anden "fremmed" magt ikke *alene* kan administrere mikrostaternes økonomiske skæbne. Dette er lykkedes i de fleste mikrostater både med investeringer og bistandsforanstaltninger ved, at man har lykkedes med at oprette nye erhverv, bl.a. af finansiel karakter, der giver renteindtægter. Udvikling af off-shore tjenester i finanssektoren, søfart og lignende har for flere staters vedkommende givet forøgede indtjeningsmuligheder.

Det har ofte været tilfældet, at mikrostaterne satsede på økonomisk støtte fra centralmagten de første år efter at suveræn status var opnået. Det har været ordninger, der havde været genstand for forhandlinger i tiden umiddelbart forud for selvstændigheden. Frankrig fortsatte i hovedrollen som bidragsyder i Djibouti og Comorerne og stod for mellem 55 og 70% af hele den bilaterale bistand, endog så sent som ti år efter at suveræn status var opnået. Et interessant eksempel er Ækvatorialguinea som, selv om det var en tidligere spansk besiddelse, blev stadig mere influeret af finansielle tiltag fra Frankrig efter opnåelse af selvstændighed.

Billedet er et helt andet angående de tidligere britiske kolonier. Særlig i de suveræne stater i Caribien, som er medlemmer i Commonwealth (samarbejdsorganisationen mellem Storbritannien og forhenværende kolonier), har den britiske støtte været afløst af støtte fra USA og Canada. Det samme ses i de gamle britiske besiddelser i det sydlige stillehav, hvor Australien, New Zealand og Japan står for meget af den bilaterale bistand til disse ø-stater. I de gamle britiske lande, som har historisk tilknytning til Frankrig, f.eks. Mauritius, St. Lucia og Seychellerne, fortsætter Frankrig som en af de betydeligste ydere af finansiering af disse landes økonomiske udvikling.

For de fleste mikrostater har selvstændigheden betydet, at støtte og investeringer udefra er ændret voldsomt. De var totalt afhængige af ydelser fra centralmagten, men den suveræne status har givet mikrostaterne mulighed for at nærme sig andre finansieringskilder, og selvfølgelig også internationale organisationer. Suverænitet giver

mikrostaterne større mulighed for at styre påvirkningen udefra, ved at landet ikke bliver økonomisk afhængigt af ydelser fra kun et land.

Den samme diversificering ses i mikrostaternes eksport. Nogle mikrostater fortsatte med en meget ensartet vareeksport, især olie-staterne og de fattigste af mikrostatene. Dog har de fleste mikrosta-ter udviklet en stadig mere flerstrengt eksport. Tiårsperioden fra 1975 til 1986 er en nyttig periode for vore vurderinger, da denne pe-riode for de fleste mikrostaters vedkommende udgør de første år med suverænitet. I denne periode blev eksporten diversificeret i 21 mikrostater og i flere af dem endda væsentligt.

Når der er tale om øget selvstændighed, er det lige så vigtigt at få diversificering af markeder, som det er at have forskelligartet produktion. I den samme tiårsperiode havde 26 mikrostater fået en meget bredere markedssammensætning. I de fleste tilfælde genspejler denne udvikling fremkomsten af ny produktion, som igen kan åbne op for nye markeder. Et godt eksempel er Mauritius. I 1971 blev der etableret en eksportfremmende zone (*Export Processing Zone*, EPZ) på Mauritius med foreløbig skattefrihed, toldfri import og lav-rentelån. Den efterfølgende udvikling har medført, at landet blev mindre afhængigt af sukker, som man tidligere var alt for afhængig af. Dette område har oplevet en væsentlig vækst i arbejdspladser og direkte udenlandske investeringer. I 1995 stod EPZ-eksportindtæg-terne for næsten 70% af de samlede eksportindtægter, og det gjorde Mauritius til et afrikansk højvækstland. Hovedparten af produktio-nen udgjordes af tekstilvarer, men regeringens indsats for at skabe en mere diversificeret produktion har resulteret i etablering af nye produktionsbrancher, bl.a. produktion af ure og præcisionsværktøj, ædelstene og elektronikvarer. Nu er bruttonationalproduktet i Mau-ritius for hver indbygger mere end 30 gange højere end på Madagas-car, som er det nærmeste store naboland.

Væksten i produktionserhvervene på St. Lucia, som nu er ca. 13% af bruttonationalproduktet, baserer sig ligeledes på diversificerende udviklingstiltag som ligner dem i Mauritius. At der er investeret i in-frastruktur som containerområde og dyb havn har også tiltrukket udenlandske investeringer.

I mange mikrostater er servicesektoren lokomotivet for den ud-vikling, der gør økonomien mere flerstrengt. Stadig flere mikrosta-

ter er kommet ind i det hurtigt voksende verdensmarked for off-shore finanstjenester. Dette er en erhvervsgren, som kræver påpasselighed og en sikker administration af juridisk ansvarlighed. Betingelsen for at komme ind på de mest pålidelige markeder er, at det lykkes at skabe troværdighed til en sådan ansvarlighed. Væksten i dette erhverv gør den til en nyttig kilde til diversificering, hvis der sikres pålidelige rammer. San Marino er et passende eksempel, som viser, hvilken betydning en suveræn stats jurisdiktion kan have med hensyn til at udvikle dette erhverv. En ny rapport fra den Internationale Valutafond (IMF) om økonomien i San Marino roste republikkens økonomiske styring, både hvad angår vækst i højværdiproduktion og den betydelige vækst i serviceerhvervene. Finans- og forsikringserhvervenes andel af økonomien er steget kraftigt som direkte følge af manglende tiltro til politisk stabilitet i det omkringliggende naboland Italien. San Marino klarede at tiltrække formuer fra italienerne, der følte sig utrygge ved Italiens ustabile politiske forhold.

Serviceerhvervene på alle områder fortsætter med at tilbyde uvurderlige muligheder for at skabe diversificerede mikrostats-økonomier. F.eks. kan de caribiske lande i Commonwealth bruge deres relativt høje uddannelsesniveaue til at udvikle erhverv indenfor informationsteknologi. Her gør internettet det væsentligt lettere end førhen for ø-nationer at være med. Den samme udvikling ses i organisationen af små ø-stater (*Association of Small Island States*), der lægger meget arbejde i at styrke kommunikationssystemer for medlemslandene. Denne strategi gør, at det får stadig mindre betydning, at landene er øer og at de ligger langt væk fra markederne.

Som nævnt er turistindustrien en voksende indtægtskilde for en del mikrostatere. På Seychellerne og Maldiverne har turistindustrien været afgørende for, at økonomien på øerne er blevet mere diversificeret. Selv de fjernest beliggende mikrostatere er i stand til at markedsføre, hvor interessante de er for turister med særlige ønsker, f.eks. i kultur- og eventyrturisme og endda økologiturisme. Falklandsøerne (selv om de ikke har suveræn status) er eksempel på, at et barsk klima ikke behøver at være en hindring for voksende turisme.

Kort sagt har mikrostaternes erfaringer, med få undtagelser, været en væsentlig vækst i økonomien, samt at økonomien har fået flere ben

at stå på. Den økonomiske globalisering giver de små økonomier nye muligheder, især indenfor udviklingen af specialiserede erhverv.

En vigtig faktor for, at små samfund kan udvikle sin økonomi i en globaliseret verden er, at de har den nødvendige jurisdiktion, hvilket mest fuldstændigt sikres ved status som suveræn stat. Det er selvfølgelig en forudsætning, at pågældende mikrostat evner at bruge denne status som en *ressource*. Enten planen er at bruge økonomisk-politiske tiltag for at lokke investeringer til landet og åbne nye veje for økonomisk aktivitet eller om det er adgangen til regeringskonterer i fremmede hovedstæder eller internationale organisationer, har mikrostaters suverænitet vist sig at være et hovedværktøj i sig selv til at gøre staterne mindre økonomisk afhængige af andre og til at sætte sig mål, der styrker deres selvstændighed.

Mikrostat i internationalt samarbejde

Man kan konstatere, at mikrostatene har forskelligt aktivitetsniveau på det udenrigspolitiske plan som f.eks. vedrørende repræsentation i andre lande. Størrelse har øjensynligt betydning på dette område. Lande med en større befolkning har ofte ambassader i flere lande end lande med mindre befolkning. Mikrostat har ikke så mange vedvarende bilaterale forbindelser som større lande, men lægger større vægt på at være repræsenteret i internationale organisationer og institutioner. Mikrostaternes bilaterale forbindelser med andre lande er almindeligvis hovedsagelig relateret til deres nabolande.

Der er fire repræsentationscentre, som mikrostatene prioriterer højest: FN, den forhenværende centralmagt (oftest en kolonimagt), den regionale organisation i den pågældende del af verden, og den nærmeste stormagt eller andet dominerende land i nærområdet.

I de caribiske ø-lande, der er medlemmer af Commonwealth, er prioriteringerne f.eks. London, Washington og New York (Antigua & Barbuda, St. Kitts & Newis, St. Lucia og St. Vicent & Grenadines). Disse lande er endda blevet enige om fælles repræsentationskontorer i Ottawa, Washington, og London, selv om de lægger stor vægt på at bevare deres egne repræsentationskontorer i New York. Det varierer hvordan de organiserer sig i Ottawa og London.

Når det gælder international repræsentation, står FN naturligvis øverst, da det giver mikrostaterne adgang til hele verdenssamfundet. Nogle mikrostater, f.eks. Vestsamoa etablerede ikke straks repræsentationskontor ved FN i New York af frygt for de dermed forbundne udgifter, men nu har så at sige alle mikrostater fået fast FN-repræsentationskontor, på trods af at der er tale om meget små lande. Nogle mikrostater har reduceret udgifterne ved at have forskellige faciliteter i fællesskab. Nogle har fælles kontorfunktioner, men alligevel hver sin repræsentant, da diplomatisk fællesrepræsentation ikke anses for at være hensigtsmæssigt for selvstændige stater.

Diplomatisk akkreditering, især når det drejer sig om at opbygge ambassader hos hinanden, begrænses til nogle få lande. De betydeligste her er velvillige lande (*patron states*), som kan været den forhenværende centralmagt, nabolande eller begge dele. Herudover lægges der som nævnt vægt på multilaterale forbindelser og repræsentation på vedkommende regionale niveau - i Europa f.eks. i EU - og på internationalt niveau i FN. Dette er en måde at udnytte begrænsede økonomiske - og personalemæssige ressourcer til at pleje sine internationale interesser. Selv de få mikrostater uden medlemskab i FN, deltager i de FN-institutioner, der har størst betydning for deres interesser.

Deltagelsen i internationale fora øger i sig selv værdighed og juridisk ligestilling for alle nationer, i tillæg til de direkte fordele og goder, der kan opnås. Man er med til at tage afgørelser på internationalt niveau om ajourføringer og koordinering af mere eller mindre bindende aftaler om internationale handelsforhold, miljø, sikkerhed og meget mere. Et sådant arbejde giver også mikrostaterne adgang til betydelige internationale institutioner, der kan yde finansiering til f.eks. erhvervs- og forskningsprojekter.

I nogle tilfælde kan en mellemstatlig organisation, ofte en regional organisation, være det vigtigste forum for det internationale samarbejde, og et sådant forum kan reducere behovet for, at landene har regulære ambassader hos hinanden. Herudover kan en mikrostat satse på specialviden og på at koncentrere sit ressourceforbrug til enkelte sagsområder, og således opnå at få reel medindflydelse i international regulering af sagsområder, der har betydning for mikrostaten. Maltas bidrag til den internationale havretskonvention er et

eksempel på en kompetent diplomatisk indsats, der rækker ud over hjemlige interesser.

Større lande er medlemmer i flere internationale organisationer end små lande, da de har større økonomiske - og personalemæssige ressourcer til sin rådighed. Nationer med en befolkning på 1-6 mio. er i gennemsnit medlemmer af 46 regionale- og internationale organisationer, og mikrostater er i gennemsnit medlemmer af 26 lignende organisationer. De fleste mikrostater har mellem 20 og 40 medlemskaber. Island har dog 55. Alle, bortset fra fire nationer – Kiribati, Nauru, Tonga og Tuvalu – har fuldt medlemskab af FN, men Nauru har meddelt sine planer om at blive medlem.¹

Mikrostater er sædvanligvis med i forskellige institutioner under FN, også de, der ikke er har FN-medlemskab. De er f.eks. med i verdensbanken (IBRD), den Internationale Valutafond (IMF), Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og UNESCO. Fjorten mikrostater er med i verdenshandelsorganisationen (WTO).

Commonwealth er en anden stor international organisation, hvor mange mikrostater er medlemmer. I praksis er Commonwealth for en stor del en mikrostats-organisation, hvor der foregår megen aktivitet af særlig betydning for mikrostater.

Alle mikrostater har samarbejde med vedkommende regionale organisation i sin del af verden. F.eks. i CARICOM for alle forhenværende britiske kolonier i det caribiske område, og i South Pacific Ocean Forum for alle mikrostaterne i det sydlige Stillehav. Luxembourg har fuldt medlemskab af EU og det varer formodentlig ikke længe inden Cypern og Malta også bliver medlemmer. Liechtenstein og Island er EFTA-medlemslande, som var med til at danne det europæiske økonomiske samarbejdsområde (EØS). Andorra, Monaco og San Marino har sine egne overenskomster med EU. Samtlige mikrostater i Europa er medlemmer af OSCE, og alle bortset fra Monaco er medlemmer af Europarådet. Regionale organisationer virker som belejlige mødesteder, hvor de daglige forbindelser med nabolande kan plejes.

¹ Efter Hvidbogens færdigskrivelse, har Kiribati, Nauru og Tonga den 14. september d.å. fået accept for sine ansøgninger om FN-medlemskab. Således er Tuvalu nu den eneste mikrostater, der ikke er medlem af FN.

Af mikrostaterne er der kun 14, der har etableret mere end 10 ambassader i udlandet, og ikke uventet er det enten olielande eller forholdsvis velstående europæiske lande som Luxembourg, Island og Malta. I mikrostatsammenhæng befinder Luxembourg og Malta sig også i den større befolkningsgruppe. Luxembourg har 20 ambassader i andre lande, Malta har 16 og Island 13. Nogle mikrostater har ingen ambassade (Nauru og Kiribati), og tre har kun én ambassade i udlandet. De fleste mikrostater har dog mellem fire og ti ambassader. I Europa har San Marino otte diplomatiske repræsentationer. Monaco har syv og Andorra fire. I denne forbindelse bør det erindres, at Andorra fornylig er kommet med i internationale organisationer som anerkendt suverænt stat.

Selv en enkelt repræsentation kan have stor betydning. Ambassadøren for Tonga i Storbritannien er sideakkrediteret til flere store europæiske stater samt til EU. Sammen med kongerigets medlemskab af Commonwealth er det Tongas diplomatiske adgang til omverdenen. Stort mere er ofte ikke nødvendigt.

Samarbejdsordninger med venligtsindede lande forekommer også og kan fungere således, at det større land påtager sig at repræsentere det mindre lands interesser, enten som stående arrangement eller ad hoc efter henvendelse. Luxembourg har internationale forbindelser til 108 lande. Dette kan bl.a. lade sig gøre ved udstrakt brug af sideakkreditering. I forståelse med Benelux-samarbejdspartnerne varetager Belgien Luxembourgs handelsmæssige og økonomiske interesser, og Holland varetager den politiske aktivitet og ambassadeaktiviteten i de mange lande, hvor Luxembourg ikke har ambassader.

Liechtenstein har diplomatiske repræsentationer i Bern, Geneve og New York. Andre steder repræsenterer Schweiz interesserne i udlandet. Dette betyder ikke, at Liechtensteins ret til at have repræsentation eller myndighed til at indgå mellemstatlige overenskomster er ophørt. Det er et ordnet samarbejde, hvor Schweiz udøver repræsentation efter anvisninger fra regeringen i Liechtenstein.

Bruxelles er en stadig mere betydningsfuld hovedstad at have repræsentation i. Alligevel vælger ikke alle mikrostater at arbejde ud fra Bruxelles. Nogle vælger en anden hovedstad i nærheden, som f.eks. London, Berlin eller Paris, i sådanne tilfælde, hvor deres bilaterale interesser der er betydelige nok.

At give en ambassadør akkreditering til at repræsentere staten i flere lande (multipel akkreditering, eller sideakkreditering) er en oplagt løsning for mikrostatene og benyttes hyppigt. Island er et udmærket eksempel på, hvordan man kan udnytte denne form på en effektiv måde. Ordningen med sideakkreditering giver mikrostatene mulighed for at have et mere omfattende internationalt samarbejde end ellers. Således kan mikrostaten forøge sin diplomatiske repræsentation i andre lande til et niveau, der kan sammenlignes med ordningerne hos de større småstater (gruppen med 1-6 mio indbyggere). Nogle mikrostaten bruger embedsfolk, som arbejder ud fra hjemlandet (hjemmesiddende ambassadører), og andre udnytter fordelene ved rejsende ambassadører, som tager sig af bestemte sager eller varetager særlige interesser, efterhånden som de dukker op.

Repræsentation via konsulater er en hyppigt anvendt løsning, som økonomisk er meget billig. Hvorvidt man vælger at have ambassadør eller konsul, kommer an på hvilken type virksomhed der er tale om. Det er ofte svært at skelne mellem et lands rent handelsmæssige interesser og politiske og endda strategiske interesser. En konsuls ansvar i forbindelse med at styrke venskabsbånd mellem folkene i begge stater med forskellige kulturtiltag indebærer ofte også politisk indblanding. I nogle tilfælde har dette store ansvar været formelt anerkendt, og konsulater med rang af generalkonsuler har fået tilladelse til at virke i selve hovedstaden og er godkendt som repræsentanter med privilegier (*ministers for purposes of precedence*). For de europæiske mikrostaten har konsulatrepræsentationen politisk betydning. Nogle mikrostaten sætter hele sin tillid til konsulatrepræsentation som forbindelse med omverdenen. Monaco har syv ambassader, men 43 konsulater. For Island er tallene 13 og 50, og for San Marino 8 og 47.

Til forskel fra udsendte konsulater udnævnes honorære konsulater på stedet, og de behøver ikke at være statsborgere i det land, som de repræsenterer. Deres arbejde kræver ingen særlig uddannelse, og sædvanligvis får de ingen eller kun lidt betaling. På den anden side har det ofte stor betydning, at honorære konsulater er aktive erhvervsfolk og herigennem kan have betydningsfulde forbindelser både erhvervsmæssigt og politisk. Ordningen med honorære konsulater er billig, og den er en metode som mikrostaten benytter for at få folk i sin tjeneste, der kender forholdene på stedet.

Andre landes ambassader i mikrostater er for enkelte mikrostater en betydningsfuld forbindelse med omverdenen. På samme vis, som vi så, at de større mikrostater ofte har flere diplomatiske repræsentationer i andre lande end de mindre mikrostater, er der også en tendens til flere repræsentationer (ambassader) i de større mikrostater end i de mindre mikrostater. Ligesom folketallet har også økonomisk velstand, geografisk beliggenhed og militærstrategisk betydning indflydelse på, hvor mange udenlandske repræsentationer en mikrostater kan trække til sig.

Stormagtsrepræsentation i mikrostater er meget forskellig. I Island, på Cypern og i Luxembourg har de fem stormagter USA, Rusland, Kina, Storbritannien og Frankrig ambassader, i ni mikrostater er der repræsentation fra fire stormagter, og i 24 mikrostater er der mellem en og tre stormagtsrepræsentationer. I syv mikrostater er der ingen stormagtsrepræsentation, men her bør man mærke sig, at det først og fremmest er i ø-staterne i Stillehavet og Caribien, at stormagterne ikke er så godt repræsenteret. Disse ø-stater er medlemmer af Commonwealth, hvor en enkelt repræsentation i området, sædvanligvis i Suva eller Bridgetown, let kan yde tjenester til flere mikrostater. I de kontinentale mikrostater i Europa er ambassaderne heller ikke ret mange, da området af geografiske årsager nemt plejes fra ambassader i de større nabolande.

Sammenfattende betyder mikrostaternes innovative måde at udøve internationalt samarbejde på, at selv om mikrostater har begrænsede administrationsressourcer, kan de sætte sig i stand til at pleje deres interesser i det internationale system. Mikrostater vil ikke have interesse i alle anliggender på den internationale dagsorden, selv om hovedanliggender som fred og sikkerhed, international udvikling og menneskerettigheder er lige vedkommende for dem som for alle andre stater i verden. De prioriterer dog mere nøgternt deres ressourcebrug, hvilket i flere tilfælde har betydet, at de har kunnet gøre sig bemærket på internationalt niveau. Der er eksempler på, at mikrostater til tider har betydelige roller i det internationale samfund. Imidlertid har det selvfølgelig størst betydning, at mikrostaterne selv får repræsenteret sine interesser i de anliggender, som angår deres velfærd. Islands udnyttelse af sin suverænitet til at beskytte sine vitale fiskeriinteresser, er et velkendt eksempel herpå.

Sikkerhedsanliggender

Om det sikkerhedspolitiske område bør det indledningsvis påpeges, at for de fleste mikrostater er der meget ringe risiko for, at de skal blive angrebet eller truet af en påtrængende militær magt. For de fleste – f.eks. Island – må sikkerhedsproblematikken ses i sammenhæng med dets samarbejdslandes og nabolandes sikkerhedsmæssige situation, i dette tilfælde NATO. Stort set har mikrostaterne undgået militær aggression, men der findes nogle undtagelser. Maldiverne, Brunei og flere øer i østcaribien har f.eks. nogle gange været udsat for aggression fra nabolandene på fastlandet, og der findes også andre eksempler.

Nu til dags er det ret vanskeligt for et større land upåagtet at indtage et lille land med militær magt, hvad det internationale angreb på Irak som svar på overfaldet på Kuwait viste. Det viser sig endda at være vanskeligt for større stater at fastholde egne rigsdele med rå magt, sådan som det har været forsøgt i Kosovo og Østtimor, uden at andre lande eller det internationale samfund (f.eks. NATO) blander sig. Da Argentina indtog Falklandsøerne, opmarcherede Venezuela og Guatemala sine militære styrker på grænsen til Guyana og Belize. Guyana var så rystet, at det bad om et særligt møde i FN's sikkerhedsråd. Siden da har disse landes sikkerhedsmæssige situationen stabiliseret sig.

Stik imod den almindelige opfattelse af suverænitets for et århundrede siden, da von Treitscke mente, at "en stat, der ikke kunne drage sværd, når det fandt det nødvendigt, kunne af curtoisi kaldes for et kongedømme, men var i virkeligheden ikke en rigtig stat", er den militære situation i verden i dag, at kun ganske få af verdens stater kan leve op til von Treitscke's suverænitetskriterium. Lande som f.eks. Norge og Danmark gør det ikke, endsige Island, og derfor har de valgt at være medlem af NATO. Der er dog ingen tvivl om, at Norge, Danmark og Island har suverænitet i begrebets normale betydning.

