

POLITIKPAPIR

FN, ARKTIS & GRØNLAND

UDGIVET AF FN-FORBUNDET



APRIL 2020

Politikpapiret her er forfattet af Jørgen Estrup, Kurt Mosgaard, Peter Brückner, Poul Nielson og Tyge Lehmann, der alle er en del af FN-forbundets Venner.

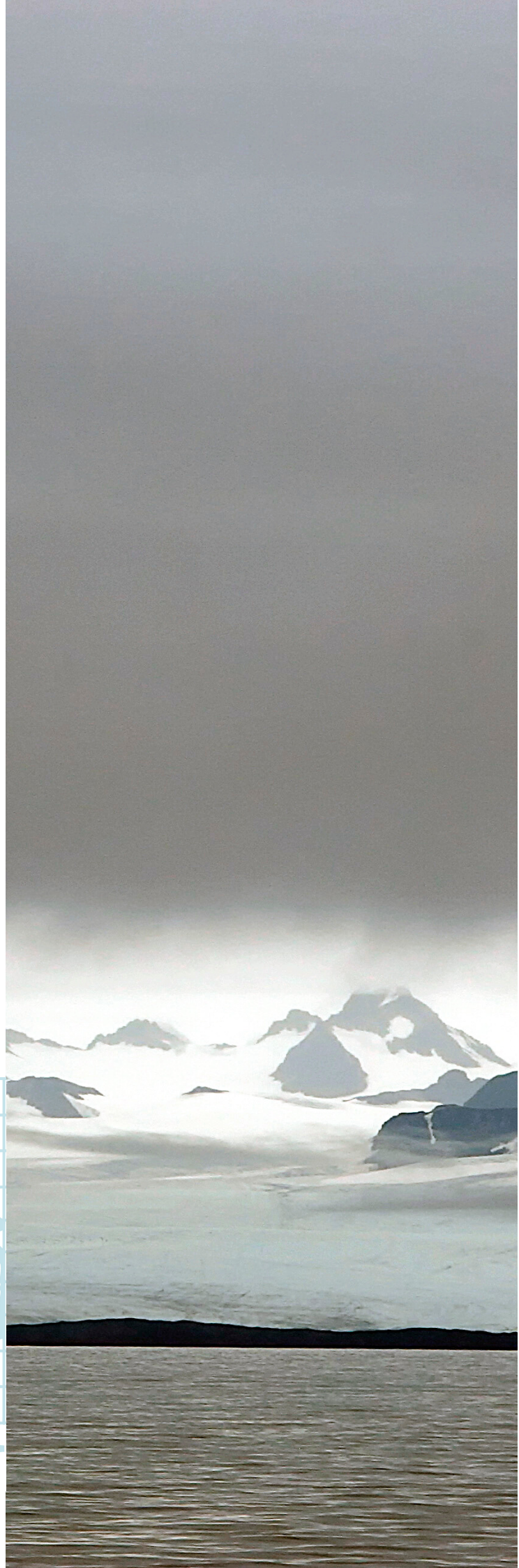
FN-forbundet er en medlemsforening, uafhængig af FN, der har til formål at styrke interessen for FN og forståelsen for nationernes gensidige afhængighed og fælles ansvar.

Vi søger indflydelse, vi deltager i debatten, og vi samarbejder med andre både danske og internationale organisationer om fred og konfliktløsning, menneskerettigheder, bæredygtig udvikling, reform af FN og civilsamfundets involvering i det multilaterale samarbejde.

Blandt FN-forbundets Venner finder man nogle af dem, der ved allermest om FN i Danmark, og flere af dem har flere års tjeneste i udenrigstjenesten eller i et af FN's mange programmer eller organisationer bag sig.

Med deres betydelige ekspertise og store engagement yder de en afgørende støtte til FN-forbundets oplysningsarbejde, ligesom de i en årrække har bidraget til at højne den danske debat om vigtigheden af det multilaterale engagement og til at synliggøre FN-forbundets arbejde til styrkelse af FN's grundlæggende ideer og principper.

FN
forbundet
Danish United Nations Association



FN, ARKTIS & GRØNLAND

Nordpolen med omliggende hav- og landområder tiltrækker sig stadig større interesse både fra de stater, der grænser op til Arktis, Danmark/Grønland, Canada, USA, Rusland og Norge og fra lande, der som følge af klimaforandringerne påvirkes af isafsmeltningen fra Arktis. At forlige de mange forskellige nye interesser af især økonomisk, sikkerhedspolitisk og klimapolitisk karakter er en global udfordring, der kræver et globalt svar. Heldigvis er der i det internationale samfund regler og retningslinjer.

Arktis er ikke et retstomt område. Arktis har været beboet i tusinder af år i modsætning til Antarktis, der er ubeboet. Områderne i Arktis under national jurisdiktion er reguleret af kyststaternes lovgivning. Derudover er Arktis omfattet af en række folkeretlige regler, herunder særligt FN's Havretskonvention af 1982, der indeholder detaljeret regulering af eksempelvis sejladsrettigheder og forvaltning af ressourcer.