Ligesom i større lande er mikrostaters forsvar knyttet til samarbejde med andre stærke militære magter og ofte på overnationalt niveau, som i NATO. Dette sammen med den realitet, at mikrostaterne ikke er i stand til at have noget betydelig kampklart militær, gør,

at de oftest istedet organiserer et godt samarbejde med andre lande end at opbygge egne militære styrker. Dog er der nogle ganske få mikrostatler, der har regulære militære styrker. Qatar har f.eks. flåde og luftvåben med ialt 15.000 mand, og Bahreins væbnede styrker udgør 11.000 mand. Grunden til dette er åbenbar – begge begge stater ligger i verdens måske mest ustabile område. Brunei er samtidig særdeles påpasselig med sikkerheden af en mikrostat at være, da landet føler sig utrygt i sin geografiske placering, som et olierigt land mellem ASEAN-landene, der alle har territorielle krav på dagsordenen. Ud over de 5.000 soldater i Brunei, har sultanen fortsat en gurkha-hær med 900 mand, udover soldater fra Singapore, der yder træningsassistance.

De fleste mikrostatler satser imidlertid på politi, og i ø-stater har politiet også skibe og både til rådighed. Når man tænker på mikrostaters sikkerhedsbehov er det magtpåliggende at anlægge en bred sikkerhedsanskuelse, fordi selv om den militære trussel kan være lille, så er der andre typer af trusler at tage sig i agt for. F.eks. grænseoverskridende narkotikahandel, sørøveri, ødelæggelse af naturre-sourcer, overfiskeri, organiseret kriminalitet, flygtningesmugling og hvidvaskning af penge i enhver svagt administreret jurisdiktion. Disse ikke-militære sikkerhedsproblemer i mikrostatlerne, som selvfølgelig ofte er de samme som i samme regions større lande, kan som regel løses ved regionalt organiseret samarbejde eller ved samarbejde med et eller flere lande i nærheden.

Mikrostaternes internationale anerkendelse som suveræne stater medfører muligheder for at håndtere deres sikkerhedsmæssige problemer ved hjælp af faste samarbejdsordninger med andre lande. Som nævnt, anlægges her en bred sikkerhedspolitisk synsvinkel. Disse ordninger kan aftales mellem flere mikrostatler, hvor flere er i samme situation, men f.eks. også med den gamle centralmagt.

For Marshalløerne, Mikronesien og Palau har USA ansvaret for sikkerheden, som er klart og tydeligt beskrevet i traktater om associerede statsforbindelser mellem hvert af disse lande og USA. Andre ordninger er iværksat gennem internationale organisationer.

I nogle tilfælde, f.eks. angående hvidvaskning af penge, er det vigtigste at have en stringent intern lovgivning på området og selvfølgelig at håndhæve denne på tilfredsstillende vis. Andre forhold,

f.eks. at undersøge flere hundrede vige og fjorde for narkotikahandlere eller at have politikontrol med rovfiskeri i enorme søterritorier, kan sagtens kræve samarbejde med et andet større land eller godt beredskab i regionale organisationer.

I Østcaribien findes der en regional sikkerhedsordning, støttet af USA, som yder mikrostaterne i området forsvarsmæssig sikkerhed. Mange mikrostater baserer sin sikkerhed mod ekstern aggression på støtte fra den gamle centralmagt eller fra forholdsvis stærke stater i området.

Kort sagt har mikrostaters suverænitet i de fleste tilfælde ikke medført, at de har etableret egne militære styrker. Mikrostaternes sikkerhedsbehov kan oftest opfyldes med et veltrænet politikorps, god efterretning og samarbejde med andre lande i området. Når man tænker på en stats sikkerhed, uanset om det er et lille eller stort land, bør man dog altid anlægge en lang tidshorisont, da forholdene kan ændres. Dette understreger endnu engang betydningen af at samarbejde med gode og stærkere naboer om sikkerhedsspørgsmål.

Forholdene til centralmagten

Så at sige alle mikrostater er fortsat med at have venskabelige og tætte forbindelser til den gamle centralmagt, både hvad angår bistand og investeringstiltag, udover internationalt samarbejde, herunder samarbejde om sikkerheden. Dette har også medført en fortsættelse af mønstre, som fandtes før selvstændigheden for borgerne i den ny mikrostat. F.eks. er det almindeligt, at ungdommen i mikrostater får højere uddannelse i den gamle centralmagt, hvor sprog og andre kulturforhold, som begge parter kender, er med til at skabe trygge vilkår. Omfattende familiebånd i den gamle centralmagt styrker også båndene mellem landene, efter at suverænitet er opnået.

Det betyder dog ikke altid, at borgerne i mikrostaten fortsat har de samme rettigheder til bopæl, arbejde og ejendom, som de havde før de blev selvstændige. I praksis er det f.eks. således, at borgere i forhenværende britiske kolonier har sværere at ved at komme ind i Storbritannien end borgere i EU. Dette skyldes, at mange af de tidligere kolonier har store befolkninger, i nogle tilfælde endda større

end selve Storbritannien. Storbritannien bekendtgjorde dog for kort tid siden, at det giver statsborgerskab til borgere i de meget små bilande, der fortsat eksisterer (Turks & Caicos, St. Helena og andre). Her bor der så få mennesker, at det ikke kan give Storbritannien større problemer at optage dem i det britiske samfund.

I nogle tilfælde har mikrostater haft fælles statsoverhoved med den gamle central- eller kolonimagt. Da Island fik suverænitet i 1918, beholdt landet den danske konge som statsoverhovede frem til 1944. Ti Commonwealth-mikrostater i Caribien og det sydlige stillehav har beholdt den britiske dronning som statsoverhovede, repræsenteret af en generalguvernør (*Governor General*). Denne ordning er endda rodfæstet i meget større lande som Canada, Australien og New Zealand. Dette medfører dog ikke, at de forskellige lande har fælles forfatning.

Et helt specielt eksempel på fælles statschef er fyrstedømmet Andorra, hvor på den ene side den franske præsident som rigsarving til den afskaffede franske trone, og på den anden side den spanske biskop i Urgel, i fællesskab er fyrster. Da Andorra i 1993 fik en ny demokratisk forfatning stod det helt klart, at denne specielle konstruktion ikke var til fare for Andorras suverænitet eller nationalforsamling. De to ligestillede fyrsters rolle er kun symbolsk og formel. Forfatningsmæssigt er Monaco et særtilfælde. Prins Reinier er statsoverhovede, men regeringschefen er altid en højt rangeret fransk statstjenestemand, som prinsen vælger mellem tre kandidater, indstillet af Frankrig.

Fortsat retsforbindelse er bibeholdt i nogle mikrostater i Commonwealth. I Østcaribien er der en fælles østcaribisk højesteret med sæde i St. Lucia. Dog kan sager fra denne ret ankes til Privy Council (*Judicial Committee of the Privy Council*) i London. Privy Council er ligeledes højeste ankesdomstol for Cook Islands, Belize, Bahamasøerne, Barbados og Tuvalu. I nogle tilfælde får mikrostater dommerassistance fra nabolandene. San Marino tilbyder f.eks. italienske dommere at have tilsyn med republikkens retsvæsen. På Solomonøerne udnævnes dommere til ankesdomstolen i Australien, New Zealand og Papua Nyguinea. I Tuvalu bruges ankesdomstolen på Fijiøerne som mellemed, inden sager endeligt kan forelægges Privy Council i London.

Angående valuta kan mikrostater, som alternativ til at oprette egen valuta, enten forsøge at have fælles valuta, eller bruge en anden stats valuta. 21 mikrostater har egen valuta. I nogle tilfælde, i f.eks. Tonga, blev valutaen knyttet til en anden valuta, i dette tilfælde den australske dollar. CFA-francen, der bruges i flere af de forhenværende franske kolonier, f.eks. Ækvatorialguinea, har fast vekselkurs overfor den franske franc. I Monaco anvendes den franske franc, som sammen med den spanske peseta er valuta i Andorra. Schweizerfrancen er valuta i Liechtenstein og den italienske lire anvendes i San Marino og Vatikanstaten, selv om der også anvendes egen valuta. Karibati, Nauru og Tuvalu har alle australske dollar. På Marshalløerne, Mikronesien og Palau er US-dollar den officielle valuta. Således findes der flere forskellige løsninger på valutaspørgsmålet.

Nogle mikrostater har toldunion med andre lande. Dette er oplagt for Luxembourg i forbindelse med landets EU-medlemskab. Malta og Cypern har samarbejdsaftale med EU, og begge lande bliver sandsynligvis snart medlemmer af EU. Arbejderpartiregeringen på Malta tilbagekaldte den tidligere ansøgning fra øen, som ellers havde sat direkte kurs mod EU-medlemskab, men der genvalgte siden en nationalforsamling, som igen sætter ansøgningen fra Malta øverst på dagsordenen.

Det er interessant, at også nationalbevidste partier kan have som mål at indlemme landet i regionale organisationer. Dette er netop situationen i det skotske nationalparti (SNP), der både arbejder for suverænitet for Skotland, og for at et selvstændigt Skotland bliver medlemsstat i EU. Andorra, Monaco og San Marino har alle toldunion med deres naboer og særftaler med EU. De fleste mikrostater i u-landskategorien har visse rettigheder angående adgangen til EU med sikrede eksportmængder udover andre fortrinsordninger. Forbindelsen med den gamle centralmagt har haft stor betydning, når landene har fået adgang til det store europæiske marked.

Nogle mikrostater bibeholder tæt forbindelse til den gamle centralmagt. Nogle samarbejder med en stærk nabo, og andre, f.eks. de caribiske mikrostater i Commonwealth, samarbejder med mikrostater i samme situation i en regional organisation. Disse forbindelser behøver ikke at være nævnt i forfatningen. Det gøres dog gerne, når statsoverhovedet eller højeste ankedomstol i den gamle centralmagt

er fælles. I nogle tilfælde, som f.eks. i Østkaribien, er disse anliggender formelt aftalt i overenskomst. I andre tilfælde er forbindelserne uformelle, men dog klare.

Sammenfatning

Den hurtige vækst i antallet af mikrostater, især i årene mellem 1960 og 1990, så at sige samtidigt med, at verdensøkonomien bliver mere åben og vi taler om globalisering, tyder på, at to umiddelbart betragtet modstridende tendenser i tiden på en eller anden måde skrider frem i gensidig sammenhæng. Internationaliseringen har på samme tid en integrerende og disintegrerende effekt på verdenssamfundet. Internt i sammensatte stater ses øgede disintegrerende tendenser, som i flere tilfælde har medført, at en ny stat er grundlagt, samtidigt med at staterne knyttes tættere sammen i verdenssamfundet, bl.a. i regionale organisationer som EU. En betingelse for, at et land skal kunne deltage i sådanne internationale organisationer er, at landet er en suveræn stat.

Tendensen med regionale organisationer og FN-institutioner, der udarbejder internationale forpligtende regelværk, skaber bedre udsigter for mikrostater til at udnytte de muligheder, som suveræniteten giver, end bare for 40 år siden, hvor små lande i langt større grad måtte satse på støtte og forsvar fra en eller anden centralmagt, ofte ved statsretligt at være direkte underlagt en sådan magt.

Der er opstået et væld af mikrostater den seneste menneskealder, og de fleste har klaret sig godt i verdenssamfundet. Der er dog enkelte undtagelser, ofte i forbindelse med en ugunstig geopolitisk placering, som f.eks. i tilfældet Cypern.

Den globale udvikling og internationalisering efter sidste verdenskrig, især knyttet til FN-systemet, har både skabt bedre og trygkere forhold for, at mikrostater kan få suverænitet, og bedre livsvilkår for disse små suveræne stater, efter oprettelsen af deres suveræne status.

Nu er mikrostaterne i stand til at fremstå for fremmede regeringer og internationale organisationer direkte og på egne vilkår. Statusen som selvstændige stater virker som adgangskort til verdens rege-

ringskontorer og internationale organisationer. Dog kræver denne status samtidig, at der føres en fornuftig og ansvarsfuld politik angående sikkerhedspolitiske og økonomisk-politiske udfordringer.

Kapitel 6

Folkeretten og færøsk suverænitet

Her skal de regler i folkeretten forsøges belyst, som må antages at være af betydning for etablering af Færøerne som en suveræn stat. Først skal der i korte træk redegøres for folkeretten. Dernæst gennemgås de formelle regler og krav til etablering af en ny stat i henhold til den klassiske folkeret. Derefter belyses den revolutionerende udvikling, der begyndte efter sidste verdenskrig, og som medførte, at begrebet *folkenes selvbestemmelsesret*² fra at være en politisk vision med umådelig kraft blev til en næsten almindelig anerkendt juridisk princip, som fandt sin endelige form i den historiske udvikling, der almindeligvis omtales som afkolonisering. Det forsøges tillige at belyse betydningen af selvbestemmelsesretten for Færøernes stilling i dag, når det drejer sig om at etablere en suveræn færøsk stat. Til sidst nogle betragtninger om anerkendelsen af nye stater og deres rettigheder og pligter som en del af det internationale samfund.

Lidt om folkeret

Folkeretten adskiller sig på mange måder fra den nationale ret. Den afgørende forskel er, at medens de fleste moderne stater har et retssystem med faste regler for, hvordan der lovgives og retshåndhæves, er disse forhold indrettet ganske anderledes inden for folkeretten.

FN's generalforsamling er ikke en international lovgivende forsamling. Den internationale domstol kan kun dømme i sager, hvor begge parter har givet sit samtykke dertil, og den magt, der udøves af FN's sikkerhedsråd, er begrænset såvel juridisk som politisk.

På trods af denne fundamentale forskel, er der dog vokset et meget omfattende folkeretligt system frem, især gennem de seneste 50

²Man ser at og til også dette beskrevet som nationernes selvbestemmelsesret. Folk og nation er i denne sammenhæng nærmest synonyme. Også i engelsk sprogbrug benyttes begreberne *people* og *nation* ofte synonymt

år, med grundlæggende regelværk på så forskellige områder som international fred og sikkerhed, krigsførelse, havret, atomkraft, miljø og menneskerettigheder. Og selv om der ikke findes politi eller fængsler i det internationale retssystem, kan man på forskellige måder "straffe" de lande, der ikke overholder reglerne.

I en stat med et reguleret retssystem er det forholdsvis enkelt at finde frem til, hvad der er gældende ret, og i almindelighed ordnes retskilderne trinvis med forfatningen øverst. Inden for folkeretten findes der ikke en ordnet lovgivningsmagt og kun få regler, der binder andre lande end dem, der har anerkendt reglerne. Det forsøg på at ordne retskilderne inden for folkeretten, som hidtil har fået størst tilslutning, er artikel 38, 1. stk., i den internationale domstols statut, der fastsætter:

Domstolen, hvis opgave er at afgøre de tvister, der forelægges den, i overensstemmelse med mellemfolkelig ret, skal anvende:

- (a) *mellemlfolkelige konventioner af almindelig eller særlig art, som hjemler regler, der udtrykkelig er anerkendt af de stridende stater;*
- (b) *den mellemfolkelige sædvane som udtryk for en almindelig praksis, der er anerkendt som retsregel;*
- (c) *de almindelige retsgrundsætninger, som anerkendes af civiliserede nationer;*
- (d) *med den begrænsning, som følger af artikel 59, retsafgørelser samt de forskellige nationers mest ansete forfatteres meninger som hjælpemiddel ved konstateringen af, hvad der er gældende ret.*

Artikel 59 fastsætter, at den internationale domstols afgørelser kun binder parterne og kun i den pågældende sag.

Med undtagelse af hjælpereglen under (d) ovenfor, er der ingen direkte rangordning af retskilderne inden for folkeretten. Dog er den afgørende forskel mellem sædvaneret (*customary law*) og traktatsret (*treaty law*), at den første er alment bindende, medens den anden kun binder de lande, der har anerkendt den pågældende traktat.

I videre betydning findes der mange andre kilder til folkeretten. Selv om beslutninger i FN's generalforsamling ikke er bindende og

endnu mindre er retsstiftende i sædvanlig betydning, har de dog en meget stor betydning som fortolkningsbidrag og fingerpeg om retsopfattelsen i det internationale samfund, især når det drejer sig om beslutninger om generelle forhold, som opnår fuld eller bred tilslutning blandt medlemslandene. Som eksempel kan nævnes FN's erklæring af 10. december 1948 om menneskerettighederne. Selv om der "kun" er tale om en vedtagelse og ikke en traktat, er den almindelige opfattelse i dag, at erklæringen er folkeretlig bindende.

Folkeretten: Betingelser for etablering af en ny stat

Artikel 1 i Montevideotraktaten (*Convention on Rights and Duties of States*) af 1933 lyder således:

En stat bør som juridisk person i folkeretten indehave følgende egenskaber: (a) en bestandig befolkning; (b) et afgrænset territorium; (c) en regering; og (d) være i stand til at have relationer til andre stater.

Færøerne er et særdeles vel afgrænset territorium, hvilket turde være unødvendigt at nævne. Der findes ikke noget mindstekrav til størrelsen af et landområde som grundlag for et stat. F.eks. blev Mikronesien med et landområde på 702 kvadratkilometer medlem af FN i 1991, og Palau med 458 kvadratkilometer blev medlem i 1994.³

Udover et landområde kræves der selvfølgelig også et folk, som har en vis vedvarende tilknytning til området (*permanent population*). Denne betingelse opfylder Færøerne også uden videre, endda så forbilledligt, at hvis Færøerne blev en suveræn stat, ville den være en af de helt få enkeltations-stater i Europa.

Som bekendt er det kun stater, der kan opnå medlemsskab af FN. I henhold til artikel 4, 1. stk., i FN-pagten er medlemsskab åben for "*alle andre fredselskende stater, som påtager sig forpligtelserne i nærværende pagt og efter organisationens skøn er i stand til og villige til at opfylde disse forpligtelser*".

³ Den 14. september 1999 optoges yderligere tre mikrostater – Tonga, Kiribati (tidl. Gilbert Islands) og Nauru – som medlemsstater i FN.

Der er heller ikke noget mindstekrav til befolkningens størrelse for medlemskab af FN. Dog fik kravet om, at medlemmerne skal være i stand til at opfylde deres forpligtelser overfor FN, flere medlemslande til at foreslå, at mikrostater, der opnåede medlemskab, skulle have begrænset stemmeret. I 1969 nedsatte FN et ekspertudvalg til at behandle sagen, men efter at udvalget har udgivet en foreløbig rapport i 1970, er der ikke sket mere i sagen. Flere mikrostater har også opnået medlemskab af FN, f.eks. St. Kitts & Nevis med 42.000 indbyggere (1983) og Palau med 18.000 indbyggere (1994). Af mikrostater i Europa kan nævnes Liechtenstein med 31.000 indbyggere (1990), Andorra med 61.000 indbyggere (1993), Monaco med 31.000 indbyggere (1993) og San Marino med 24.000 indbyggere (1992).

En *statsmagt* med administration og domstole er den bedste beskyttelse for et sikkert samfundssystem, og i så henseende er kravet om en regering, der er i stand til at udøve myndighed og opretholde lov og orden, måske det vigtigste krav i følge Montevideotraktaten.

Kravet om at være i stand til at have relationer til andre stater betyder, at suveræniteten ikke kun er et spørgsmål om formelle forhold, men også skal være til stede i praksis som reel selvstændighed.

I tilfælde, hvor en del af en stat fremsætter krav om etablering af egen stat, er det af afgørende betydning, om kravet støttes af den eksisterende centralregering eller ej. Andre stater og det internationale samfund generelt stiller mindre krav til anerkendelse af den nye stat, hvis den gamle regering anerkender den, end hvis den sætter sig imod. Det må sikkert være med dette i tankerne, at Island fik en regel med i forbundsloven fra 1918 om, at Danmark skulle meddele andre stater, at det havde anerkendt Island som suveræn stat.

Samme forhold gjorde sig også gældende i Europa i 80- og 90'erne. Medens de baltiske lande og andre forhenværende sovjetrepublikker mødte liden velvilje i deres kamp for at etablere selvstændige stater, og først efterhånden blev anerkendt af de øvrige europæiske stater, havde Tjekkiet og Slovakiet ingen problemer i så henseende.

Nationernes selvbestemmelsesret

I begge de internationale overenskomster, der blev vedtaget af FN i december 1966, og som drejer sig om henholdsvis borgerlige og forfatningsmæssige rettigheder, og om økonomiske, samfundsmæssige og kulturelle rettigheder, er artikel 1 fælles og enslydende:

1. *Alle folk har selvbestemmelsesret. I kraft af denne kan de frit bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.*
2. *Alle folk kan til deres egne formål disponere frit over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel i folkeretten. Et folk må aldrig berøves sine eksistensmuligheder.*
3. *De i denne konvention deltagende stater, herunder sådanne som har ansvaret for forvaltningen af ikke-selvstyrende områder eller formynderskabsområder, skal medvirke til selvbestemmelsesrettens gennemførelse og respektere denne retlighed i overensstemmelse med bestemmelserne i De forenede Nationers pagt*

De fleste vil nok genkende den første sætning i denne artikel. Her siges det tydeligt, at alle nationer har selvbestemmelsesret, og at det færøske folk udgør en særskilt nation, tvivler de færreste på. Alligevel er dette ikke hele sandheden, og her skal forsøges at belyse det juridiske indhold i begrebet om nationernes selvbestemmelsesret på grundlag af internationale regler og praksis.

Det var så forskellige statsmænd som sovjetlederen Lenin og USA's president Wilson, der ud fra hver deres forudsætninger og med så forskellige grundsynspunkter, som tænkes kan, der i begyndelsen af dette århundrede fremsatte hver sin lære om selvbestemmelsesretten. Hos Lenin, som lagde vægt på selvbestemmelsesrettens eksterne side (*external self-determination*) var hovedformålet den

verdensomspændende socialistiske revolution: Ethvert folk har ret til at gøre oprør mod sine magthavere og etablere sin egen (socialistiske) stat. Wilsons ærinde var derimod at støtte den vestlige demokratiske ide: Regeringen måtte bygge på folkets samtykke. Han lagde vægt på den interne side af selvbestemmelsesretten (*internal self-determination*). Her finder vi allerede modsætningerne mellem to forskellige fortolkninger af selvbestemmelsesretten, som fortsat er de grundlæggende, den internt baserede og den eksternt baserede forståelse, som vi vender tilbage til nedenfor.

Første verdenskrig og Folkeforbundet

De store tabere i første verdenskrig var Østrig-Ungarn, Tyskland og det ottomanske rige. Alle tre var flernationsstater, og nu skulle det være let for Wilson, som præsident i det stærkeste land blandt vinderne, at føre sine tanker om nationernes selvbestemmelsesret ud i livet, da Europakortet skulle tegnes på ny. Dette blev også gjort, men kun delvis, både på grund af modstand fra de andre vindere af krigen, og fordi det viste sig at være vanskeligt i praksis at føre planerne ud i livet.

Et af Wilsons grundsynspunkter var, at der skulle være overensstemmelse mellem *stat* og *nation*. Dette blev også forsøgt gennemført, men dog kun nogenlunde fuldstændigt, når det drejede sig om de tabende stater, og det kom ikke på tale at vende blikket uden for Europa og tillade de mange kolonifolk at etablere egen stat. Den største hindring for at iværksætte Wilsons tanker var dog, at såfremt hver nation skulle have egen stat, ville verden blive opdelt i mange småstater. Der er blevet sagt, at der kun er to stater i Europa i dag, som reelt er enkelt-nations-stater, nemlig Island og Portugal.

Hovedformålet med Folkeforbundet var at sikre verdensfreden, og synspunktet om, at staten skulle dannes i overensstemmelse med folkets vilje, antoges at ville reducere en vigtig årsag til uenigheder og stridigheder landene imellem. I Europa blev Finland, Polen, Tjekkosllovakiet og de tre baltiske lande etableret som egne stater. Herudover blev der taget skridt til et særligt værn for de mindretal, der ikke var så heldige at få en egen stat. Dette blev gjort i de for-

skellige fredsaftaler, som Folkeforbundet skulle føre tilsyn med, og som lagde vægt på beskyttelse af sprog og andre kulturelle karakteristika hos disse mindretal.

Som nævnt blev der ikke gjort noget for at give kolonierne uden for Europa selvstyre og endnu mindre suverænitet. Her etableredes i stedet det såkaldte mandatsystem, som under Folkeforbundets opsyn skulle sikre disse kolonier jævn fremgang med en eller anden form for selvstyre som mål.

Anden verdenskrig og FN

Under anden verdenskrig nåede volden mod såvel nationer som individer hidtil ukendte højder. Allerede tidligt i krigen opstod tanker om en ny verdensorganisation, der bedre end Folkeforbundet havde været i stand til, skulle skabe en ny verdensorden baseret på fredeligt samarbejde mellem nationerne. De Forenede Nationer, FN, blev etableret den 26. juni 1945, hvor stiftelsestraktaten blev underskrevet i San Francisco.

FN-pagten

FN's hovedformål er i følge første artikel i FN-pagten at sikre international fred og sikkerhed, at udvikle venskabelige forhold mellem nationerne baseret på anerkendelse af folkenes ligeberettigelse og af deres selvbestemmelsesret og på andre passende skridt til at styrke verdensfreden.

Dette var første gang, at princippet om nationernes selvbestemmelsesret blev stadfæstet i en international traktat, og debatten var stor mellem deltagerlandenes repræsentanter i det udvalg, der forberedte traktaten. Der var både uenighed om, hvorvidt bestemmelsen overhovedet skulle tages med og om, hvordan den skulle tolkes. Generelt synes den almindelige opfattelse at have været, at denne selvbestemmelsesret i hvert fald ikke rakte så langt, at den gav et ikke-selvstændigt folk ret til at bryde de statslige bånd og etablere egen stat (*secession*). Som årene gik, blev dette princip og nationernes

selvbestemmelsesret dog efterhånden ændret af medlemslandene både ved traktater og i praksis til en bestemmelse, der blev bindende for staterne, dog fortsat uden enighed om indholdet.

FN-pagtens kapitel XI

I artiklerne 73 og 74 i dette kapitel findes reglerne om ikke-selvstyrende territorier. Medlemslandene påtager sig ansvaret for disse territorier og deres befolkning og skal i denne forbindelse bl.a. se til, at der etableres selvstyre (*self-government*) med henblik på befolkningernes politiske aspirationer og støtte dem i progressiv udvikling af frie politiske institutioner. Herudover havde medlemslandene pligt til at indsende regelmæssige rapporter til FN's generalsekretær om situationen i disse territorier.

I en skrivelse til medlemslandene den 29. juni 1946 blev disse af generalsekretæren bedt om at oplyse, hvilke territorier, der var aktuelle i denne henseende. På grundlag af svarene blev der udfærdiget en liste med 74 territorier. Denne liste blev efterfølgende godkendt af generalforsamlingen. Danmark satte Grønland, men ikke Færøerne på listen, og rapporterede også om Grønland indtil 1953, hvor den danske grundlov trådte i kraft i Grønland.

Nationernes selvbestemmelsesret: Udviklingen i FN

Den selvbestemmelsesret, der blev stadfæstet i artikel 1, 2. stk., og artikel 55 i FN-pagten, kunne næppe regnes for andet end et princip af mere politisk end juridisk art. Efterhånden blev dette princip hovedvåbnet i den politiske udvikling, der førte til afvikling af alt kolonistyre, som Sovjetunionen sammen med landene i den tredje verden satte sig i spidsen for. I flere generalforsamlingsbeslutninger blev selvbestemmelsesretten mere indgående defineret og udbygget til bedre at kunne tjene dette formål.

Ikke-indblanding i interne anliggender

Den politiske udvikling, som de fleste store lande i den vestlige verden og især de gamle kolonimagter stod i spidsen for, påberåbte sig hjemmel i FN-pagtens artikel 2, 7. stk., der forbyder indblanding i forhold, der grundlæggende er underlagt en stats jurisdiktion. Disse lande hævdede, at forholdene mellem dem og deres kolonier var sådanne indre anliggender. Begge disse programerklæringer, afvikling af kolonistyret og ikke-indblanding (*non-intervention*) genfindes i de fleste generalforsamlingsbeslutninger om afskaffelse af kolonivældet.

To vigtige beslutninger stammer fra den 14. og 15. december 1960 om henholdsvis frihed til kolonierne og deres befolkninger og om rapporteringspligt i henhold til FN-pagtens artikel 73(e).

Beslutning 1514(XV) om frihed til kolonibefolkningerne fastslår indledningsvis, at alle folk har selvbestemmelsesret, og tilføjer, at manglende politisk, økonomisk, samfundsmæssig eller uddannelsesmæssig kapacitet aldrig skal være undskyldning for at forsinke friheden. Det tilføjes, at ethvert forsøg på at splitte den nationale enhed og et lands territorium helt eller delvist ikke er i overensstemmelse med formålet og grundbestemmelserne i FN-pagten.

Da nu afskaffelsen af kolonistyret stod øverst på dagsordenen på FN's generalforsamlinger, var det vigtigt klart at definere indholdet i kolonimagternes rapporteringspligt til FN i henhold til FN-pagtens artikel 73(e). Dette blev gjort i beslutning 1541(XV), som opstillede 12 principper som vejledning. Beslutning 1541(XV) fremsætter i princip VI tre alternative løsninger for realisering af et folks selvbestemmelsesret. Princip VI er sålydende:

Et ikke-selvstyrende territorium, kan siges at have opnået fuldt selvstyre ("full measure of self-government", red.) ved:

- (a) *Etablering af en suveræn uafhængig stat;*
- (b) *Associeret statsforbindelse ("Free association", red.) med en uafhængig stat; eller*
- (c) *Integration i en uafhængig stat.*

Medens det blev anset for unødvendigt at opsætte betingelser for procedurerne, hvis det første alternativ blev valgt, bliver der stillet klare krav til de to andre alternativer, de hårdeste krav til den sidste. 10 år senere blev et fjerde alternativ godkendt: *Enhver anden politisk stilling efter vedkommende folks frie afgørelse.*

Med denne beslutning – og et stort antal andre beslutninger – som idégrundlag, tog afviklingen af kolonistyret fart, og man kan sige, at selvbestemmelsesrettens eksterne dimension fik stor tilslutning. Imidlertid skete det næsten kun i kolonisammenhæng. Det blev efterhånden naturligvis næsten umuligt for kolonimagterne at få tilslutning til det synspunkt, at deres forhold til kolonier i andre verdensdele, der kun havde lidt til fælles med kolonimagten, skulle anses for interne anliggender og derfor være beskyttet mod indblanding.

Selvbestemmelsesretten, forholdet mellem dens interne og eksterne dimension

Der var andre end kolonibefolkningerne, der havde lyst til at gøre krav på retten til at indrette deres egne forhold, helst inden for egen stat, men for de fleste var det sværere at få støtte fra FN. Her vandt reglen om indblanding i et medlemslands indre anliggender over den eksterne side af selvbestemmelsesretten. Eller med andre ord, her blev selvbestemmelsesretten ikke anset for at hjemle krav om løsrivelse fra centralmagten for at etablere egen stat.

At de fleste af FN's medlemslande var enige i denne fortolkning, er ikke svært at forstå, når man tænker på deres forskellige interesser. Først og fremmest må man tænke på, at FN trods alt er en organisation af suveræne stater, der har som fælles interesse at beskytte rigsheden mod opsplitting. De nyligt frie afrikanske og asiatiske lande var så at sige uden undtagelse blevet oprettet indenfor de ofte tilfældige grænser fra kolonitiden. Derfor var disse nye stater yderst bekymrede for eventuelle (og udtalte) politiske krav fra de hundredvis af folk, der befandt sig indenfor deres statsgrænser. De ønskede ikke en udvikling, hvor disse folk hver for sig skulle få medhold i kravet om selvbestemmelsesret. Sovjetunionen og de vesteuropæiske lande havde heller ikke lyst til at støtte frihedsbevægelserne in-

denfor deres statsgrænser eller i geografiske nærområder, hvor der kunne være fare for "smitte-effekt" på tværs af grænserne.

Nu kom den anden del af selvbestemmelsesretten, den interne dimension, til sin ret. I afkoloniseringstiden blev der i verdenssamfundet ikke vist megen interesse for spørgsmålet om, hvorvidt de nye landes styreform blev demokratisk eller ej.

Selvbestemmelsesrettens interne dimension kan kort belyses som kernen i demokratibegrebet: Ethvert folk skal have ret til uden indblanding udefra at vælge den regering, det vil have. I FN's generalforsamlingsbeslutning 2625(XXV) fra 1970 om venskabelige forhold mellem stater er den interne dimension beskrevet således: *Forbud mod indblanding i en anden stats indre anliggender er betinget af, at staten har en regering, der repræsenterer hele folket uden hensyn til race, religion eller hudfarve.*

Organisationen for sikkerhed og samarbejde i Europa

Den 1. august 1975 vedtog repræsentanter for 35 lande i Europa og Nordamerika Helsinki-slutakten, der handler om samarbejde og sikkerhed mellem landene. Dokumentet indeholder en proklamation af de principper, der skal gælde for forholdene imellem staterne.

Princip VIII lyder således:

Deltagerstaterne vil anerkende nationernes ligestilling og deres selvbestemmelsesret, vil altid handle i overensstemmelse med FN-pagtens formål og principper og relevante regler inden for folkeretten, heriblandt dem, som angår forsvaret af staternes landområder.

Med hjemmel i princippet om nationernes ligeberettigelse og deres selvbestemmelsesret har alle nationer altid ret til, i fuld frihed, når de vil, og som de ønsker sig, at tage afgørelse om deres indre og ydre politiske stilling, uden indblanding udefra, og efter eget ønske at fremme deres politiske, økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.

Deltagerstaterne bekræfter på ny den verdensomfattende betydning, det har for udviklingen af venskabelige forhold blandt dem og blandt alle lande, at nationernes ligestilling og deres selvbestemmelsesret anerkendes og udøves fuldt ud.

Når man erindrer, at dette er en af de nyeste internationale vedtagelser om selvbestemmelsesret, og at den har tilslutning fra så at sige alle lande i Europa, er det klart at den har meget stor betydning for de nationer i denne verdensdel, der ønsker at gøre deres selvbestemmelsesret gældende i praksis. Dertil kommer, at kolonistyre og fremmed militær besættelse ansås for at være så godt som ukendte fænomener i Europa i 1975, og at formuleringen således er tiltænkt andre forhold end afvikling af kolonistyre.

Som noget nyt i forhold til FN-beslutninger om selvbestemmelsesret, kan fremhæves følgende:

- Alle nationer har denne ret, og ikke kun (eller først og fremmest) kolonisationer.
- Retten gælder til alle tider.
- Selvbestemmelsesretten og menneskerettighederne er tæt knyttet sammen.
- Både selvbestemmelsesrettens interne og eksterne side stadfæstes, dog således at den interne side skal forstås som retten for hele folket i en stat til at træffe afgørelse om landets politiske stilling. Det afgørende princip ved selvbestemmelsesrettens eksterne side er her, at ingen territorielle eller andre ændringer kan gennemføres af en regering, hvis det går imod folkets vilje i det pågældende land.
- Selvbestemmelsesretten omfatter ikke nationale eller andre mindretal i en stat og hjemler ikke krav om løsrivelse.

Konklusion om selvbestemmelsesret og løsrivelse

Som belyst ovenfor har to grundlæggende opfattelser stået i et modsætningsforhold til hinanden, lige siden FN-pagten stadfæstede de

to regler om selvbestemmelsesret og om beskyttelse mod opsplitning af en stats territorium. I afkoloniseringsperioden havde den første opfattelse overtaget, men senere har der været lagt mere vægt på den sidste.

I dag synes den almindelige opfattelse at være, at den eksterne side af selvbestemmelsesretten hjemler krav om løsrivelse i følgende tilfælde:

- Kolonibefolkninger har fortsat ret til løsrivelse og til at etablere egen stat.
- Det samme gælder for befolkninger, der lever under fremmed besættelsesmagt, der historisk er opstået efter 1945, da FN-pagten forbød brug af magt i internationale forhold.
- Folk, der lever under forhold, der fratager dem deres interne selvbestemmelsesret, f.eks. i de tilfælde, hvor regeringen i en fler-national stat vedholdende underkuer visse nationaliteter og overtræder deres grundlæggende menneskerettigheder, bør ligeledes have ret til at forlange løsrivelse og etablere egen stat.

Andre eksempler på opdeling af stater i selvstændige stater er delingen af forbundsstater indenfor den oprindelige stats grænser (Tjekkiet og Slovakiet) og opløsning efter forhandlinger baseret på historiske og/eller juridiske forhold (Etiopien og Eritrea).

Det er beskrevet ovenfor, hvordan reglerne om selvbestemmelsesret er opstået, ofte som kompromiser mellem stater, der har forskellige idealer og politiske interesser at pleje. Disse interesser præger formuleringen af reglerne og ikke mindst udøvelsen af dem i praksis. Hertil kommer, at det sjældent for ikke at sige aldrig forekommer, at uoverensstemmelser mellem stater er så ensartede angående forudsætninger og faktiske forhold, at det er muligt at sige, at en bestemt regel skal anvendes netop på samme måde fra én uoverensstemmelse til den anden. Alt taget i betragtning, bør hvert enkelt tilfælde behandles ud fra sine egne forudsætninger.

Særlige færøske forhold

Hovedbetingelsen ifølge alle internationale traktater og beslutninger for at kunne udøve selvbestemmelsesret er, at vedkommende befolkning udgør en særlig nation. Et velafgrænset landområde er i praksis også en fordel, men næppe et direkte formelt krav. At dette område ikke er en sammenhængende del af statens område er så betydningfuldt, at det nok må opfattes som et direkte krav. Derudover er der andre forhold, som har betydning, f.eks. hvilken retsstilling vedkommende folk har inden for staten, hvorvidt selvbestemmelsesretten er udøvet og i så fald, hvorvidt en truffen beslutning i så fald kan omstødes – spørgsmålet om selvbestemmelsesrettens irreversibilitet versus dens fortabelse. Det har også betydning, i hvilket omfang befolkningen har kæmpet for selvstyre, og hvilken stilling de centrale statsmyndigheder har indtaget.

Med disse spørgsmål i tankerne påbegyndes analysen af det færøske folks stilling og undersøgelsen af, i hvilket omfang det opfylder kravene i henhold til folkeretten for at gøre selvbestemmelsesretten gældende.

Er det færøske folk en særlig nation ifølge folkeretten ?

Dette spørgsmål må forekomme overflødigt for de fleste færing og dertil let at besvare. Her må man imidlertid tænke på, at spørgsmålet bliver stillet af det internationale samfund og ikke er slet så let at besvare i de fleste tilfælde, hvor uenighed opstår omkring selvbestemmelsesretten.

Der har været gjort mange forsøg på at definere, hvad et folk er. Her bygges der på den anerkendte folkeretsekspert Cristescu, der definerer et folk således:

Betegnelsen "folk" betyder en samfundsmæssig helhed, der har en klar identitet og sine egne kendetegn; det har som forudsætning tilknytning til et landområde, selv om vedkommende folk med urette er bortført og andet folk uden naturlig tilknytning til området er kommet i stedet; et folk bør ikke forveksles med natio-

nale, religiøse eller sproglige mindretal, hvis eksistens og rettigheder er anerkendt i artikel 27 i den Internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Denne beskrivelse bygger, hvad der er sædvanligt, både på objektive forhold og subjektiv og internt forstået samhørighed ved at være et folk. Tænkes der på den færøske virkelighed er situationen denne:

- Det færøske folk bor i et velafgrænset landområde fjernt fra Danmark.
- Administrativt har Færøerne altid haft en særstilling i forhold til det norske og senere det danske rige.
- Politisk er forskellen mellem Færøerne og Danmark tydelig, både hvad politiske institutioner og partifordelingen angår.
- Juridisk har Færøerne en ældgammel særstilling og har aldrig været en helt integreret del af Danmarks jurisdiktion.
- Økonomisk har der altid været og er fortsat meget stor forskel på Færøerne og Danmark.
- Historisk havde Færøerne helt frem til i begyndelsen af det 19. århundrede mere til fælles med Norge end med Danmark, og også i nyere tid har historien været forskellig på Færøerne og i Danmark.
- Den kulturelle forskel er tydelig med forskelligt sprog og andre nationale kendetegn.
- At færinger altid har opfattet sig som eget folk er et faktum, som ikke betvivles.

Velafgrænset territorium

Som nævnt under behandlingen af FN's kolonipolitik var det kun oversøiske kolonibefolkninger, der fik fuld støtte i frihedskampen, medens der ikke blev taget hensyn til folk, der boede indenfor statsgrænserne i flernationalitetsstater. Med Færøernes geografiske placering i det danske rige i tankerne kan man dårligt fremføre det synspunkt, at et færøsk krav om udskillelse med det formål at etablere egen stat vil medføre opsplitning af den danske stats landområde.

de. Dertil er der for meget hav i mellem. Et af de afgørende argumenter imod etablering af egen stat kan derfor næppe anvendes, for så vidt angår Færøerne.

Danmarks stilling til det færøske folk som en særlig nation

Overfor det internationale samfund synes Danmarks stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt Færøerne er en selvstændig nation, at være uklar.

Som tidligere nævnt blev Grønland, men ikke Færøerne, opført på FN-listen over territorier, der ikke havde selvstyre (*Non-Self-Governing Territories*) i henhold til artikel 73 i FN-pagten. Grunden kan være, at Danmark allerede dengang havde den opfattelse, at man ved disse områder reelt skulle forstå kolonier, og at Grønland var en koloni var almindelig anerkendt, medens der er udstrakt tvivl om, hvorvidt Færøerne kunne beskrives som en koloni. På den anden side drejer artikel 73 sig ikke, eller i hvert fald ikke kun, om kolonier og kunne næppe tolkes så snævert allerede i 1946.

En anden grund kunne være, at Færøerne havde været betragtet som integreret med den anden del af riget og derfor ikke var omfattet af artikel 73. En sådan opfattelse var næppe i overensstemmelse med Færøernes virkelige stilling i riget på dette tidspunkt. Den midlertidige styrelsesordning fra 9. maj 1940 var stadig i kraft, i 1946 godkendte den danske regering, at der blev afholdt folkeafstemning, hvor den ene mulighed var løsrivelse, og Færøernes statsretlige stilling i riget blev ikke ordnet før i 1948 med hjemmestyrelsen. Under disse omstændigheder måtte det være vanskeligt for Danmark at påstå, at Færøerne ikke var en slags *non-self-governing territory*.

Der er dog stort set intet offentligt tilgængeligt materiale om begrundelserne for den danske regerings stillingtagen.

I rapporter til FN i henhold til menneskerettighedskonventionerne fra 1966 har den danske regering omtalt Færøerne (og Grønland) under artikel 1, der omhandler folk, og ikke under artikel 27 om mindretal.

Her kan det også nævnes, at da Danmark ratificerede Europarådets rammeaftale om beskyttelse af nationale mindretal, blev det bekræftet, at aftalen skulle gælde for det tyske mindretal i Sønderjyl-

land, men der blev intet sagt om folket på Færøerne (eller i Grønland). Dette kan næppe opfattes anderledes end en indirekte anerkendelse af det færøske folk som et selvstændigt folk.

Overfor Færøerne er den danske stilling klarere

De danske rigsmyndigheder har både anerkendt færingerne som eget folk og har endog anerkendt dette folks ret til fuldt selvstyre eller løsrivelse. I en skrivelse fra den danske statsminister i forbindelse med det forestående lagtingsvalg, bekendtgjort i *Dimmalætting* den 27. oktober 1945, meddeltes det, at regeringen havde godkendt, at den midlertidige styrelsesordning fra 9. maj 1940 fortsat skulle være i kraft, indtil en endelig ordning var kommet i stand. Statsministeren udtaler, at det er hans håb, at valget vil give et klart fingerpeg om, hvad det færøske folk ønsker angående øernes fremtid, og fortsætter, at hvis valget klart og tydeligt viser, at det færøske folk ønsker ophør af samhørsforholdet med Danmark, vil man fra dansk side ikke afvise et sådant ønske.

Under forhandlingerne fra januar til marts 1946 om Færøernes fremtidige statsretlige stilling fremlagde den danske regering et forslag som grundlag for forhandlingerne, hvor der i indledningen siges, at "*Ministeriets Delegation har givet Udtryk for, at man, hvis Færingerne måtte ønske den fulde Selvstændighed og Ophør af det Historiske Samhørsforhold, fuldt ud vil respektere dette Ønske.*" Samme efterår godkendte regeringen folkeafstemningen med løsrivelse som den ene mulighed, og den første officielle bemærkning til valgresultatet var, at den danske statsminister anerkendte resultatet og videre udtalte, at adskillelsen mellem Færøerne og Danmark måtte ske på en lempelig måde.

I hjemmestyreløven er der også eksempler på dansk anerkendelse af det færøske folk som en nation. I præamblen (forordet) henvises der til Færøernes særstilling nationalt, historisk og geografisk (jfr. definitionen af et folk), og andre steder i loven henvises der også til det færøske folk. I lovens paragraf 1 konstateres først, at "*Færøerne udgør inden for denne lovs rammer et selvstyrende folkesamfund i det danske rige*". Senere siges det, at "*I henhold hertil overtager det færøske folk .. indenfor rigsenheden ordningen og styrelsen af færøske anliggender som angivet i denne lov.*" Dette kan læ-

ses som en anerkendelse af Færøernes selvbestemmelsesret, som dog i henhold til hjemmestyreløven blev udøvet indenfor rigsenheden.

FN's generalforsamlingsbeslutning 1541(XV) og Færøerne

Et fingerpeg om, hvad FN forstår ved begrebet et folk, kan man få ved at undersøge, hvilke kendetegn der lægges vægt på, når det drejer sig om kolonimagters rapporteringspligt i henhold til artikel 73(e) i FN-pagten.

I denne beslutning opsættes der nogle vejledende principper, og indledningsvis henvises til, at kapitel XI i traktaten omhandlende *Non-Self-Governing Territories*, skal gælde for territorier, der menes at være *of the colonial type* (Princip I). Videre siges det, at en udviklingsproces i dette territorium frem mod fuldt selvstyre skal have i tankerne, og at rapporteringspligten står ved magt indtil denne situation er opnået (Princip II).

Princip IV lyder således:

Rapporteringspligten gælder først og fremmest for et område, der geografisk er adskilt fra det land, der administrerer det, og har nationale og/eller kulturelle kendetegn, som afviger fra dette land.

Der fortsættes i Princip V:

Er det konstateret, at området har sådanne geografiske, nationale og kulturelle kendetegn, kan andre forhold tages i betragtning. Disse forhold kunne f.eks. være af administrativ, politisk, juridisk, økonomisk eller historisk art. Hvis de påvirker forholdet mellem det administrerende land og vedkommende område på en måde, der må påregnes at medføre, at området har en underordnet status ("position or status of subordination", red.), støtter dette den antagelse, at rapporteringspligten i henhold til artikel 73(e) i traktaten er gældende.

Uanset hvad man mener om kolonistatus eller ikke, er der ikke megen tvivl om, at forholdene mellem Færøerne og Danmark i de fleste forhold minder om dem, der er anført foran, og at færinger derfor også opfylder FN's betingelser for at blive anset som et folk.

Kan kravet om selvbestemmelsesret fortabes?

Den almindelige opfattelse er, at et folk, der udøver sin selvbestemmelsesret ved at blive integreret i en stat, bliver et mindretal i denne stat og derfor fortaber selvbestemmelsesretten. I denne situation er der ingen vej tilbage – et sådant valg vil ifølge folkeretten være irreversibelt.

Hvilken af de øvrige tre muligheder, om nogen, fik det færøske folk i 1948 ved hjemmestyreordningen? Der findes intet i forarbejderne til hjemmestyreloven, som tyder på, at man overhovedet har anlagt folkeretlige betragtninger under forhandlingerne. Dette kan synes mærkeligt, for trods alt var der ikke sket så lidt indenfor FN på dette område i 1948. Ses der på de tre andre valgmuligheder, må man nærmest komme til det resultat, at det færøske folk uden at vide det, hvad der var gode grunde til, fik den fjerde mulighed ("*Enhver anden politisk situation efter folkets frie afgørelse*", se ovenfor om nationernes selvbestemmelsesret), der ikke havde fundet vej til nogen FN-vedtagelse førend i 1970.

Hvis dette synspunkt holder, er der næppe nogen grund til at mene, at Færøerne har frasagt sig sin selvbestemmelsesret. Formuleringen i artikel 73 i FN-pagten om støtte til progressiv udvikling af politiske institutioner i de territorier, der ikke har selvbestemmelse, bekræfter snarere det synspunkt, at selvbestemmelsesretten ikke fortabes uden klare grunde.

Helsingfordsdokumentet, der er nævnt ovenfor, er også tydeligt angående dette spørgsmål, når det siges, at alle nationer altid har ret til at udøve deres selvbestemmelsesret, når de ønsker det.

Hvilke krav har det færøske folk ifølge folkeretten?

Det færøske folk opfylder alle krav i henhold til folkeretten til at blive anerkendt som særlig nation og har derfor selvbestemmelsesret. Når man skal vurdere indholdet i denne ret, eller med andre ord, hvilke krav det færøske folk kan stille med hjemmel i selvbestemmelsesretten og få medhold deri fra det internationale samfund, er svaret næppe så klart.

Hvad *den interne side* (demokrati) angår, kan man sikkert blive enige om, at det færøske folk – så langt som bestemmelsesretten rækker i følge hjemmestyreordningen – har selvbestemmelsesret. Ingen vil sætte spørgsmålstegn ved, at det politiske system på Færøerne er demokratisk, og at alle har samme mulighed for at deltage i det politiske liv på Færøerne. Dertil kommer, at Færøerne er repræsenteret i folketinget, som er det folkevalgte lovgivende organ for hele riget. Der kan dog måske stilles spørgsmålstegn ved værdien af denne repræsentation, i tilfælde af at grundlæggende interessemotivninger mellem Færøerne og Danmark tilspides.

Når det gælder selvbestemmelsesrettens *eksterne dimension*, er sagen mere kompliceret. Det må være almindeligt anerkendt i dag, at reglen om nationernes selvbestemmelsesret skal opfattes som en del af gældende folkeret, men stadig er der ikke enighed om indholdet af reglen, eller med andre ord, hvor langt denne ret rækker. Kan den hjemle krav om løsrivelse?

Foran (i afsnittet: *Konklusion om selvbestemmelsesret og løsrivelse*) er det forklaret, hvilke folk der i dag menes at have krav på løsrivelse med hjemmel i folkeretten, og det kan næppe hævdes med fuld overbevisning, at det færøske folk uden videre kan siges at høre til nogle af disse folk. På den anden side er det færøske folk i den heldige situation sammenlignet med de fleste af disse folk, at Færøernes landområde er så klart afgrænset og fjernt fra de øvrige dele af riget, at de modargumenter, der sædvanligvis bruges mod udskillelse af landområder og opløsning af rigsenheder, ikke er gældende, såfremt Færøerne støtter kravet om løsrivelse på selvbestemmelsesretten.

I denne forbindelse bør det erindres, at folkeretten ikke lægger hindringer i vejen, hvis to eller flere rigsdele i fælles forståelse beslutter at skilles ad og hver for sig etablere en særlig stat. Dette skete f.eks. da Tjekkoslavakiet blev delt i to stater den 31. december 1992.

Allerede den 19. januar 1993 var de to nye stater, Tjekkiet og Slovakiet, medlemmer af FN.

Anerkendelse af nye stater

Anerkendelse af stater og regeringer er et yderst kompliceret tema, da politiske og juridiske hensyn er så tæt knyttet sammen. Dertil kommer, at både folkeret og statsret har betydning på dette område. Når man skal tage stilling til anerkendelse af nye stater, er det ofte rene politiske interesser der er afgørende, men afgørelsen får alligevel juridiske konsekvenser på mange måder. Der må skelnes mellem anerkendelse af en stat og anerkendelse af en regering.

Når en ny stat etableres, må andre stater tage stilling til, om de skal anerkende den og have forbindelser med den som medlem af det internationale samfund. Spørgsmålet om, hvad de juridiske konsekvenser er, hvis en ny stat bliver anerkendt eller ej, har været meget omstridt, og der har været gjort to grundlæggende forskellige synspunkter gældende. Den klassiske opfattelse var, at anerkendelsen var en nødvendig del af de betingelser, som en ny stat måtte opfylde for fuldt ud at være en stat, og at anerkendelsen derfor i praksis var et selvstændigt krav udover dem, der var nævnt i Montevideoaftalen, for at en stat kunne blive medlem af det internationale samfund. I dag er de fleste internationale eksperter enige om, dette ikke er tilfældet. Anerkendelse er kun en konstatering af den virkelighed, at en ny stat, der opfylder kravene i henhold til folkeretten, er etableret.

Anerkendelse kan gives på forskellig måde, enten ved direkte proklamation om, at vedkommende stat bekendtgør, at den nye stat anerkendes fra en bestemt dag, eller på mere uformel måde, bl.a. ved samkvem af forskellig slags eller udnævnelse af ambassadører. Anerkendelsen kan også gives som fælles meddelelse fra flere stater under ét, ofte som led i en politisk enighed landene imellem og ofte over for den nye stat, der geografisk eller politisk anses som hørende til disses interesseområde. Godkendelse af medlemsskab af internationale organisationer, som kun tillader stater at være medlemmer, må nok også anses for anerkendelse af den nye stat, i hvert fald af de stater, der stemte for det nye medlemsskab.

I december 1991 vedtog medlemslandene i EU en fælles stillingtagen til udviklingen i Sovjetunionen, Østeuropa og især Jugoslavien, som bl.a. medførte fælles programmerklæring for anerkendelse af nye stater, som fastslår disse krav:

- Anerkendelse af reglerne i FN-pagten og de pligter, der blev stadfæstet i Helsingforserklæringen og Pariserklæringen, især når det drejer sig om lov og orden, demokrati og menneskerettigheder;
- sikkerhed for nationale grupper og mindretals rettigheder i overensstemmelse med pligterne, som medlemslandene i OSCE har påtaget sig;
- anerkendelse af grænsernes ukrænkelighed, som kun kan ændres på fredelig vis og i enighed mellem parterne;
- godkendelse af alle relevante pligter angående nedrustning og ikke-udbredelse af kernevåben samt sikkerhed og stabilitet;
- erklæring om, at alle tvister om nye stater og deres forpligtelser og rettigheder i forhold til den stat, de var en del af, ligesom uenighed i øvrigt inden for vedkommende territorium, skal løses i enighed eller om nødvendigt af en voldgiftsdomstol.

Dette program skulle være gældende i spørgsmål om anerkendelse af nye stater i tillæg til almindelige internationale regler og krav, der er nævnt ovenfor.

Om rettigheder og pligter

I de tilfælde, hvor suveræniteten over et bestemt landområde endelig overgår fra en stat til en anden i overensstemmelse med reglerne i folkeretten, er spørgsmålet, i hvilket omfang den nye stat er bundet af pligter og kan gøre krav om at overtage rettigheder fra den gamle stat. Der kan i denne forbindelse rejses mange spørgsmål: Hvad sker der med eksisterende internationale aftaler, med medlemskab af internationale organisationer, med internationale krav, med nationaliteten for vedkommende personer, med offentlig eller privat ejendom og med statsgæld? Disse og andre mere eller mindre vanskelige

spørgsmål kan ikke behandles fyldestgørende her, og emnet bliver derfor blot belyst i hovedtræk.

En stats territorium kan ændres på forskellig måde, og spørgsmålene nævnt ovenfor besvares forskelligt, alt efter hvilke ændringer der er på tale. Reglerne er ikke de samme, hvis et landområde tages fra en stat og tillægges en anden stat, eller en ny stat etableres på landområdet. Her bliver kun det sidste tilfælde berørt, og emnet bliver kun belyst i grove træk.

Internationale aftaler

Hovedreglen når det gælder aftaler om rettigheder over landområder (*dispositive treaties*) er, at de følger territoriet og ikke påvirkes af ændringer i suveræniteten over området. En følge af denne regel er, at en ny stat arver de landegrænser, der var gældende før, selv om de i mange tilfælde var tilfældige og uden hensyn til konkrete forhold som f.eks. nationalitet. Dette er mest synligt, når man ser på eksisterende landegrænser i Afrika.

Hvad andre aftaler angår, er hovedreglen den omvendte, når det drejer sig om forhenværende kolonier, der bliver selvstændige. De bliver ikke bundet af ældre aftaler uden at de selv samtykker deri. Når det drejer sig om nye stater, der er opstået ved løsrivelse fra selve centralmagten, d.v.s. ikke forhenværende kolonier, anses hovedreglen derimod at være den, at de bliver bundet af de fleste aftaler, som den forhenværende centralmagt havde indgået.

Nationalitet

Det antages ofte, at når suveræniteten overgår fra en stat til en anden, mister de statsborgere, der har bopæl i området, statsborgerskab i den første stat og får samtidigt statsborgerret i den nye. Denne regel skaber flere tvivlsspørgsmål, som er svære at besvare. Er det nok at vedkommende boede der, netop da ændringen skete, eller at de er født der? Eller skal begge krav være opfyldt? I praksis kan sådanne spørgsmål kun løses på tilfredsstillende måde ved aftaler el-

ler i henhold til intern lov. Ofte tillades det de pågældende at vælge, om de vil bevare det gamle statsborgerskab eller tage imod det nye. Det afgørende er, at man ordner det således, at man både undgår dobbelt statsborgerskab eller det, der er værre, nemlig at nogle står tilbage uden statsborgerskab.

Offentlige og private formuer

Den almindelige opfattelse er, at ejendomsretten til statslige aktiver på landområder, der skifter suveræniteten, følger med og blive overtaget af den nye stat. Ofte aftales sådanne forhold i en traktat.

Privat ejendomsret bortfalder ikke uden videre, hvis et område skifter suveræniteten. Såfremt regeringen i den nye stat eksproprierer privat ejendom, beror det på, hvor ejeren havde statsborgerskab, når der skal tages stilling til, hvilke regler der gælder. Har han statsborgerskab i den nye stat, er dette sædvanligvis uvedkommende for folkeretten. Har ejeren derimod statsborgerskab i den gamle stat eller i en tredje stat, er den nye stat nødt til at opfylde visse mindstekrav til behandling af udlændinge ifølge folkeretten.

Ekspropriation kan kun foretages til offentlige formål, og der skal ydes erstatning. Der er dog ikke fuld enighed i det internationale samfund om disse regler. Især forhenværende kolonier har hævdet, at de ikke kunne være bundet af en ejendomsret, der var opstået, inden de havde mulighed for at påvirke de gældende regler, hvorfor uretmæssige krav i denne forbindelse ikke skulle komme dem til skade.

Forholdene er også uklare, når det drejer sig om offentlig gæld. I mange tilfælde løses sådanne sager ved overenskomst, således at den nye stat overtager en forholdsmæssig del af gælden. Dette er i hvert fald reglen, når gælden kan siges at være stiftet også til fordel for vedkommende landområde, og at pengene er brugt til offentlige investeringer i pågældende landområde.

Kapitel 7

Statsret og færøsk suverænitet

I dette kapitel diskuteres det, hvorvidt det er nødvendigt at ændre den danske grundlov, for at den danske regering skal kunne efterkomme Færøernes ønske om at udtræde af det danske rige, således at der kan etableres en suveræn færøsk stat.

Når man skal vurdere de statsretslige forudsætninger for, at Færøerne kan etableres som suveræn stat, findes de vigtigste bestemmelser i grundlovens paragraf 1 og paragraf 19:

§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.

§ 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.

2. stk. 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 indkaldes til møde.

3. stk. 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.

For at stadfæste Grønlands statsretslige ændringer fra at være en koloni til at være en integreret del af det danske rige var bestemmelsen i paragraf 1 sat ind i grundloven i 1953. Ændringen medførte, at grundloven i sin helhed også kom til at gælde på Grønland. Ændringen havde dog ikke nogen speciel betydning for Færøernes statsretslige stilling.

Siden grundloven for første gang trådte i kraft i Danmark i 1849, har den aldrig indeholdt nogen forudsætning om, at dele af riget ikke kan afstås. Et forslag om rigets udelelighed blev forkastet på den Grundlovgivende Rigsforsamling i 1848-49.

Der er heller ikke i paragraf 1 i grundloven fra 1953 nogen forudsætning om, at rigets territorium er grundlovssikret, således at en gyldig formindskelse af territoriet kun skulle kunne foregå i overensstemmelse med reglerne om grundlovsændring som fastsat i grundlovens paragraf 88.

Paragraf 19 i grundloven siger tydeligt, at rigets territorium lige så vel kan indskrænkes som forøges uden grundlovsændring. I følge betænkningen fra Forfatningskommissionen af 1946 er der tale om alle dele af det danske territorium. Kongen, som i dette tilfælde betyder regeringen, har kompetence til at foretage en sådan indskrænkning eller forøgelse af rigets territorium. Man bør her erindre, at grundlovens paragraf 13 og 14 bestemmer, at ministrene har ansvaret for regeringsledelsen, samt at kongen sammen med en eller flere ministre underskriver love og regeringsbeslutninger for at give dem gyldighed. I henhold til grundlovens paragraf 19 skal regeringen sikre sig Folketingets samtykke for at indskrænke eller forøge rigets territorium.

Som før nævnt har paragraf 1 i grundloven ikke nogen bindende forudsætning om, at Færøerne er en del af det danske rige. Herudover fastsætter paragraf 19 klart, at rigets territorium kan indskrænkes, såfremt regeringen og Folketinget afgør dette. Dette er afgørende, når man skal vurdere hvorvidt det er nødvendigt at ændre grundloven, for at den danske regering skal kunne efterkomme Færøernes ønske om at udtræde af det danske rige. Med udgangspunkt i disse bestemmelser vurderes det, at der ikke er noget i grundloven, der forhindrer at rigets territorium indskrænkes, så det ikke længere omfatter Færøerne.

Man kunne dog indvende, at paragrafferne 28, 32, 42 og 86 efter deres formulering i grundloven umiddelbart synes at bygge på en forudsætning om, at Færøerne er en del af det danske rige:

§ 28. Folketinget udgør en forsamling bestående af højst 179 medlemmer; hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland.

§ 32, 5. stk., Der kan ved lov gives særlige regler om færøske og grønlandske folketingsmandaters ikrafttræden og ophør.

§ 42, 8. stk., Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.

§ 86. Valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene er den for valg til Folketinget til enhver tid gældende. For Færøernes og Grønlands vedkommende fastsættes valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene ved lov eller i henhold til lov.

Formålet med paragraf 28, som har en særlig bestemmelse om, at der på Færøerne vælges to folketingsmedlemmer, er at sikre Færøerne en grundlovssikret ret til repræsentation i folketinget, som ikke nødvendigvis havde været sikret i henhold til paragraf 31, hvor det fastsættes, at valgloven skal sikre *en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne* og at fordelingen af folketingsmandater på stedet skal tage hensyn til *indbyggertal, vælgertal og befolkningstæthed*. Det kan yderligere nævnes, at grundloven fra 1866, 1915 og 1920 allerede da klart sikrede Færøerne et landstingsmedlem. Lov fra 1850 om rigsdagsvalg på Færøerne sikrede også Færøerne et folketingsmedlem.

Paragraf 32 har en bestemmelse om, at der ved lov kan fastsættes særlige regler for valg og ophør af folketingsmandat på Færøerne. Forfatningskommissionen fandt, at grundloven burde indeholde denne bestemmelse, da det kunne blive nødvendigt at udskrive nyvalg på Færøerne, på et senere tidspunkt end i de øvrige dele af riget.

Paragraf 42 har en bestemmelse om, at der ved lov kan fastsættes nærmere regler om, hvorvidt en folkeafstemning også skal afholdes på Færøerne. På samme måde som omtalt ovenfor, er de særlige færøske forhold årsagen til denne bestemmelse.

I paragraf 86 bestemmes, at valgretsaldere til kommunale råd og menighedsråd på Færøerne fastsættes ved lov eller i henhold til lov. I denne paragraf er der ligeledes taget hensyn til særlige færøske forhold.

Man finder, at ingen af de ovennævnte fire grundlovsbestemmelser har nogen bindende forudsætning om, at grundlovsændringer er nødvendige for at den danske regering skal kunne efterkomme et færøsk ønske om at udtræde af det danske rige, så Færøerne kan blive en suveræn stat.

Såfremt rigets territorium indskrænkes i medfør af paragraf 19, således at Færøerne udtræder af det danske rige, vil de omtalte bestemmelser i paragrafferne 28, 32, 42 og 86 blive overflødige i den udstrækning de vedrører Færøerne. Det oprindelige formål med bestemmelserne – at sikre Færøerne en grundlovssikret ret til repræsentation i folketinget, samt at give mulighed for særskilt lovregulering vedrørende nyvalg, folkeafstemning og valgretsaldere til kommunale råd og menighedsråd med særlige hensyn til færøske forhold – vil imidlertid ikke lide skade. Formålet med bestemmelserne bortfalder blot. For såvidt angår paragraf 28, bør det bemærkes, at konsekvensen, hvis Færøerne udtræder af det danske rige, vil være at folketinget i henhold til valgloven kommer til at have 177 medlemmer og ikke 179 medlemmer. Grundloven hindrer imidlertid ikke at medlemstallet igen øges til 179 i henhold til en tilsvarende ændring i valgloven.

Heraf kan man konkludere, at den danske regering og det danske folketing kan efterkomme Færøernes ønske om at udtræde af det danske rige, så Færøerne kan blive en suveræn stat, uden at det er nødvendigt at ændre den danske grundlov. En sådan dansk afgørelse kan tages i henhold til bestemmelserne i paragraf 19 i grundloven om regeringens myndighed med Folketingets samtykke at indskrænke rigets territorium.

Kapitel 8

Procedurer for traktatudfærdigelse og stadfæstelse

Dette afsnit behandler procedurer i henholdsvis Færøerne og Danmark for traktatudfærdigelse og stadfæstelse af en international traktat, der etablerer Færøerne som suveræn stat.

Procedurer på Færøerne

Færøernes styrelsesordningslov fra 1994 har hjemmel i hjemmestyreloven fra 1948. Medens hjemmestyreloven fastsætter magtfordelingen mellem færøske og danske myndigheder vedrørende Færøerne, fastsætter styrelsesordningen magtfordelingen internt på Færøerne mellem lagting og landsstyre.

Når det påbegyndes at formulere en folkeretlig traktat med Danmark, som anerkender Færøerne som suveræn stat, er proceduren i henhold til bestemmelserne i paragrafferne 52 og 54 i Færøernes styrelsesordningslov:

§ 52 Såfremt hjemmestyret er tillagt hjemmel til at forhandle med og indgå aftaler med andre lande, udøver landsstyret denne ret på hjemmestyrets vegne.

Stk. 2. Landsstyret kan dog ikke uden lagtingets samtykke indgå nogen aftale, til hvis opfyldelse lagtingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning.

Stk. 3. Når en sådan aftale fremlægges i lagtinget til godkendelse, skal landsstyret samtidig fremlægge forslag til de lagtingslove og de beslutninger vedrørende rigslovgivning, som måtte være nødvendige for opfyldelse af den pågældende traktat.

§ 54. Lagtinget vælger af sin midte et udenlandsnævn på syv medlemmer; med hvilket landsstyret rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenlandspolitisk rækkevidde.

Stk. 2. På samme måde skal landsstyret rådføre sig med dette udvalg i forbindelse med forhandlinger med rigsmyndighederne af større betydning for forholdet mellem Færøerne og Danmark.

Med andre ord, forhandlinger om en folkeretlig traktat mellem Færøerne og Danmark, som fastsætter, at Færøerne anerkendes som en suveræn stat, og som derudover fastsætter forskellige nærmere bestemte ordninger for samarbejde mellem staterne skal foregå i henhold til paragraf 52, 1. stk., i styrelsesordningsloven, hvor det fastsættes, at *såfremt hjemmestyret er tillagt hjemmel til at forhandle med og indgå aftaler med andre lande, udøver landsstyret denne ret på hjemmestyrets*, og paragraf 54, 2. stk., i styrelsesordningsloven hvor det fastsættes, at *landsstyret [skal] rådføre sig med dette udvalg⁴ i forbindelse med forhandlinger med rigsmyndighederne af større betydning for forholdet mellem Færøerne og Danmark.*

I forhandlingerne bliver det således landsstyret, som repræsenterer Færøerne overfor Danmark, samtidigt som landsstyret rådfører sig med lagtingets udenlandsnævn om forhandlingernes udvikling.

Den færøske beslutning om traktaten tages i henhold til bestemmelser i paragraf 52 i styrelsesordningsloven om landsstyrets myndighed, og med lagtingets samtykke, til at indgå traktater, som kræver lagtingets medvirken for at kunne opfyldes, eller som ellers er af større betydning.

Færøernes styrelsesordningslov har ingen bestemmelse om folkeafstemninger. Landsstyret har i bemærkningerne til sit beslutningsforslag meddelt lagtinget følgende: *“Traktaten forelægges lagtinget, og når lagtinget har vedtaget den, lægges den til folkeafstemning til godkendelse”*. Lagtinget vedtog med 18 mod 12 stemmer forslaget den 2. oktober 1998.

⁴Lagtingets udenlandsnævn

Procedurer i Danmark

Hvis Danmark indgår en traktat med Færøerne, der anerkender Færøerne som suveræn stat, vil proceduren være som fastsat i paragraf 19 i grundloven.

Paragraf 19 bestemmer, at indgåelse af traktater, der indskrænker rigets territorium, kræver Folketingets samtykke. Derudover bestemmes, at regeringen skal rådføre sig med Folketingets udenrigspolitiske nævn, inden der tages beslutning, der har større udenrigspolitisk betydning.

Det er ikke fastsat i grundloven, i hvilken form Folketingets samtykke skal foreligge, når det drejer sig om udenrigspolitiske afgørelser. Samtykket kan enten gives som folketingsvedtagelse med almindeligt flertal eller som folketingslov. En folketingslov, der er vedtaget efter grundlovens paragraf 19, kan i henhold til paragraf 42, lægges til folkeafstemning, såfremt dette bestemmes ved særlig lov.

Både folketingsbeslutning og folketingslov er tidligere blevet anvendt i forbindelse med væsentlig indskrænkning af rigets territorium. Salget af de danske vestindiske øer i 1916 og afståelsen i 1918 af den del af rigets territorium, der omfattede Island, er eksempler herpå.

For at kunne gennemføre salget af de danske vestindiske øer i 1916, fik man rigsdagens samtykke i henhold til paragraf 18 i grundloven fra 1866⁵, der bestemte, at rigsdagens samtykke var en forudsætning for at kunne *afstaa nogen Deel af Landet*. Samtykket, der både var en folketingsvedtagelse og en landstingsvedtagelse, omfattede en traktat, som Danmark forud havde indgået med USA.

I overensstemmelse med paragraf 18 i grundloven fra 1915 blev rigsdagens samtykke givet i 1918 for at afstå den del af rigets territorium, der omfattede Island. Samtykket havde form af en rigsdagslov under titlen dansk islandsk forbundslov. Forbundsloven var som omtalt i tredje kapitel, samtidigt en traktat mellem Danmark og Island, som medførte at Danmark forud stiltiende anerkendte Island som suveræn stat med folkeretlig handleevne. Island udtrådte således af

⁵Den tilsvarende paragraf 19 i grundloven fra 1953.

det danske rige i overensstemmelse med den dansk islandske forbundslov. Hermed blev Island anerkendt som en suveræn stat, som var forenet med Danmark med fælles konge og andre nærmere bestemte ordninger i henhold til forbundsloven.

Heraf kan man om de statsretlige procedurer i Danmark i forbindelse med etablering af Færøerne som suveræn stat konkludere, at der kan indgås en traktat mellem Færøerne og Danmark, som bestemmer, at Færøerne anerkendes som en suveræn stat. Traktaten kan enten blive indgået som en almindelig folkeretlig overenskomst, hvor den danske beslutning træffes i henhold til bestemmelserne i grundlovens paragraf 19 om regeringens bemyndigelse til, med folketingets samtykke, at indskrænke rigets territorium, eller som et lovforslag, der omfatter den folkeretlige traktat, som forud er indgået mellem Færøerne og Danmark, der fremlægges i folketinget til beslutning.

Kapitel 9

Administration

I administrationsbetænkningen, som er bilag 2 til denne rapport, gøres der rede for, hvilke de danske rigsmyndigheders ansvarsområder på Færøerne er, ligesom der ses på, hvor meget de danske områder koster. Det er bl.a. med oplysninger fra denne rapport som grundlag, at færøske myndigheder skal forberede sig på at påtage sig ansvaret for hele administrationen, og at omorganisere den, så den i større grad end i dag tilpasses færøske betingelser og færøske behov.

Med administrationsbetænkningen som grundlag beskrives her kort rigets rolle på de områder, der hører under Lagmandskontoret og hvert af landsstyrets ministerier, og til sidst ses der på udenrigsforholdene.

Når hjemmestyret har overtaget et sagsområde, er det i nogle tilfælde sket efter paragraf 9 i hjemmestyreloven - først og fremmest er her tale om skole-, social- og sundhedsanliggender. Dette medførte, at den færøske lovgivning på disse områder blev foretaget med hjemmel i pågældende danske rammelove, og en del af det økonomiske ansvar for området forblev hos de danske myndigheder. Da ordningen med bloktilskud blev iværksat, var beløbet oprindeligt også udregnet efter den andel, som statskassen havde betalt til disse områder. Derfor fremføres det en gang imellem, at Danmark stadig har det økonomiske ansvar for området, og at der betales herfor gennem blokken. Årsagen til at dette ikke tages med, når der her gøres rede for danske ansvarsområder er, at der i dag ikke er direkte forbindelse mellem omtalte områder og bloktilskuddet, såfremt hjemmestyremyndighederne holder sig inden for de rammer, der er fastsat i vedkommende danske rammelov.

Lagmandskontoret

Under lagmandskontoret er der fire store områder, hvor suverænitetsprojektet vil sætte omfattende krav til både lovgivning, administ-

ration og finansiering. Disse er udenrigsanliggender, domstolene, anklagemyndighed og politi.

Retssystemet er dansk. Retten på Færøerne er i henhold til retsplejeloven organiseret som en retskreds med tre afdelinger, civilret, strafferet og skifteret. I Færøernes ret sidder to sorenskrivere og fire fuldmægtige. Derudover er der ca. 25 ansatte hos sorenskriverne. Domme afsagt af retten på Færøerne kan bringes ind for Østre landsret og i nogle tilfælde for Højesteret. Tinglysningen, der er overtaget som særanliggende, administreres af sorenskriveren på landsstyrets vegne. Nettoudgifter til retssystemet, efter at retssalærer er modregnet, er på omkring 3 mio. kr.

I forbindelse med udarbejdelse af en færøsk grundlov, nedsættes der under den færøske grundlovskommission en gruppe, der skal udarbejde forslag til et færøsk retssystem. Derfor gøres der hverken i administrationsbetænkningen eller her mere ud af domstole og anklagemyndighed. Det samme gælder for retsplejeregler. Udenrigsanliggender berøres sidst i dette afsnit.

Politivæsenet er dansk, men er i nogen grad tilpasset færøske forhold, hvorfor det i første omgang ikke udgør noget større problem for suverænitetsovertagelse.

Når der foreligger store eller usædvanlige opgaver får politiet teknisk eller faglig hjælp fra Danmark. Skal det færøske politi i fremtiden overtage dette, bliver der behov for specialudstyr og personale med specialuddannelse. Dette bliver forholdsvis dyrt, og derfor foreslås det i stedet, at der indgås aftaler med Danmark eller andet land om udstyr, kriminaltekniske tjenester m.v.

Alt taget i betragtning medfører ansvaret for lovgivning og administration på politiområdet ikke større opgaver, end at færøske myndigheder kan overtage disse.

Økonomisk er området temmelig tungt. Der er ansat ialt 150 personer i politiet og anklagemyndigheden på Færøerne, og driftsudgifterne ligger omkring 45 mio. kr. årligt. Herudover modtager politiet, som nævnt, mange tjenester fra Danmark. Den samlede værdi af disse tjenester vurderes til at ligge over 15 mio. kr. årligt.

I forbindelse med suverænitetsprojektet bliver det nødvendigt at undersøge, hvordan politiet kan omorganiseres med henblik på mulig effektivisering og bedre tilpasning til færøske behov. Bl.a. bør

det undersøges, om politiet i samarbejde med andre myndigheder kan påtage sig flere opgaver, end det har i dag, og om opgaver, det hidtil har varetaget, kan varetages bedre af andre.

Udover sit primære arbejde, som er forbindelsen mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne, varetager institutionen Rigsombudsmanden også andre opgaver, som færøske myndigheder må overtage ved iværksættelsen af suverænitetsprojektet. Der er først og fremmest de civilretslige sager - skilsmisse, umyndiggørelse, børns retstilling, ansøgning om fri proces m.v. Disse kunne flyttes til den juridiske afdeling under lagmandskontoret.

Finansministeriet

Suverænitetsprojektet indebærer ikke, at Færøerne skal have egen valuta. Koalitionens hensigt er, at Færøerne skal knyttes til en eller anden valuta – fortrinsvis den danske.

Der sker imidlertid så store ændringer på området, at der bliver vigtige spørgsmål at tage stilling til, når en nærmere aftale skal indgås mellem Færøerne og Danmark. F.eks. kan det hurtigt ske, at der sker ændringer i Danmark, der kræver en selvstændig færøsk stillingtagen. Afgør Danmark f.eks. at bruge euro i stedet for den danske krone, må der tages stilling til, hvilken valuta Færøerne skal have.

At resten af penge- og kapitalmarkedsområdet kommer under færøsk kompetence, vil sætte krav til både lovgivning, administration og økonomisk ansvar. Det er tilrådeligt, at den færøske lovgivning på området følger lovgivningen i andre lande. Udviklingen i verdensøkonomien har længe vist, at landene har forsøgt at fjerne alle hindringer for handels- og økonomisk samkvem. Det er nødvendigt, at landene har tillid til hverandres pengesystemer, og det sikres ved enkel og gennemsigtig lovgivning og administration. Sås der tvivl om de færøske regler, sås der samtidig tvivl om, hvor sikre de færøske pengeinstitutter er. Det ville i så fald vanskeliggøre alle kapitalmæssige relationer med omverdenen.

EØS-lande – iberegnet EU lande – har lovgivning, der følger direktiver fra EU. Direktiverne bliver i disse lande regnet som mini-

mumskrav, og landene er forpligtede til at følge direktiverne. Dette bør Færøerne også gøre.

Hvad angår kreditområdet, er den danske lov om banker og sparekasser i kraft på Færøerne. Færøerne kan også udforme denne lovgivning med udgangspunkt i EU-direktiverne, og herved følge deres minimumskrav. Det samme gælder lovene vedrørende handel med værdipapirer. Det må dog påregnes, at det vil kræve større administrationsressourcer, når området bliver færøsk.

De fleste danske bekendtgørelser med hjemmel i bank- og sparekasseloven er sat i kraft på Færøerne. De mest omfattende er regnskabsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om regler til at sikre, at pengeinstitutterne har likvid kapital til sine indskydere. De fastsætter, hvilke oplysninger pengeinstitutterne skal indgive til det danske finanstilsyn. Det kræver mange ressourcer at udfærdige og administrere disse bekendtgørelser, og det anbefales derfor, at de foreløbig forbliver de samme som de danske. Således kan man også sikre, at et kommende færøsk finanstilsyn får samme oplysninger som det danske, som vi nu er del af.

Loven om indskydergarantifond, der udbetaler private indskydere op til 300.000 kr. hver, såfremt et pengeinstitut skulle gå konkurs, omfatter alle pengeinstitutter i det danske rige. Det er tvivlsomt, om de færøske pengeinstitutter kan forblive i det danske system, efter at den danske lov ikke længere gælder på Færøerne. At oprette en færøsk fond efter samme mønster kan dårligt lade sig gøre, da vi (Færøerne) har så få pengeinstitutter. Derfor må der findes en anden løsning, hvis indskydergarantien skal fastholdes.

For at styrke tilliden til banksystemet og at skabe et så trygt kapitalmarked som muligt tværs over landegrænser, har både EU-lande og lande med tilknytning til EU de seneste 15-20 år vedtaget en række love med den hensigt at lave fælles regler for pengeinstitutter, og at styrke kontrollen med disse institutter.

Det er det danske finanstilsyn der har tilsyn med, at bestemmelser i love og bekendtgørelser overholdes. Gennemføres etableringen af Færøerne som suveræn stat, bliver finansministeren (landsstyremanden i finansansliggender) øverste administrative myndighed på området, og et færøsk finanstilsyn skal have de opgaver, som det danske finanstilsyn har varetaget på Færøerne.

Det færøske finanstillsyn kunne, udover at have tilsyn med banker og sparekasser, også føre tilsyn med forsikringsselskaber og andre finansielle institutioner og fonde. Tilsynet med betalingskort kunne også overtages af et færøsk finanstillsyn.

Det danske finanstillsyn har derudover haft til opgave at udarbejde en del af de nødvendige bekendtgørelser på området. Dette kunne det færøske finanstillsyn også gøre.

Et selvstændigt færøsk finanstillsyn skulle kunne etableres efter godt og vel 1 år fra beslutningen bliver taget herom. I denne periode anbefales det, at der indgås aftaler med det danske finanstillsyn om vejledning og samarbejde. Både fordi det danske finanstillsyn har haft tilsyn med de færøske pengeinstitutter hidtil, og fordi den færøske lovgivning mest vil komme til at ligne den danske - i hvert fald i nogen tid.

Under den nuværende ordning er det hovedsagelig pengeinstitutterne selv, der betaler for finanstillsynet - dette er fastsat i bank- og sparekasseloven. Betalingen fastsættes efter gæld og ansvar. Det tilsyn, som finanstillsynet i henhold til lov om værdipapirhandel har med området, betales ligeledes af disse virksomheder. Betalingen fastsættes efter de ressourcer, der bruges til tilsynet.

Det kan dog ventes, at et færøsk finanstillsyn vil medføre visse offentlige udgifter. I dag betaler de færøske pengeinstitutter kun små beløb for finanstillsyn, da de er små i forhold til de danske pengeinstitutter. Disse beløb er ikke store nok til at finansiere et selvstændigt finanstillsyn, men så længe der ikke er taget stilling til hvilke opgaver det færøske finanstillsyn skal have, er det svært at vurdere udgifterne.

Fiskeriministeriet

På de lovområder, der administreres af det færøske fiskeriministerium, ligger så at sige alt ansvar hos hjemmestyret. Dog er der to store områder, hvor ansvaret fortsat er dansk eller delvis dansk.

Det ene af disse områder er bevogtning og redning på havet, samt fiskeriinspektion indenfor færøsk fiskerizone. Denne opgave er *Færøernes Kommando* og den færøske fiskeriinspektion (*Fiskiveiði-*

eftirlitið) fælles om. Skal hele ansvaret overføres til Færøerne, vil det kræve investeringer i et redningsfartøj og en helikopter i tillæg til de nuværende, således at en helikopter altid er rede til fiskeriinspektion, redning og sygetransport. Denne helikopter kan dog også bruges til bl.a. person- og godstransport. Dette vil medføre, at de samlede meromkostninger til driften vil beløbe sig til omkring 10 mio kr. årligt.

Det andet store område er skibes sikkerhed. Lovgivningen på området er dansk, og Danmark betaler i øjeblikket alle skibstilsynets driftsudgifter. Dette er et særdeles omfattende og teknisk lovområde, og bliver det færøsk, vil det kræve, at Færøerne deltager i internationale udvalg og lovarbejde. Ligeledes bliver der behov for samarbejde med Danmark en tid efter, at området er blevet færøsk.

Det er svært at vurdere udgifterne ved at overtage dette ansvar, men i foråret 1999 blev der nedsat en arbejdsgruppe til at forberede en overtagelse af skibstilsynet og at undersøge udgifterne hertil. Denne arbejdsgruppes betænkning vil vise, hvilke krav der sættes til et færøsk tilsyn og hvilke færøske ønsker om muligt samarbejde der er på dette område, når der skal forhandles om samarbejde i en overgangsperiode.

Af andre danske sagsområder er søloven antagelig den betydeligste. Den fastsætter regler om adfærd på havet, f.eks. om transport af personer og gods, om fremgangsmåden i forbindelse med sammenstød, redning på havet, olieforurening o.l.

Selv om dette er et omfattende og vigtigt område, kræver det ikke store ressourcer at administrere loven. Den bruges mest, når bestemte hændelser på søen kommer for retten, og det skal stadfæstes, om der er foretaget noget ulovligt. Ansvaret for dette vil medføre en del lovarbejde på Færøerne og deltagelse i internationalt samarbejde.

Registrering af aktieselskaber og anpartsselskaber, erhvervsdrivende fonde m.v. er fælles anliggender og lovgivningen er dansk. *Skráseting Føroya* administrerer al erhvertsmæssig registrering. Registreringen finansieres delvis af brugerbetaling (registreringsafgifter) og delvis over finansloven. Derfor bliver det ikke svært at overtage ansvaret her.

Såfremt *Skráseting Føroya's* afgørelse i forbindelse med aktieselskabs- og anpartsselskabslovene og loven om erhvervsdrivende fon-

de bliver indanket, er ankemyndigheden *Erhvervsministeriets Erhvervsankenævn* i Danmark. Hvis dette skulle foregå på Færøerne, kunne Færøernes Ankeinstitution blive ankeinstans.

Erhvervs- og selskabsstyrelsen i Danmark afgør, hvorvidt en fond opfylder betingelserne for at blive registreret på Færøerne, og det danske justitsministerium godkender ændringer i vedtægter for erhvervsdrivende fonde. Den første af disse opgaver kan overlades til Skráseting Føroya, og den sidste til juridisk afdeling under lagmandskontoret.

Erhvervsministeriet

Af erhvervssager er flytrafikken det største anliggende, som hjemmestyret intet formelt ansvar har for. Men al flytrafik reguleres efter de betingelser, der sættes af den internationale civile luftfartsorganisation ICAO, internationale aftaler og EU regler. Derfor bliver der ikke behov for særlige ændringer i lovgivningen, når ansvaret overføres til Færøerne. Dog anbefales det, at der indgås aftaler med det danske trafikministerium om vejledning i forbindelse med lovgivningsarbejdet på området i en periode.

Atlantic Airways's fly og landsstyrets helikopter er i øjeblikket registreret i *National Register* ved *Statens Luftfartsvæsen* (SLV). De kunne registreres i Skráseting Føroya og få færøske nationalitetsmærker.

Der bliver behov for at indgå aftale med *Havarikommissionen for civil luftfart*, således at færøske flys eventuelle ulykker bliver undersøgt.

Lufthavnen på Vággar (Vågø) drives af SLV. Driften har vist et underskud, der i følge budgettet 1998 var omkring 9 mio. kr., men som forventes at blive reduceret.

Det kan tænkes, at driften skal overtages under alle omstændigheder, da SLV de seneste år har afhændet de fleste af de lufthavne, som det har haft ansvaret for. De danske myndigheder har også peget på muligheden for, at Færøerne overtager driften af lufthavnen på Vággar, og der er foretaget visse undersøgelser i denne forbindelse.

Når luftfarten kommer under færøsk myndighed, kan det overordnede ansvar for flytrafikken lægges til kommunikationskontoret i det færøske Erhvervsministerium. Kontoret tager sig i dag allerede delvis af dette område. Driften af flysikkerhedstjenesten i færøsk luftrum varetages i dag delvis af Island på Danmarks vegne, og dette kan uden tvivl fortsætte, indtil de færøske myndigheder selv vil påtage sig disse opgaver. Dette vil ikke koste landskassen noget, da driften hviler i sig selv.

Beskyttelse af havmiljøet er også dansk sagsområde, men lagtinget har i foråret vedtaget rigslovsindstilling, som vil overføre opgaver og bemyndigelser på dette område inden for færøsk fiskerizone til hjemmestyret. Derfor bliver der brug for en færøsk administration og merbevilling til *Heilsufrøðilig Starvsstova* (miljø- og levnedsmiddeldirektoratet) og til den færøske Vagt- og Redningstjeneste – uanset eventuel færøsk suverænitet.

Beredskab er dansk lovgivningsområde, men der har længe været arbejdet med at udarbejde en færøsk beredskabsplan efter færøske forhold. Derfor bliver den danske civilforsvarslov, som nu er i kraft, sikkert sat ud af kraft uanset om Færøerne bliver suveræn stat eller ej. I forbindelse med ændringen bliver det nødvendigt at uddanne mandskab og at indgå aftaler med nabolande om hjælp, såfremt en større ulykke skulle indtræffe.

Beredskabsområdet omfatter mange offentlige institutioner og private organisationer. Ansvarer bliver derfor delt mellem flere myndigheder, men et bestemt færøsk ministerium – f.eks. Erhvervsministeriet (der bl.a. administrerer kommunikation og trafik) – bør dog have ansvaret for at koordinere de forskellige parter.

Der er også nogle små områder under det færøske Erhvervsministerium, hvor ansvaret er dansk eller delvis dansk, og som vil medføre udgifter, når dette ansvar overføres til færøske myndigheder. Blandt disse er opmåling og kortudgivelse, erhvervsfremmelov og autorisation af teknisk udstyr. Radiokommunikation – især internationalt samarbejde og frekvensadministration – er også danske anliggender. Dette kan lægges sammen med det færøske teletilsyn (*Fjarskiftiseftirlitið*), når ansvaret bliver færøsk.

Hvad angår overtagne erhvervsanliggender har bl.a. Færøernes miljø- og levnedsmiddeldirektorat, landsdyrlægen, arbejdstilsynet

og biltilsynet en del samarbejde med danske institutioner og myndigheder. Det drejer sig især om faglig rådgivning, uddannelse og internationalt samarbejde. Det anses at have betydning for en række erhvervsanliggender, at samarbejdet med danske myndigheder og institutioner kan fortsætte, efter etablering af en suveræn færøsk stat.

Undervisnings- og kulturministeriet

Folkekirken er det eneste område, som den danske stat både administrerer og (delvis) finansierer i dag, og som kan placeres under det færøske Undervisnings- og kulturministerium, når suverænitetprojektet iværksættes. Men det er sandsynligt at dette under alle omstændigheder bliver færøsk anliggende, da landsstyremanden i kulturanliggender allerede har nedsat en arbejdsgruppe til at forberede en overtagelse af alle kirkelige anliggender og at udarbejde forslag til færøsk kirkelovgivning. Rigets andel af finansieringen af Folkekirken på Færøerne andrager i dag 13 mio kr. i følge tal fra Rigsombudsmanden på Færøerne.

Ellers er kulturanliggender underlagt færøsk kompetence, men der er dog samarbejde med danske myndigheder og institutioner på flere områder. En fortsættelse af dette samarbejde kan sikres gennem aftale med danske myndigheder.

Skolerne på Færøerne drives i henhold til færøske love, men da flere af dem er overtaget efter § 9 i hjemmestyreloven, er lagtingslovene udarbejdet med hjemmel i overordnet dansk rammelov. Disse skoler er folkeskolen, fritidsundervisning, handelsskoler, tekniske skoler, maskinmesterskolen og seminariet. Suverænitetprojektet vil dog ikke kræve ændringer på dette felt, da hjemmelen til at udarbejde færøske love allerede benyttes, og området administreres af færøske myndigheder.

Selv om lovgivning og administration er færøsk, er så at sige al mesterlære og uddannelse i landet tæt knyttet til danske myndigheder og institutioner. Nedenfor nævnes de områder, hvor samarbejdsaftaler har størst betydning.

Aftalerne med det danske undervisningsministerium om eksamener i erhvervs- og mellemuddannelserne. Disse aftaler sikrer, at fær-

øske elever kan optages på danske uddannelser på samme betingelser som danske elever.

Aftalerne som sikrer færøske lærlinge adgang til danske skoler i læretiden. Af de 70 lærlingeuddannelser på Færøerne er der 44, hvor denne ret bruges. Omkring 70 lærlinge rejser til Danmark i gennemsnit 10 uger hvert år.

Aftalerne med så at sige alle fagudvalg i Danmark om, at færøsk svendebrev bliver godkendt på lige fod med dansk svendebrev. Betingelsen for dette er, at det færøske råd for lærlinges forhold (*Føroya Læruráð*) garanterer, at de færøske uddannelser er fuldt ud på højde med tilsvarende uddannelser i Danmark.

Aftalen med *Søfartsstyrelsen* i Danmark om uddannelserne på den færøske navigationsskole og maskinmesterskole drejer sig først og fremmest om dansk godkendelse af de færøske eksamener, således at de får international anerkendelse. *Søfartsstyrelsen* yder den internationale søfartsorganisation IMO sikkerhed for, at de færøske uddannelser følger internationale kvalitetsstandarder. IMO-godkendelsen sikrer færøske søfolks ret til at sejle med udenlandske skibe og med færøske skibe i udenlandsk farvand. Dette sidste kunne færøske myndigheder selv stå for, betinget af at vi får medlemskab i IMO. Her udover er det vigtigt, at nuværende samarbejdsaftaler kan fortsætte.

Færinger har også gratis adgang til danske og nordiske uddannelsesinstitutioner. Værdien af dette er svær at opgøre, men i 1996 indgik de nordiske lande aftale om adgang på lige fod til højere uddannelser. Den medførte, at Danmark, Finland, Sverige og Norge årligt betaler 22.000 kr. for hver af deres studerende, som er i de øvrige nordiske lande. Aftalen sikrer dog islændinge gratis adgang til studier i disse lande. Denne aftale træder ud af kraft 31. december 1999, men det ventes at ordningen fortsætter, muligvis i ændret form.

Færinger har i dag ret til dansk uddannelsesstøtte. Omkring 1.500 færinger modtager denne støtte, og det samlede beløb anslås til over 60 mio. kr. årligt.

Studier og uddannelser i udlandet er et så omfattende og bekosteligt område, at det er absolut nødvendigt at få en bestemmelse, som sikrer en rimelig tilpasningstid, hvor forholdene bliver lagt i et trykt og tilfredsstillende leje.

Social- og sundhedsministeriet

De danske myndigheder har fortsat ansvaret for nogle dele af social- og sundhedsområdet, men i 1995 blev der vedtaget to rammelo-ve, hvis formål var at overføre hovedparten af ansvaret til Færøerne.

Disse rammelove giver færøske myndigheder hjemmel til at fastsætte regler om opgaver og administration på flere områder, der an-går personers ret til ydelser.

På det sociale område var det forsorgs- og børneforsorgsordnin-gen, pensionsordningen, dagpengeordningen og regler om dagtil-bud, samt støtte til børn og unge. På sundhedsområdet var det regler vedrørende sygehusvæsenet, kommunelæger, sundheds- og hjem-mesygepleje, skolelægeordning, tandpleje og sygeforsikring.

Ordningen går ud på, at danske love, der er i kraft på Færøerne på disse områder, fortsætter at være i kraft, til de afløses af lagtingslo-ve. I den seneste aftale med den danske regering blev det fastsat, at alle lagtingslove på området skulle være færdige senest i 1999. Det-te vil næppe kunne nås, men det grundlæggende lovarbejde fuldfø-res formodentlig i 2000.

På socialområdet fremlægges forslag til forsorgslov, børnefor-sorgslov og dagpengelov for tinget i lagtingssamlingen 1999-2000. Når de er vedtaget, er hele administrationen på socialområdet over-taget. Arbejdet med sociallovgivningen er dog ikke færdigt, da der i henhold til de fleste love skal udarbejdes bekendtgørelser og vejled-ninger på de forskellige områder.

På sundhedsområdet mangler kun at iværksætte love om kommu-nelægeordning, skolelægeordning og sygeforsikring. Landsstyre-manden sigter imod at fremlægge forslag til disse love for lagtinget i tingperioden 1999-2000.

Derfor er man allerede nu kommet langt med en stor del af det ar-bejde, som skal gøres for at tilpasse social- og sundhedsområdet til suverænitetssplanen. Men selv om de færøske myndigheder i løbet af år 2000 vil have ansvar for disse områder, er vigtige dele af social- og sundhedsområdet fortsat fællesanliggender, som må tages op til behandling i forbindelse med suverænitetetsprojektet.

Et af de vigtigste er autorisationslovene, som fastsætter kravene til godkendelse af ansatte i sundhedssektoren. Det er *Sundhedssty-*

relsen i Danmark, der i henhold til disse love har det faglige tilsyn med al godkendt personale på Færøerne. Autorisationslovene sættes i kraft på Færøerne ved kongelig anordning.

De øvrige fællesanliggender på området kan opdeles i to grupper. Den første gruppe vedrører forskellige tjenesteydelser, f.eks. forebyggende sundhedsundersøgelser og hjælp i forbindelse med fødsel og gratis vaccination.

Den anden gruppe vedrører faglige og internationale krav til sundhedssektoren, bl.a. om fastsættelse af sundhedsfaglige regler, rådgivning til sundhedsmyndigheder, tilsyn, specialundersøgelser og klagebehandling. Loven om embedslæger (landslægen) tilhører også denne gruppe.

I lighed med tilfældet angående autorisationslovene er det tilrådeligt, at der på dette område indgås aftale med Danmark eller et naboland.

Den vigtigste formelle samarbejdsaftale er den mellem det færøske sygehusvæsen og Rigshospitalet, og andre sygehuse i Danmark, om behandling af patienter. Det færøske sygehusvæsen betaler alle udgifter af dette samarbejde. Et fortsat samarbejde på dette område forventes derfor ikke at medføre merudgifter.

Apotekervæsenet blev overtaget i 1948, men har fortsat formelt samarbejde med danske institutioner i henhold til lagtingslov om apotekervæsen. Disse institutioner er bl.a. *Sundhedsstyrelsen*, *Statens Serumsinstitut* og *Statens veterinære institut for virusforskning*. Disse institutioner har på området stor viden, som ikke findes på Færøerne.

Der findes flere aftaler angående uddannelse, kursusvirksomhed, praktik og vejledning til personale. Dette har både faglig og økonomisk betydning. Der bør sigtes imod, at der i suverænitetensaftalen bliver fastsat, at samarbejdet kan fortsætte.

Udenrigstjeneste og internationalt samarbejde

Alle udenrigsanliggender er fællesanliggender, men i praksis administrer hjemmestyret de færøske udenrigsanliggender relativt selvstændigt på flere områder, vedrørende forberedelse og gennemførel-

se af forhandlinger m.m.. Lagmandskontorets udenrigskontor har seks ansatte på Færøerne, udover en person i Bruxelles, tre i København og en person i Aberdeen. I de forskellige færøske ministerier er der herudover personale, der arbejder med udenrigsforhold på hver deres område, og i den danske udenrigstjeneste er der en ansat, der udelukkende tager sig af færøske forhold.

Det er først og fremmest vedrørende fiskeriaftaler, at Færøerne har haft en selvstændig rolle udadtil. I henhold til § 8 i hjemmestyreloven og i henhold til almindelig praksis har hjemmestyret i visse tilfælde hjemmel til at forhandle med og indgå fiskeriaftaler med andre lande. Færøske myndigheder er meget aktive på dette område. Repræsentanter for den danske udenrigstjeneste har været med til forhandlingerne, men i reglen som formelle bisiddere.

De færøske myndigheder har derfor rig erfaring i at forhandle om og at administrere fiskeriaftaler, selv om de ikke uden opnåelse af suverænitetstatus kan få formel hjemmel på området.

Færøerne har også erfaringer fra deltagelse i andre former for internationalt samarbejde, selv om Færøerne formelt ikke har kunnet deltage som selvstændigt land. Danmark er medlem af den Nordatlantiske Fiskeriorganisation (NAFO) og den Nordøstatlantiske Fiskerikommission (NEAFC) på vegne af Færøerne og Grønland, men færinger og grønlændere har i fællesskab udgjort den danske delegation. Situationen er den samme vedrørende den Nordatlantiske Laksekommission (NASCO).

Færøske myndigheder har i dette samarbejde i praksis arbejdet selvstændigt, og det vil ikke kræve administrative eller økonomiske merudgifter at få eget medlemskab, da Færøerne allerede i dag betaler sin del af Danmarks medlemsgebyr både i det internationale havundersørgelsesråd (ICES), NAFO, NEAFC og NASCO.

Vedrørende hvalfangst findes der to internationale organisationer: Den internationale Hvalkommission (IWC) og organisation vedrørende pattedyr i Nordatlanten (NAMMCO). I den første repræsenterer Danmark hele riget, og i den sidste er Færøerne selvstændigt medlem.

Ligesom ved fiskeriforhandlinger er sædvanen vedrørende forhandlinger om handelsaftaler blevet den, at Færøerne selv står for forhandlingerne. Også her er det dog formelt gjort på rigets vegne,

og repræsentanter fra den danske udenrigstjeneste er bisiddere ved forhandlingerne.

Selv om Færøerne ikke står på helt bar bund, stiller suverænitetprojektet store krav på udenrigsområdet, ikke mindst vedrørende repræsentationskontorer, herunder ambassader. (Jvf. Montevideo-traktatens § 1 (d)).

Når disse forhold skal organiseres i fremtiden, er der i hovedsagen to muligheder. Den ene er at det i suverænitetssaftalen bliver fastsat, at den danske udenrigstjeneste tager sig af færøske udenrigs-anliggender i de områder, som Færøerne ikke har ressourcer til. Den anden er, at Færøerne sikrer sig ret til at benytte den danske tjeneste i en overgangsperiode, medens en selvstændig færøsk udenrigstjeneste opbygges.

Når små lande bliver suveræne stater, er det mest almindelige at de etablerer repræsentationskontorer i den tidligere centralmagt (i dette tilfælde Danmark), stormagten i området, nabolande, de store markeder, og hvor de store internationale organisationer har hovedkontor. Dette kan der også stiles imod, hvis målet er at få en selvstændig færøsk tjeneste. Der bliver tale om ialt ca. syv repræsentationskontorer.

Dette gøres selvfølgelig ikke fra dag til anden, men i første omgang kan der sigtes imod at få repræsentationer i København og New York (FN). Disse skal helst være bemanded et år efter, at Færøerne er blevet en suveræn stat. Det formodes, at man derefter vil kunne ansætte tre til fire personer om året, indtil alle repræsentationer fungerer. Når målet er nået, vil omkring 36 personer være ansat udover dem, der allerede arbejder indenfor dette område. Denne opbygningsfase vurderes at tage omkring 10 år.

Sikkerhedspolitikken administreres i andre lande som del af det udenrigspolitiske område, hvilket også vil være hensigtsmæssigt på Færøerne. Her bliver opgaven at sikre landets forsvar og at yde nabolandene sikkerhed for, at der indenfor færøsk territorium ikke findes nogen aktivitet, som kan være til fare for sikkerheden i området. Dette kan løses ved, at der indgås aftale med et andet land, eller at Færøerne bliver medlem af NATO på særlige betingelser.

Udover det afgørende medlemskab af FN, Nordisk Råd og muligvis NATO, bliver det nødvendigt at binde sig til flere internationale

traktater og organisationer i forskellige anliggender, udover ovenfor nævnte fiskeriorganisationer. Bl.a kan nævnes:

Den internationale søfartsorganisation (IMO). Dette er den mest afgørende aftale, når det drejer sig om søfart, og deltagelse her har afgørende betydning for næsten al færøsk aktivitet på havene.

Den internationale civile luftfartsorganisation ICAO. Med medlemskab her påtager Færøerne sig for flytrafikken det retslige ansvar, som nu ligger i Danmark.

Indenfor erhvervsanliggender vil derudover Verdenshandelsorganisationen (WTO) og Den internationale teleorganisation (ITU) være vedkommende. Ligeledes bliver det nødvendigt at tage stilling til deltagelse i internationalt samarbejde vedrørende miljøbeskyttelse.

Uddannelsesområdet vil kræve, at Færøerne optages i aftaler, der sikrer ret til højere uddannelser i de øvrige nordiske lande.

Indenfor økonomiområdet er der ikke nødvendigvis behov for deltagelse med det samme, men Den Internationale Valutafond (IMF) og Verdensbanken kunne blive vedkommende.

Indenfor social- og sundhedsområdet vil det især være aftalerne *Nordisk konvention om social sikring og konvention om Europæisk Socialpagt* som vil få betydning. De sikrer betryggende rammer på socialområdet, når færinger rejser eller arbejder i de nordiske lande eller i Europa.

Det færøske politi får behov for medlemskab i den internationale organisation for politisamarbejde (INTERPOL).

Når Færøerne betaler for deltagelse i dette internationale samarbejde, og de færøske repræsentationskontorer i andre lande fungerer, vil de samlede færøske udgifter til udenrigsområdet nærme sig 50 mio. kr. årligt.

Det skal dog påpeges, at i hvert fald en del af disse penge kan betragtes som investeringer. Repræsentationskontorerne bør bl.a. benyttes til at støtte markedsføring og salg fremstød af færøske varer i andre lande og herved skabe betingelser for større indtægter til samfundet.

Herudover vil færøsk suverænitet også få nogle indtægter ved internationalt samarbejde. Nordiske lande og enkelte stormagter antages at ville etablere ambassader på Færøerne, hvilket i givet fald vil styrke indtægtsiden på finansloven.

Kapitel 10

Økonomi

I den økonomiske rapport, som er bilag 1 til denne rapport, er der gjort rede for, hvordan den økonomiske udvikling på Færøerne har været de foregående år, hvordan situationen er i dag, og hvilken betydning statsudgifterne⁶ har for økonomien. Derefter skønnes der, hvordan disse ydelser kan mindskes for helt at falde bort, og hvilke konsekvenser dette kan tænkes at få. Til sidst gives der forskellige råd om den økonomiske styring i denne forbindelse.

Med den økonomiske rapport som grundlag redegøres der her for disse forhold. Der gøres opmærksom på, at det økonomiske udvalg ikke blev pålagt at undersøge, hvilken økonomisk betydning det kan tænkes at få, hvis Færøerne bliver en suveræn stat. Her redegøres der derfor ikke mere for det, der er redegjort for i afsnit 5 - nemlig at suveræniteten i sig selv kan skabe et grundlag under en anden form for økonomisk udvikling.

Den økonomiske situation

Nationalregnskabstallene fra 1962-1989 viser, at forbrugets og investeringernes størrelse på Færøerne ikke kun har tilpasset sig til det, som landet selv har produceret. Statsudgifter på Færøerne har medført, at det har været muligt for Færøerne at have varigt underskud i samhandelen med andre lande, uden at det var nødvendigt at låne penge i udlandet. I årene 1962-1989 var forbruget på Færøerne i gennemsnit 13% højere end produktionen. Det skal bemærkes, at året 1962 var det første år, hvor der blevet lavet et nationalregnskab

⁶Når termen *statsudgifter* (på Færøerne) benyttes, og ikke f.eks. statstilskud, er det som en fællesbetegnelse for *samlige* statsudgifter, der opregnes i Rigsombudsmandens årsberetning. F.eks. indgår her også statens udgifter til rent militære formål ved Færøerne, hvoraf en betydelig del *ikke* sluses ind i Færøernes økonomi.

for Færøerne, og derfor henvises der til dette årstal flere gange i denne rapport.

I dele af perioden, og især i 1980'erne, var den indenlandske efterspørgsel meget stor. Væksten i efterspørgslen skyldtes bl.a. en meget stor låntagning i udlandet.

Denne store gældsætning medførte voldsomme og nødvendige økonomiske tilpasninger under krisen i 1990'erne.

Siden 1990 er der sket store ændringer. Siden da, har forbrugs- og investeringsniveauet været i gennemsnit 7% lavere end produktionen. Det, at forbrugs- og investeringsniveauet har været lavere end produktionen, er unikt i nyere færøsk økonomisk historie.

Økonomien har efter kriseårene været præget af, at produktionsomkostningerne er faldet i forhold til produktionsomkostningerne i de lande Færøerne konkurrerer med. Dette har forbedret konkurrenceevnen. Økonomien har også været karakteriseret af stor vækst, betalingsbalanceoverskud, og af at nettogælden er ændret til nettoformue i udlandet. Ligeledes har de offentlige kasser fået et stort og voksende overskud og herved nedbragt sin gæld noget.

Tabel 1 Færøernes betalingsbalance 1992-1999, mia. kr.

	92	93	94	95	96	97	98	99
Vareeksport	2,7	2,2	2,1	2,1	2,4	2,6	2,9	3,1
- vækst i %		-18,9%	-2,7%	-2,2%	19,1%	6,0%	10,0%	8,0%
Vareimport	-2,0	-1,4	-1,6	-1,8	-2,1	-2,4	-2,6	-2,9
- vækst i %		-29,0%	8,9%	13,7%	21,6%	10,1%	10,4%	10,0%
Statens udgifter på								
Færøerne	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Andre poster, netto								
(ex. Renter)	-1,0	-0,5	-0,2	-0,4	-0,1	-0,4	-0,5	-0,3
Resultat af løbende								
poster inden nettorenter	0,8	1,4	1,6	1,1	1,5	1,1	1,1	1,2
Nettorenter	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Resultat af løbende								
poster	0,0	0,7	1,2	0,8	1,2	0,9	0,9	1,2
Nettotilgodehavender	-7,9	-6,7	-5,4	-4,4	-3,0	-2,2	-0,4	0,8

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999. Tallene er afrundet.

Ser vi på betalingsbalancen for 1992-1999 i tabel 1, fremgår det at vareeksporten i kriseårene faldt fra 2,7 mia. kr. i 1992 til 2,1 mia. kr. i 1995, men den har derefter været jævnt stigende siden 1995, og det forventes, at vareeksporten i 1999 når ca. 3,1 mia. kr. Ses der derimod på vareimporten, stoppede nedgangen allerede i 1993, og derefter er den vokset fra 1,4 mia. kr. i 1993 til 2,9 mia. kr. i 1999 (tallet for 1999 er et skøn).

Da vareeksporten har været større end vareimporten hele perioden og statsudgifterne på Færøerne ligeledes er steget, samtidig som renteudgifterne har været faldende, har der været overskud på den færøske betalingsbalance siden 1993. Dette har medført, at nettoudlandsgælden, som i 1992 var 7,9 mia. kr., er, i følge skønnet for 1999, ændret til en nettoformue på 0,8 mia. kr.

Selv om Færøernes nettoudlandsgæld er ændret til formue, betyder dette ikke, at den offentlige sektor er gældfri. Situationen er i dag den, at den samlede færøske formue i udlandet er større end den samlede gæld. Men ser vi på den offentlige sektor, var bruttoudlandsgælden, som tabel 2 viser, 7,6 mia. kr. i 1993 og skønnes at være omkring 6,5 mia. kr. i 1998. Dog har det offentlige endvidere en stor formue i indland og i udland, og derfor var nettogælden i 1993 "kun" 4,4 mia. kr. Ved udgangen af 1998 var den faldet til 1,9 mia. kr.

En del af den økonomiske vækst må anses for at være konjunkturvækst, som har været mulig, eftersom økonomien, og herved efterspørgslen var presset langt ned i kriseårene. I disse år var der mange ressourcer, både produktionsmidler, arbejdskraft og naturressourcer, der ikke blev udnyttet, og når de igen blev taget i brug, medførte det en vækst. Men efterhånden som de uudnyttede ressourcer igen tages i brug, vil man forvente, at denne del af væksten vil stoppe.

En anden del af væksten stammer fra den forbedrede konkurrenceevne og har derfor mulighed for at blive mere varig. Denne vækst, det offentliges overskud og overskuddet på betalingsbalancen tyder på, at økonomien er mindre bundet af statsudgifterne, end den har været før.

Tabel 2 Finansiell fordringsbalance ved årsskiftet 1993 & 1998, mia. kr.

1993	Gæld:					
	Offentlige sektor	Pengeinsti- tutter og forsikring	Hushold- ninger	Virksom- heder	Udlandet	i alt
<i>Tilgodehavende:</i>						
Offentlige sektor		1,4	1,3	2,7	0,2	5,5
Pengeinstitutter og forsikring	2,0		4,5	3,2	3,0	12,7
Husholdninger	0,2	4,9			0,9	6,0
Virksomheder	0,1	1,0			0,6	1,7
Udlandet	7,6	0,5	0,1	3,1		11,3
I alt	9,9	7,7	5,8	9,0	4,7	37,2
Samlet krav						
som gæld	9,9	7,7	5,8	9,0	4,7	37,2
Samlet krav som						
tilgodehavende	5,5	12,7	6,0	1,7	11,3	37,2
Nettogæld	4,4	-4,9	-0,2	7,3	-6,6	

1998	Gæld:					
	Offentlige sektor	Pengeinsti- tutter og forsikring	Hushold- ninger	Virksom- heder	Udlandet	i alt
<i>Tilgodehavende:</i>						
Offentlige sektor		1,8	1,7	1,1	1,5	6,1
Pengeinstitutter og forsikring	1,1		4,7	1,7	4,9	12,4
Husholdninger	0,2	5,1			1,2	6,5
Virksomheder	0,2	1,0			0,6	1,8
Udlandet	6,5	0,3	0,2	1,3		8,3
I alt	8,0	8,2	6,6	4,1	8,1	35,0
Samlet krav						
som gæld	8,0	8,2	6,6	4,1	8,1	35,0
Samlet krav som						
tilgodehavende	6,1	12,4	6,5	1,8	8,3	35,0
Nettogæld		1,9	-4,2	0,2	2,4	-0,2

Bem.: Tallene er skøn, hvor udgangspunktet er a) nedskrivning af gælden hos landskassen med 900 mio.kr., b) overskud i det offentlige på ca. 600 mio.kr. og c) betalingsbalanceoverskud på ca. 1 mia. kr.

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999. Tallene er afrundet.

Statsudgifter på Færøerne

Statsudgifterne på Færøerne er steget fra 1962 til i dag. Den største del af statsudgifterne har været anvendt i social- og sundhedssektoren og skolevæsenet. En del er dog også gået til erhverv og samfærdsel. Støtten fra den danske statskasse har været med til at finansiere opbygningen af betydelige dele af det færøske velfærdssamfund. Dette ses især i statskassens investeringsudgifter sidst i 1960'erne.

Men selv om statsudgifterne er steget siden 1962, udgør de en stadig mindre procentvis andel af de samlede offentlige udgifter på Færøerne. Dette skyldes, at den færøske egenfinansiering af offentlige opgaver er steget hurtigere end de danske statsudgifter. Bloktilskuddet ("blokken") kom i 1988 og afløste da en refusionsordning.

Tabel 3 **Statens udgifter på Færøerne 1992 – 1998, mio. kr.**

År/Formål	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bloktilskud	551,9	681,1	826,1	843,4	860,3	886,1	908,3
Sociale anliggender	240,1	118,3	-	-	-	-	-
Krigspensioner	-	35,3	100,5	88,6	85,7	81,0	78,5
Andre pensioner	16,6	17,5	17,7	18,8	20,5	22,3	24,9
Tilskud i alt	808,6	858,2	944,3	950,8	966,6	989,4	1011,7
Udgifter til statslige institutioner	245,6	256,7	268,0	253,6	266,1	268,7	276,1
Udgifter i alt	1030,4	1065,3	1212,3	1205,3	1232,7	1258,1	1287,8

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999.

Som tabel 3 viser, er statsudgifterne på Færøerne i alt ca. 1,3 mia. kr. Den største del er bloktilskuddet til landskassen, som er godt 900 mio. kr. Udgifter forbundet med driften af statsinstitutioner på Færøerne er også talt med. De udgør omkring 300 mio. kr., hvoraf størstedelen går til *Færøerne Kommando*.

Derudover kommer indtægter fra pensioner, som udgør omkring 100 mio. kr. om året. Der er tale om en udbetaling fra rigsmyndighederne til enkeltpersoner, som ikke påvirkes af Færøerne statsretlige status.

Andre udgifter og indtægter, der ikke er så nøjagtig oplyst i den

offentlige oversigt, og mulige nye indtægter, som kan komme fra færøsk suverænitet, behandles ikke i den økonomiske redegørelse.

Den betydning som statsudgifterne har for de offentlige kasser, ses bl.a. af, at de udgør omkring 30% af de samlede offentlige indtægter. De offentlige indtægter var i 1997 ca. 4,4 mia. kr., og heraf var statsudgifterne ca. 1,3 mia. kr. Således finansierede de færøske offentlige kasser selv ca. 3 mia. kr. Men når man ser på statsudgifterne på Færøerne på denne måde, er der ikke taget hensyn til, at skatteindtægterne af de lønninger, som statsudgifterne er med til at finansiere, forbliver på Færøerne. Ligeledes forbliver afgifterne på Færøerne. Disse skatte- og afgiftskroner er indtægter for lands- og kommunekasser, og derfor finansierer statsudgifterne i virkeligheden en del af de 3 mia. kr., som de offentlige kasser får ind i skatter og afgifter. Tager man ikke hensyn til dette, kan man komme til at undervurdere statsudgifternes økonomiske betydning for Færøernes økonomi. Imidlertid kan statsudgifternes økonomiske betydning også blive overvurderet, bl.a. fordi man kan betvivle, hvor stor en del af de bogførte udgifter til Færøernes kommando egentlig indgår i den færøske økonomi.

Hvis man vil være på den sikre side, er en måde at undgå at undervurdere statsudgifterne på Færøerne at foretage en beregning af de såkaldte *basisindtægter*. En offentlig kasses basisindtægt, er en grundlæggende indtægt, der ikke er resultat af, at de offentlige kasser har udgifter. Eksempler på basisindtægter er direkte skatter og afgifter fra fiskeriet, fiskeopdræt og turistindustrien. Landskassen har ingen udgifter af statsudgifter på Færøerne, og derfor regnes disse også for basisindtægter.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det økonomiske udvalg i sine udregninger tager udgangspunkt i, at alle statsudgifter anvendes i det færøske samfund. Derimod regnes landets og kommunernes overskud, som i 1998 ifølge skøn var 645 mio. kr. og i 1999 skønnes at blive 767 mio. kr. i 1999 for dele af andre indtægter til det færøske samfund. Det skal bemærkes, at indkomstoverførsel fra Føroya Banki, som i 1998 og 1999 var henholdsvis 134 og 113 mio. kr., er indregnet i overskuddet. Disse overførsler bliver betydeligt mindre de kommende år.

Dette overskud placeres bl.a. til i udenlandske værdipapirer, og

får derfor ingen multiplikatoreffekt på den færøske økonomi.

Man kunne også tage udgangspunkt i, at det store overskud er statsudgifter som "er i overskud" og ikke anvendes i samfundet. Hvis denne regnemetode var blevet brugt, havde resultatet vist, at statsudgifterne havde mindre påvirkning på økonomien, end anslået i rapporten fra det økonomiske udvalg.

Eksempel på forskellen mellem en direkte og en afledt basisindtægt: Fiskerierhvervet giver en direkte basisindtægt på 404 mio. kr., som er det som søfolk og erhvervet betaler i skat og moms, og en afledt basisindtægt på 637 mio. kr. Den afledte basisindtægt er skatte- og afgiftsindtægter fra de erhverv, der er knyttet til fiskerierhvervet. Tabel 4 viser bl.a. at statsudgifterne på Færøerne i 1997 udgjorde ca.

Oprindelse	Direkte basisindtægt	Afledt basisindtægt	I alt
Statens udgifter	1.288	0	1.288
Fiskerierhverv (og fiskeindustri)	404	637	1.041
Opdrætserhverv	33	43	76
Landbrug	5	7	12
Turisme	32	27	59
I alt	1.762	714	2.476

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999. Tallene er afrundet.

halvdelen af de offentlige basisindtægter.

Når penge anvendes i samfundet, opstår der en multiplikatoreffekt, der forøger nationalindkomsten og skattegrundlaget. De samlede indtægter til det offentlige blev således 4,4 mia. kr. i 1997. Heraf var 500 mio. kr. i overskud (se tabel 5). De offentlige udgifter var dermed 3,9 mia. kr. i 1997.

Eksporten fra fiskeri- og fiskeopdrætserhvervet steg væsentligt i 1998 og forventes at blive større i 1999. Den færøske del af de offentlige basisindtægter bliver derfor uden tvivl større i 1998 og 1999 end den var i 1997.

Udgift	Basisindtægt	Faktor	Udgift
Løn	460	3,0	1.379
Forbrug	288	2,5	721
Subsidier	104	2,5	260
Indkomstoverførsler	645	1,5	967
Investeringer	115	1,7	196
Renter	517	1,0	517
Staten	140	1,0	140
Andre udgifter	-293	1,0	-293
Overskud	500	1,0	500
I alt	2.476		4.387

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999.

Tabel 5 viser, at hvis to tredjedele af lønudgifterne antages at komme ind igen i de offentlige kasser, kan den samme lønudgift benyttes tre gange. Under disse betingelser kræves der en basisindtægt på 460 mio. kr. for at finansiere en lønudgift på 1.379 mio. kr. Ses der derimod på renteudgifterne (som skønnes at gå til udlandet) skaber de ingen multiplikatoreffekt i den færøske økonomi, og derfor kræver en renteudgift på 517 mio. kr., en basisindtægt på 517 mio. kr. Det skal bemærkes, at de faktorer, der er anvendt i tabel 5, er de samme faktorer der anvendes EMFI-modellen (forklares senere i dette kapitel). Tallene i tabel 5 er derfor blot vejledende.

Faldende statsudgifter på Færøerne

Det økonomiske udvalg viser tre eksempler på, hvordan statsudgifterne på Færøerne kan nedtrappes for helt at falde bort.

En mulighed er, at nedtrapningen bliver knyttet til ændringer i det færøske bruttonationalprodukt. Den tid det tager at nedtrappe statsudgifterne bort, afhænger i dette tilfælde af, hvor stor den økonomiske vækst er de forskellige år, og hvor stor en del af denne vækst myndighederne vil anvende til formålet.

Hvis denne metode vælges, går der sikkert lang tid inden ydelserne nedtrappes betydeligt, da metoden indebærer en uvished om, hvorledes politikere og andre skal tilpasse sig udviklingen, ligesom det kan tænkes, at skiftende landsstyrer vil sinke de nødvendige besparelser og tilpasninger.

En anden mulighed, der som bekendt ofte nævnes i den politiske debat, er, at statsudgifterne på Færøerne kapitaliseres. Ved kapitalisering af statsudgifterne udbetales der én gang for alle et beløb fra den danske stat til de færøske myndigheder, og derefter bortfalder alle statlige finansielle overføringer til Færøerne. Dette beløb bliver større end den samlede offentlige gæld er nu, og kan derfor bl.a. bruges til at betale denne gæld, eller til at forøge de varige indtægter (*permanentindkomsten*) og/eller til at indsætte i en *økonomifond* (dette forklares nærmere senere i dette kapitel).

En tredje mulighed er, at statsudgifterne nedtrappes med et fast beløb over en årrække. Vælges denne metode, ved både politikere, erhvervsfolk og borgere bedre, hvordan de skal tilpasse sig udviklingen. Grundlaget for at tilrettelægge økonomien bliver derfor bedre, og ligeledes bliver den økonomiske sikkerhed og forudsigelighed bedre. Men hvis åremålet er kort, og den økonomiske vækst ikke bliver tilstrækkelig stor til at kunne opveje en nedtrapning af statsudgifterne på Færøerne, vil det kræve besparelser og store og hurtige tilpasninger af økonomien.

Den metode der vælges, når statsudgifter skal nedtrappes, har stor betydning for, hvad der kræves på Færøerne for at opveje nedtrapningen.

Det er klart, at de offentlige kasser i dag har et stort overskud. Hvis dette fortsætter, bliver det ikke nødvendigt at iværksætte direkte besparelser på finansloven, så længe statsudgifterne ikke nedtrappes med større beløb end overskuddet. Efterhånden som den offentlige gæld bliver mindre, kan det lade sig gøre at nedtrappe statsudgifter mere. Nuværende overskud i de offentlige kasser, ca. 600-800 mio. kr., er dog ikke stort nok til, at alle statsudgifterne kan fjernes helt på denne måde.

Hvis vi holder os til et overskud på 500 mio. kr., og statsudgifterne skæres ned over et længere åremål, er der dog mulighed for at foretage en vis fast opsparring, som kan give det offentlige en fast renteindtægt (d.v.s. en varig indtægt eller en *permanentindkomst*), der delvis kan finansiere statsudgifternes bortfald på Færøerne.

Det er vanskeligt at fastsætte værdien af en sådan permanentindkomst, da den i stort omfang afhænger af realrenten. Men hvis nuværende overskud i de offentlige kasser fortsætter en lang årrække, bliver det muligt at skabe en permanentindkomst fra denne opsparring, som kan komme til at give et afkast på 400-500 mio. kr. årligt.

Dette afkast, udover et fortsat overskud i de offentlige kasser, kan skabe grundlag for, at statsudgifterne kan nedtrappes helt. Betingelsen må dog være, at overgangsperioden bliver lang, og at der føres en forsigtig økonomisk politik, som gør det muligt at få et stort overskud i overgangstiden.

På den anden side er det næppe sandsynligt, at permanentindkomsten, der stammer fra nuværende overskud i de offentlige kasser, kan blive så stort, at det også kan finansiere andre statsudgifter på Færøerne.

Derfor bliver det nødvendigt enten at spare på de offentlige udgifter eller at øge indtægterne.

Indtægterne kan øges enten ved at forhøje skatte- og afgiftstrykket eller ved at der føres en erhvervs politik, der gør erhvervslivet bedre i stand til at øge produktionsværdien med tilfredsstillende overskud.

Væksten i fremstillingsværdien (den økonomiske vækst) i faste priser, har de seneste 5 år været omkring 6% i gennemsnit, og gennemsnitsvæksten fra 1962 til 1999 har været lidt under 5%. Den reelle værditilvækst i eksporten har de seneste 5 år i gennemsnit været 8%, og 3,7% fra 1962 til 1999.

Hvis vi forsigtigt skønner, at den økonomiske vækst de kommende år bliver 2%, som er halvdelen af den historiske gennemsnitsvækst, er det sandsynligt, at det kan lade sig gøre at afvikle statsudgifterne helt efter 15-20 år, uden at det bliver nødvendigt at iværksætte direkte besparelser, eller at øge skatte- og afgiftstrykket.

En betingelse for en sådan udvikling er, at det offentliges merindtægter, der stammer fra den økonomiske vækst, primært anvendes til at finansiere de formindskede statsudgifter på Færøerne. Væksten i det offentliges udgifter til lønninger, investeringer m.v. bliver derfor lavere end indkomststigningen. Dette medfører, at den offentlige sektor vokser langsommere end den samlede økonomi. Herved bliver de offentlige sektor forholdsvis mindre end den er i dag.

Det er klart, at kommunerne også skal finansiere sin del af nedtrapningen af rigsydelsen. Det bliver nødvendigt at foretage en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem land og kommuner.

Hvis det ikke kan lade sig gøre at finansiere nedgangen i statsudgifter på denne måde, bliver det nødvendigt enten at forhøje skatter og afgifter eller at spare.

Besparelser har konsekvenser for den samlede økonomi. For at finde frem til, hvor store konsekvenserne bliver, anvender det økonomiske udvalg den økonometriske model EMFI (*Economic Model of the Faroe Islands*). En økonometrisk model er et billede af økonomien opsat som statistiske ligninger, sådan at det kan lade sig gøre at udregne forskellige påvirkninger på økonomien. Resultaterne skal tolkes som et fingerpeg om, hvor store påvirkningerne bliver, og ikke som den endelige sandhed.

Hvis der spares, falder skattegrundlaget, og derfor bliver det nødvendigt at spare endnu mere for at nå målet. Besparelser på den offentlige finanslov rammer forskelligt, alt efter hvor der spares. Den største konsekvens kommer fra besparelser i de offentlige lønninger, da en stor del af disse kommer ind igen i skatter og afgifter. Sparer der i stedet andre steder på den offentlige finanslov, f.eks. på investeringer, forbrug eller tilskud, mister de offentlige kasser ikke lige store indtægter.

Tabel 6 Sammenstilling af forskellige tiltag, som om nødvendigt kan fremme direkte besparelser for at finansiere en nedskæring af statens udgifter på Færøerne på 100 mio. kr. årligt.

Tiltag	Størrelsen af tiltag mio.kr. årets priser	Ændring i BNI 1. år mio.kr.	Betalingsbalancen	Lønudviklingen
Lønudbetalinger	-300	-511	Forbedres	Mindskes
Forbrug	-250	-326	Forbedres	Mindskes
Subsidier	-250	-160	Forbedres	Mindskes
Indkomstover- førsler	-150	-102	Forbedres	Mindskes
Investeringer	-170	-150	Forbedres	Mindskes
Overskud	-100	0	Forværres	Uændret
Skatter	140	-80	Uændret	Mindskes

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999.

Tabel 6 viser, at såfremt statsudgifterne mindskes med 100 mio. kr. og der iværksættes direkte besparelser for at finansiere dette, er det nødvendigt at spare mellem 150 og 300 mio. kr. på finansloven. Dette ville ifølge EMFI have medført, at bruttonationalproduktet ville falde mellem 102 og 511 mio. kr. det år, hvor besparelse er, alt efter indenfor hvilke områder der spares. Det er dog indlysende, at der i et sådant tilfælde, næppe ville blive besparelser indenfor kun ét område.

Efterhånden retter økonomien sig op igen, og virkningen på økonomien er derfor ikke lige stor efter nogle år.

Virkninger af faldende statsudgifter på Færøerne

Der er ingen tvivl om, at den færøske økonomi vil komme ud for grundlæggende ændringer, hvis statsudgifterne på Færøerne forsvandt. Hvilke disse bliver, er svært at sige, men der er nok ingen tvivl om, at den offentlige andel af økonomien vil blive mindre.

Den færøske økonomi er, ligesom andre økonomier der modtager store ydelser udefra, kendetegnet ved, at den offentlige sektor er forholdsvis stor. Et andet kendetegn er, at store dele af det private erhvervsliv fremstiller varer og tjenester til den offentlige sektor.

Når statsudgifter på Færøerne bliver mindre, bliver det offentlige forholdsvis mindre. Dette medfører, at efterspørgslen fra det offentlige også bliver forholdsvis mindre, og derfor bliver udbuddet fra erhvervslivet til det offentlige af varer og tjenester en mindre del af det samlede udbud.

Dette kan få alvorlige konsekvenser, hvis statsudgifterne falder så hurtigt, at det bliver nødvendigt at iværksætte store besparelser indenfor det offentlige, og erhvervslivet ikke klarer at tilpasse sig de nye forudsætninger. Sker det, falder efterspørgslen efter arbejdskraft. En sådan udvikling skaber arbejdsløshed, og kan medføre, at folk flytter ud af landet.

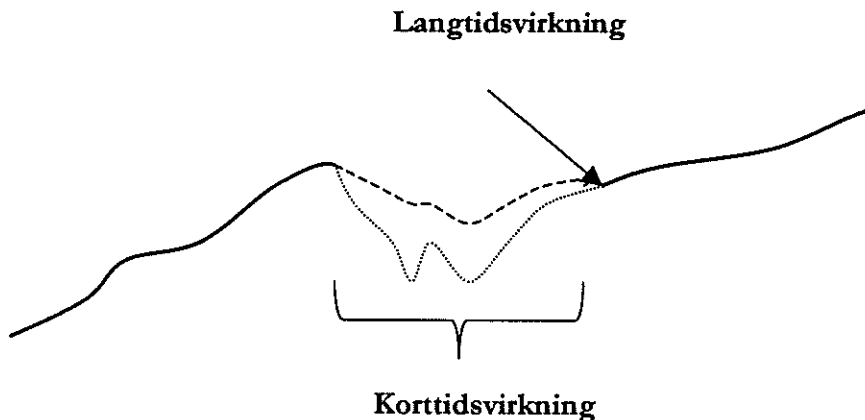
Men når en tid er gået, fører dette til fald (eller mindre vækst) i lønniveauet, forbedret konkurrenceevne i eksporterhvervene, og herved voksende produktion. Efterhånden ville dette medføre, at efterspørgslen efter arbejdskraft øges, og at folk atter flytter til landet.

Når efterspørgslen efter arbejdskraft så bliver større end udbuddet, stiger lønniveauet igen.

I fortsættelse kan siges, at en faldende samlet efterspørgsel ville medføre nedgang i importen. Når eksporten stiger og importen falder, på grund af faldende efterspørgsel, bliver der større overskud på betalingsbalancen.

Såfremt statsudgifterne afvikles efter meget kort tid, kan det blive nødvendigt at foretage store besparelser i den offentlige sektor. Man vil forvente, at store nedskæringer i de offentlige udgifter vil medføre en række kortsigtede konsekvenser, der forventes at ville få en indbyrdes effekt på hverandre, således at reductionen i den samlede økonomi bliver større end reductionen i de offentlige udgifter.

Figur 1 Model, der illustrerer kort- og langtidsvirkning, som faldende statsudgifter har på økonomien.



Når der tales om virkninger på sigt, springes der så at sige over de midlertidige virkninger. For selv om indtægten falder i første omgang, bliver resultatet efterhånden, som figur 1 viser, at økonomien kommer i et nyt leje. Det nye leje kan være højere eller lavere end med statsudgifter.

Det kan siges med temmelig stor sikkerhed, at erhvervsstrukturen

vil ændres, hvis statsudgifterne bortfalder. Dette skyldes først og fremmest, at statsudgifterne har øget den indenlandske efterspørgsel så meget, at de erhverv, der tilfredsstiller den indenlandske efterspørgsel, ikke vil have det samme indtægtsgrundlag, når statsudgifter ikke mere er her. De beskyttede erhverv, d.v.s. de der fremstiller til den indenlandske efterspørgsel, og ikke har konkurrence udefra, vil ikke give et lige så stort afkast til lønninger og kapital, når efterspørgslen falder. Når det ikke lige så godt lønner sig at fremstille varer og/eller tjenester til den indenlandske efterspørgsel, vil nogle af fremstillingsressourcerne herfra, d.v.s. arbejdskraft og investeringskapital, flytte til andre erhverv.

Derimod vil erhverv i konkurrence, d.v.s. erhverv, der fremstiller til eksport eller som fremstiller varer til hjemmemarkedet i konkurrence med importerede varer, få bedre kår at virke under. Dette har to årsager:

- Afkastet til arbejde og kapital bliver dårligere i beskyttede erhverv, og derfor vil folk og kapital flytte til erhverv i konkurrence.
- Løn- og omkostningsstigningen bliver mindre, og derfor vil erhvervene blive mere konkurrencedygtige overfor varer fremstillet andre steder.

Således forbedres konkurrenceevnen for eksporterhvervene, der er i indenlandsk konkurrence om produktionsfaktorerne, samtidigt med at de forbedrer deres konkurrenceevne på varemarkedet.

Det er sandsynligt, at strukturforhold efterhånden vil forbedre den økonomiske situation. Der er grunde til at mene, at fremstillingsressourcerne ikke udnyttes tilstrækkeligt, så længe statsudgifterne er i den færøske økonomi. Der er en vis fare for, at der er ansat folk i den offentlige sektor, som måske ville havde været i mere værdiskabende erhverv, hvis ressourcerne blev brugt anderledes. Der har også været tilbøjelighed til at subsidiere erhvervsmæssig aktivitet med lille afkast, således at erhvervene giver meget lidt eller ingenting til samfundshusholdningen. Det kan tænkes, at sådanne udgifter delvis forsvinder af sig selv, når der er dårligere råd til at drive virksomhed med lille eller intet afkast.

Økonomisk-politisk styring

Der stilles store krav til at tilpasse de instrumenter, der anvendes i økonomistyring i de lande, der har villet være med i den økonomiske internationalisering, som har foregået de seneste 20-30 år. Små lande, som store, har været i en situation, hvor de har skullet afgøre enten at bibeholde nogle styringsværktøjer eller at få del i de fordele, som en større åbenhed i økonomisk samkvem med andre lande indebærer.

I mange tilfælde har myndighederne i disse lande anset fordelene ved at liberalisere indre markeder for arbejdskraft, varer, tjenester og kapital for at være større end ulemperne. Myndighederne i flere af disse lande har dog vidst, at der kunne opstå store vanskeligheder for den økonomiske styring, hvis liberaliseringen skete for hurtigt. Da kapitalmarkederne blev liberaliserede skulle der f.eks. tages forbehold for både kapitalflugt og det omvendte problem at folk begyndte at låne for mange penge i udlandet.

Liberaliseringerne er blevet gennemført trinvis, samtidigt med at forskellige tilpasninger i det indenlandske kapitalmarked blev foretaget. I denne proces er kravene til den økonomiske politik blevet skærpet, da der nu er større indbyrdes påvirkning mellem kapitalmarkeder og økonomisk politik og den aktuelle økonomiske udvikling i de enkelte lande.

En dårlig økonomisk politik i et land tilskynder til mistillid til den langsigtede økonomiske udvikling. Dette kunne nu straffes af kreditorerne, f.eks. pensionskasser og pengeinstitutter, med større rentekrav. Mistillid til den økonomiske politik kunne nu også vise sig konkret ved, at kapital i større og større grad blev flyttet til mere sikre investeringer i andre lande.

For at skabe troværdighed på kapitalmarkedet har myndighederne i flere lande både hvad angår finans- og pengepolitik båndlagt sig selv, herunder fralagt sig muligheden for at nedskrive egen valuta som et værktøj i den økonomiske styring. Nogle eksempler på betydelige tilpasninger i denne forbindelse har været:

- Meget oplysning om planlagt og ført politik
- Klar stadfæstelse af ansvar for finans- og pengepolitik.
- Loft for offentlig gæld og finanslovunderskud.

Betingelser for økonomisk styring på Færøerne

De færøske myndigheder har i flere tilfælde haft betydelige økonomisk-politiske værktøjer, f.eks. finans- og pengepolitiske værktøjer, som de ikke har anvendt som de burde. Der har ikke været klar adskillelse mellem penge- og finanspolitikken, og der har heller ikke været klare formuleringer omkring konjunkturpolitikken. Dette har vist sig på den måde, at myndighederne i flere tilfælde har ført en ekspansiv politik, når omstændighederne krævede det omvendte, og at de har bremset for hårdt op, når omstændighederne krævede en ekspansiv politik.

Danmarks Nationalbank har stort set ført pengepolitik for hele det danske valutaområde og har ikke ført en særlig politik overfor Færøerne. Derimod kan det heller ikke siges, at de færøske myndigheder har ført nogen velbegrundet og fornuftig pengepolitik med de værktøjer, der har været til rådighed, nærmere tværtimod. På det finanspolitiske område har politikken mellem land og kommuner heller ikke været koordineret.

Den færøske økonomi er også inddraget i internationaliseringen af vare-, tjeneste- og kapitalmarkederne. Men det kan ikke siges, at de færøske myndigheder bevidst har iværksat så omfattende tilpasninger i rammerne for den økonomiske politik, som mange andre lande har gjort.

Blandt andet på grund af førnævnte internationalisering, bliver de pengepolitiske værktøjer færre i fremtiden. Derfor vil finanspolitikken få større betydning som økonomisk-politisk styringsværktøj.

For at den færøske økonomi bedre skal være i stand til at tage imod de udfordringer, som de mindre statsudgifter på Færøerne medfører, er det nødvendigt i den økonomisk-politiske styring at føre en politik, der skal forebygge for store udsving i økonomien. En sådan politik har til formål, at sikre en stabil økonomisk vækst, samt bevare dele af det store betalingsbalanceoverskud og de offentlige kassers overskud.

Endnu en grund til at føre en sådan politik er, at økonomien generelt, med fortsat betalingsbalanceoverskud, vil give et stigende afkast fra nettoformue i udlandet, som kan opveje de faldende statsudgifter. Ligeledes vil erhverv i international konkurrence få bedre vilkår til at udvikle sig, hvis det via finanspolitikken lykkes at holde

væksten i den indenlandske efterspørgsel på et passende niveau de næste år.

Såfremt der ikke gøres noget for at styre forbrugs- og investeringsvæksten, er det sandsynligt, at overskuddet på betalingsbalancen, på ca. 1 mia. kr. om året, kommer i omløb i økonomien. Dette medfører at de beskyttede erhverv, f.eks. offentlige tjenester og flere private servicevirksomheder vil pålægge et stort omkostningstryk på erhverv i international konkurrence. Et sådant øget omkostningstryk kan medføre, at konkurrenceevnen, som er op-bygget de seneste år forsvinder og at eksporterhvervene herved får en tilbagegang. Dette betyder, at det vil kunne blive vanskeligt at nedtrappe statsudgifterne på Færøerne på langt sigt.

Den økonomiske vækst har været så stor de seneste år, at arbejdsmarkedet er kommet under et stadigt hårdere pres. Derfor er en stigning i efterspørgslen for at øge den økonomiske vækst ikke den rette løsning, som den økonomiske situation er i øjeblikket.

Det er særdeles vigtigt at have en økonomisk-politisk styring, som er vel tilrettelagt. I denne forbindelse har den nye styrelseslov fra 1993 medført vigtige formelle ændringer. Der er nu klare skillelinier mellem landsstyremændenes ansvarsområde, og hver landsstyremand har økonomisk og administrativt ansvar for sit område. Landsstyremanden i finansanliggender har ansvaret for den udøvende og koordinerende del af den økonomisk politik. Dette giver bl.a. mulighed for at føre en mere fornuftig finanspolitik.

Proceduren vedrørende finanslovsarbejdet er forholdsvist ny og blev første gang afprøvet i 1996. Ordningen er ikke afprøvet fuldt ud endnu, men det menes, at den i sig selv er et stort fremskridt i finanslovsarbejdet.

Det økonomiske udvalg mener også, at en afgørende forudsætning for at føre en fornuftig økonomisk politik blev indført med aftalen mellem den danske regering og Færøernes landsstyre 10. juni 1998. I aftalen er det fastsat, at de færøske myndigheder nu har hele ansvaret for den færøske økonomi.

Der er behov for styrkede procedurer for finanslovsarbejdet. Forfatningsmæssige bindinger på finanspolitikken, herunder forbud mod at offentlige kasser gældsætter sig, kunne overvejes.

Det økonomiske udvalg har udarbejdet forslag til forbedringer på procedurerne for lovgivningen. Formålet er at sikre:

- Tilliden til finanspolitikken
- Gennemskuelighed
- Sammenhæng mellem hensigt, plan og udførelse
- Samordning af landskassens, kommunernes og andre offentlige økonomienheders efterspørgselspåvirkning.

Vedrørende finanslovarbejdet tilrådes det, at der iværksættes en arbejdsgang i fire trin. Den største ændring er lagtingsdebatten om finanspolitikken, og at kommuner og offentlige institutioner, herunder kommunale fællesskaber og offentlige aktieselskaber, bliver inddraget i finanspolitikken. Arbejdsgangen kunne f.eks. være denne:

1. trin. Arbejdet frem imod en finanspolitisk ramme for et finansår begynder med lagtingsdebat i februar/marts året før. Emnet for denne debat er den økonomiske situation og udsigterne. Tinget bør ved denne behandling tage beslutning om, hvordan den økonomiske politik det efterfølgende år skal være. Med andre ord bør tinget tage stilling til, hvorvidt det offentlige bør stimulere den økonomiske vækst eller hæmme den.

Det foreslås, at debatten i hovedsagen kun bør dreje sig om generelle økonomiske forhold, og at institutioner og fagfolk, der inddrages i heri, indkaldes til høring. Det foreslås ligeledes, at et såkaldt *rating-institut*, det er et institut som foretager økonomiske kvalitetsvurderinger af virksomheder, institutioner og lande, anmodes om at kvalitetsvurdere den færøske offentlige sektor.

2. trin. Der fastsættes en finanspolitisk ramme for landets, kommunernes og offentlige institutioners virksomhed. Således sikres en koordineret finanspolitik for land og kommuner. Landsstyremanden i finanssager fastsætter denne ramme i marts/april måned.

3. trin. Forhandlinger pågår mellem landsstyremanden i finanssager og kommunerne om, hvordan den økonomiske fordeling skal være mellem land og kommuner. Landsstyremanden kan ikke

forhandle med hver enkelt kommune, men med en kommunal fællesorganisation, der repræsenterer alle kommuner. En sådan fællesorganisation bør muligvis oprettes ved lov. Forhandlingerne er i april-juli, samtidigt med at der forhandles med de øvrige landsstyremænd. Når det er lagt fast, hvordan rammerne skal fordeles, er det den kommunale fællesorganisation, der forhandler med hver enkelt kommune.

4. trin. Finanslovsforslaget og kommunernes økonomiske ramme fremlægges og behandles i lagtinget. Dette foregår 1. oktober ligesom i dag.

Ligeledes foreslås det, at såfremt et lagtingsmedlem eller en landsstyremand fremlægger lovforslag for tinget, skal der henvises til hvilke virkninger dette vil have på den samlede økonomi.

Permanentindkomst

Hovedindtægtskilderne i den færøske økonomi er indtægterne fra fiskerierhvervet og fra statsudgifterne på Færøerne. Disse indtægtskilder er usikre. Indtægterne fra fiskerierhvervet har historisk vist sig at være ustabile, og der er ingen vished for, at statsudgifterne vil være stabile. Det samme gælder indtægter, som kan komme fra en evt. olieindustri. Den økonomiske styring bør derfor i højere grad end hidtil begrundes i den virkelighed, at hovedindtægtskilderne er usikre. Der lægges her særlig vægt på at belyse en sådan styring med faldende statsudgifter på Færøerne.

For at denne udvikling ikke skal få for stor skadelig virkning på den færøske økonomi, tilrådes det, at finanspolitikken tilpasses en forsigtig vurderet permanentindkomst fra statsudgifterne på Færøerne.

Permanentindkomsten fra statsudgifterne kan beskrives som et varigt beløb, som det offentlige kan bruge i fremtiden, også efter at statsudgifterne er væk. Ideen er, at det offentlige ikke bruger alle de årlige statsudgifter, men opsparer en del af disse, medens de endnu er store. Formålet er, at opsparingen skal give det offentlige et årligt afkast.

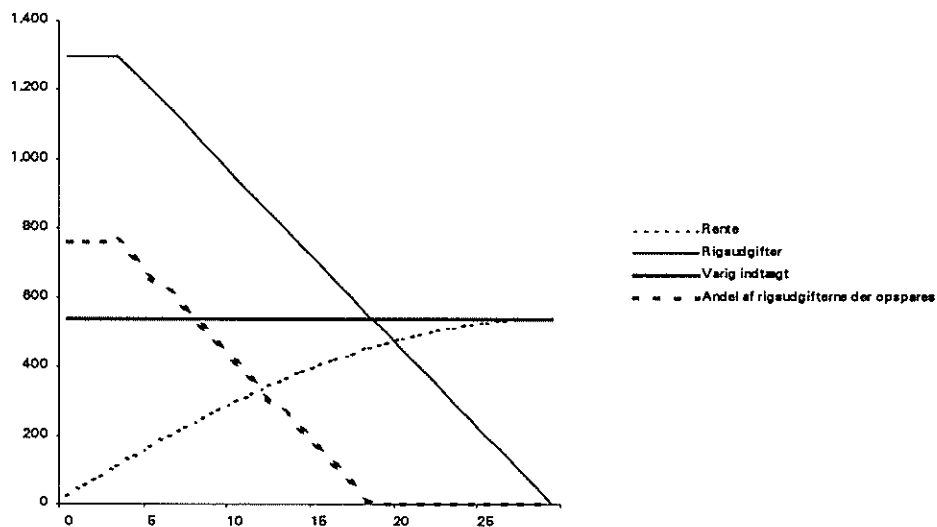
Fastsættelsen af permanentindkomsten påvirkes af flere faktorer, især af det åremål hvor over statsudgifterne nedtrappes, og af den rente, den opsparede del af statsudgifterne kan forventes at give i afkast. I den økonomiske rapport er der opstillet et eksempel på, at permanentindkomsten af nuværende statsudgifter på Færøerne på ca. 1,3 mia. kr. kan forventes at ligge mellem 200 og 570 mio. kr. alt efter overgangsperiode og rentevilkår. Da overgangsperioden ikke er fastlagt, er det ikke muligt med sikkerhed at sige noget om, hvor stor permanentindkomsten kan blive.

Permanentindkomsten kan bruges som en grov målestok for, hvor stor en del af statsudgifter på Færøerne det havde været forsvarligt at lede ind i økonomien gennem landskassen. Beregnes permanentindkomsten til f.eks. 400 mio. kr., bliver dette en fast årlig indtægt til landskassen. Dette er betinget af, at den del af statsudgifter, der ligger over 400 mio. kr. dvs. ca. 900 mio. kr. anvendes til opsparing. Overskuddet på de offentlige finanser har som nævnt de seneste år været 500-700 mio. kr. årligt, og derfor kræves der et større overskud for at iværksætte denne opsparing.

En langtidsplan for finanspolitikken bør bygge på en forsigtig vurdering af permanentindkomsten, der stammer fra statsudgifterne på Færøerne og mulige olieindtægter.

Her belyses denne tanke med tre eksempler. Den opsparede del af statsudgifterne skønnes at have en rente på 3,5% om året i alle tre eksempler.

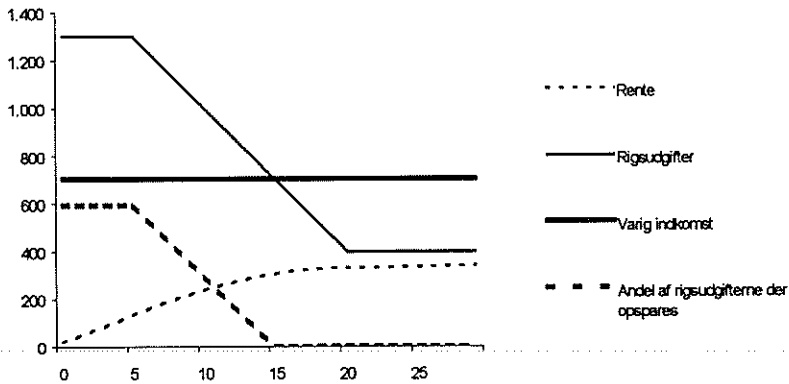
I det første eksempel tages der udgangspunkt i, at statsudgifterne i alt udgør 1,3 mia. kr. Dette forbliver uændret de første tre år, og falder derefter med 50 mio. kr. årligt indtil de bortfalder helt.

Figur 2 Varig indtægt (permanentindkomst), eksempel 1

Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999

Figur 2 viser udviklingen ved en permanentindkomst på godt 500 mio. kr. Figuren kan tolkes således, at det offentlige årligt kan anvende ca. 0,5 mia. kr. i et længere åremål, selv om statsudgifterne falder helt bort. Figuren viser samtidigt, hvor stor en del af de årlige statsudgifter, der bør spares op, for at permanentindkomsten kan komme op på dette niveau. Ligeledes ses det, at afkastet/renten af denne opsparing efterhånden bliver den vigtigste del af permanentindkomsten.

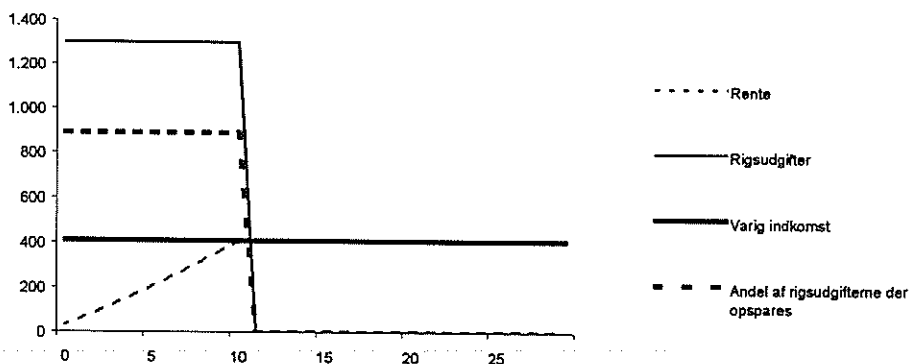
Figur 3 Varig indtægt (permanentindkomst), eksempel 2



Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999

På figur 3 tages der udgangspunkt i, at det kun er bloktilskuddet på ca. 900 mio. kr. der skal falde bort, medens den danske statskasse fortsat bærer udgifterne til drift af statsinstitutioner. I forhold til første eksempel er det her ikke nødvendigt at afsætte så stor en del af statsudgifterne til opsparing, hvorfor permanentindkomsten kan blive større.

Figur 4 Varig indtægt (permanentindkomst), eksempel 3



Kilde: Den økonomiske redegørelse, 1999

Som det tredje eksempel på den varige indtægt, beholder statsudgifterne på Færøerne sit nuværende niveau de næste 10 år, og falder derefter helt bort. Når det er stadfæstet, hvor meget og over hvor lang tid statsudgifter skal nedtrappes, kan permanentindkomsten udregnes på nogle forudsætninger og er således vejledende for, hvilken efterspørgsel og hvilken efterspørgselsstigning der kan tillades i økonomien. Fordelen ved at bruge permanentindkomsten som rettesnor er, at i stedet for at bruge hele indtægten med det samme og derefter formindske udgiftsniveauet efterhånden som statsudgifterne falder, kan det samtidigt lade sig gøre at fastsætte et udgiftsniveau, som kan vare ved.

Den norske regering benytter en økonomisk fond og permanentindkomst som redskab for at styre, hvorledes olieindtægterne benyttes i økonomien.

Økonomisk fond

Det økonomiske udvalg har fremsat forslag om en økonomifond. I denne fond skal de såkaldte særindtægter overføres, således at de ikke forstyrrer den økonomiske udvikling i samfundet. Særindtæg-

ter er offentlige indtægter, der ikke stammer direkte fra den økonomiske aktivitet. Fælleskendetegn for særindtægter er, at de er varierende, usikre eller midlertidige indtægter som f.eks. statsudgifter på Færøerne, evt. olieindtægter og indtægter, som kan opstå ved at offentlige virksomheder privatiseres.

Hovedformålet med at oprette en økonomisk fond er, at den skal skabe en finanslovsproces, hvor langtidsinteresser er i højsæde, når der bruges af særindtægterne i det enkelte finansår. Fonden skal give et bedre grundlag under en stabil økonomisk vækst, der ikke er bygget på et usikkert indtægtsgrundlag.

Hvor meget der bruges i et finansår af landskassens varierende særindtægter, bør ikke knyttes til størrelsen af de årlige særindtægter. En hovedbegrundelse for den økonomiske fond, ud fra et kapitalomsætteligheds synspunkt er, at fonden skal virke som en buffer, så særindtægterne anvendes fornuftigt over en årrække.

Den økonomiske fond og nogle hovedregler for fonden kunne stadfæstes i en fremtidig færøsk forfatning. Fondens udgifter kan kun være tilbageførsel til landskassen. Udgiftsniveaet fastsættes under disse vilkår med særlig hensyn til udviklingen i den samlede økonomi.

Valutasystem

Det økonomiske udvalg mener, at den færøske økonomi påtager sig unødvendige store transaktions- og risikoomkostninger ved at være knyttet til den danske krone, da den er en lille valuta i international sammenhæng. Da euro'en omfatter en større del af Færøernes samhandelsområde end den danske krone, passer euro'en bedre til de færøske økonomiske interesser.

Det økonomiske udvalg foreslår derfor, at det ville gavne den færøske økonomi, hvis gældende valutasystem baseret på den danske krone, blev ændret til et valutasystem, som blev baseret på euro.

Det er nødvendigt at gå forsigtigt frem, hvis overgangen til et euro-baseret valutasystem skal komme på tale. Langt størstedelen af de finansielle pligter og krav hos og imod færøske juridiske enheder er baseret på danske kroner. Der er derfor behov for at have nogle

overgangsregler gældende nogle år, hvor det klart fastsættes, hvorvidt og hvordan f.eks. lån, indlån, handelsaftaler i danske kroner m.v. skal omlægges til euro-baseret valuta.

Referencer og kilder

Notater og redegørelser, udarbejdet til traktatkommissionen i 1999

- Administrationsgruppen** under Landsstyrets selvstyreprojekt Fyrisiting. Ein sjálvstøðug føroysk fyrisiting - Lysing av tí fyrisitingarliga samstarvinum við Danmark og teimum krøvum fullveldisætlanin setur. (*Forvaltning. En selvstændig færøsk forvaltning - Analyse af det administrative samarbejde med Danmark og af de krav, som suverænitetssplanen stiller*).
- Bartmann, Barry** The Micro-State Experience - Very Small States in the International System.
- Christensen, Jens Peter** Notat om visse statsretlige aspekter vedrørende de færøske planer om oprettelse af en suveræn stat.
- Hannum, Hurst** Possibilities for increased Faroese autonomy.
- Harhoff, Frederik** Arbejdsnotat om fremgangsmåden ved en eventuel færøsk udmeldelse af rigsfællesskabet.
- Líndal, Sigurður** Samband Íslands og Danmerkur 1918-1944 og reynslan af því.
- Nolsøe, Jens Pauli & Jespersen, Kári** Yvirlit yvir ríkisrættarligu viðurskipti Føroya.
- Poulsen, Halgir Winther,** adv., medl. af traktatkommissionen Altjóðarrættarligar fortreytir fyri at Føroyar verða skipaðar sum fullveldi. (*De folkeretlige forudsætninger for, at Færøerne indrettes som suveræn stat*).

Teirin, Hans Trygvi & Klett, Julianna, adv., medl. af traktatkommissionen

Statsrættarlígar fortreytir fyri, at Føroyar verða skipaðar sum fullveldisríki. (*De statsretlige forudsætninger for, at Færøerne indrettes som suveræn stat*).

Økonomiske Udvalg, Det under Landsstyrets selvstyreprojekt Búskapur.

Ein Sjálvberandi føroyskur búskapur - Minking í ríkisveitingum og búskaparpolitisk stýring. (*Økonomi. En selvåren færøsk økonomi – Reduktion af statens bevillinger og finanspolitisk stýring*).

Disse notater og redegørelser findes på hjemmesiden:

www.fl.fo/fullveldi

Andre kilder

Castberg, Frede

Norges Statsforfatning I - II. Universitetsforlaget, Oslo 1959.

Christiansen, Ólavur

Villinistíggir upplýstir - tær til verju - á markna- skilinum millum heimastýri og fullveldi og mill- um ørmundarhús og valahús, Forlagið Føroya- klettur, Tórshavn 1998.

Dansk-Islandske

Betænkning afgivet af den Dansk-Islandske Kommission af 1907, København 1908.

Kommission af 1907, Den

Debes, Hans Jacob

Føroya søga 1-2. Førorra Skúlabókagrunnur, Tórs- havn 1990 / 1995.

Harhoff, Frederik

Rigsfællesskabet. Forlaget Klim, Århus 1993.

- Harhoff, Frederik** Hvad udad vindes, kan indad tabes - Om Danmarks grundlov og de oversøiske rigsdele. Artikel i Retsvidenskabeligt Institut B's Årbog 1998, Københavns Universitet 1999.
- Kommissionen nedsat af Landsstyret d. 1. april 1993 til at undersøge Færøernes styrelsesmæssige forhold** Álit um styrisskipanarviðurskifti Føroya. Føroya Landsstyri, Tórshavn 1994.
- Thorsteinsson, Jákup** Et Færø som Færø - Studier i Færøernes forfatningsmæssige stilling i forhold til Danmark. SNAI - North Atlantic Publications and Aarhus University Press, Århus 1990.
- Thorsteinsson, Jákup & Rasmussen, Sjúrdur** Rigsfællesskabet mellem Danmark og Færøerne. Artikel til Folketingets festskrift i forbindelse med højtideligholdelsen af den danske Grundlovs 150 års dag, København 1999.
- Wang, Zakarias** Bergen-unionen eller EF-union? Forlagið Stiðin, Høyrík 1993.

Ud over disse kilder har kommissionen anvendt talrige skrifter, opslagsværker, artikler og anden dokumentation.