FN-forbundet vil med denne pjece give et overblik over den retlige udvikling og de vedtagne instrumenters betydning for at sikre, at det internationale samfund påtager sig et fælles ansvar for Arktis.

FN'S CENTRALE ROLLE

Et naturligt udgangspunkt er FN-pagten, som helt grundlæggende har til formål at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Den pålægger medlemmerne at bilægge deres mellemfolkelige tvistigheder ved fredelige midler som forhandling, mægling, forlig, voldgift, domsafgørelse eller ved andre fredelige midler efter deres eget valg.

FN's centrale organer til fremme af denne målsætning udgøres af Generalforsamlingen, hvor alle medlemslandene er repræsenteret, Sikkerhedsrådet med 15 medlemmer, samt Den Internationale Domstol der med sæde i Haag består af 15 dommere. De forskellige organer spiller sammen. For eksempel fastslår paragraf 36 i FN-pagten, at Sikkerhedsrådet ved varetagelsen af sine opgaver bør tage i betragtning, at retstvister mellem organisationens medlemslande som hovedregel af parterne bør henvises til Domstolen i Haag.

Inden for FN-pagtens ramme er der opbygget en række institutioner og retlige instrumenter, der har betydning for en fredelig udvikling af det Arktiske område. Det gælder først og fremmest vedtagelsen d. 10 december 1982 af FN's Havretskonvention med den dertil knyttede Havretsdomstol i Hamburg, samt oprettelsen i 1996 af Arktisk Råd med deltagelse af Rigsfællesskabet (Danmark, Grønland, Færøerne), Canada, Norge, Sverige, Finland, Island, USA og Rusland samt områdets Oprindelige Folk.

GRØNLAND SOM EN DEL AF DET DANSKE KONGERIGE

FN har fra første færd spillet en væsentlig rolle i Grønlands historie.

Grønland figurerede på FN's liste over ikke-selvstyrende folk, der blev etableret på grundlag af artikel 73 i FN pagten af 1945. Af resolution vedtaget i FN's generalforsamling 9. februar 1946 fremgår, at Danmark erklærede sig rede til at rapportere årligt om udviklingen i Grønland. Danmark var medlem af den FN komité, der skulle behandle disse rapporter.

I 1952 stemte det grønlandske landsråd ja til at blive et dansk amt og få medlemmer i folketinget. Det fik de året efter, da Grønland inkorporeredes som en ligeværdig del (et amt) af Kongeriget Danmark. Grønland blev herefter fjernet fra FN's liste.

Den 21. juni 2009 trådte lov om Grønlands Selvstyre i kraft. Herved afløstes den grønlandske hjemmestyreordning, der blev etableret i 1979, af en selvstyreordning for Grønland. Loven bygger på Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning nr. 1497 fra 2008. Betænkningen er tilgængelig på www.nanoq.gl.

FN'S PERMANENTE FORUM FOR OPRINDELIGE FOLK

UNPFII er FN's permanente forum for oprindelige folk, der blev oprettet i 2000 under FN's Råd for økonomisk og social Udvikling (ECOSOC). Baggrunden for oprettelsen af dette forum var, at blandt andre repræsentanter for oprindelige folk fandt, at FN's strukturer ikke var tilstrækkeligt fremmende for en sammenhængende varetagelse af oprindelige folks behov og interesser, og desuden at oprindelige folks inddragelse i beslutningsprocesser var begrænset. Derfor fremsatte de forslag om at etablere en enhed, der kunne fokusere på globale emner relateret til oprindelige folk og samtidig give oprindelige folk bedre muligheder for deltagelse.

Forummet fungerer som kilde til ekspertvejledning og anbefalinger til ECOSOC, såvel som andre fonde, programmer og institutioner, om emner der relaterer til oprindelige folk. Desuden har forummet som mål at øge opmærksomheden omkring oprindelige folk og fremme integrationen og koordination af aktiviteter, der relaterer sig til oprindelige folk, samt at producere og distribuere information om oprindelige folk.

ARKTISK RÅD

Arktisk Råd er det primære forum for drøftelse af arktiske spørgsmål, herunder miljøbeskyttelse, klima, sundhed, marint samarbejde og bæredygtig økonomisk udvikling.

Arktisk Råds medlemmer tæller foruden de otte arktiske stater (Canada, Rusland, USA og de fem nordiske lande) seks organisationer, der repræsenterer de oprindelige folk i Arktis, de såkaldte permanent participants (1). Desuden deltager en lang række lande og organisationer som observatører, i alt 40. Arktisk Råds traditionelle drivkraft har været Rådets seks arbejdsgrupper, der bl.a. monitorerer udviklingen i Arktis på forskellige parametre og udarbejder videnskabelige rapporter med viden, anbefalinger og forslag til opfølgning i Arktisk Råd og andre internationale organer:

- Arctic Contaminant Action Programme (ACAP), der understøtter konkrete indsatser mod forurening i Arktis;
- Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), der leverer videnskabeligt baserede vurderingsrapporter om arktiske miljø- og klimaforhold;
- Conservation of Arctic Flora and Fauna, der vurderer og samarbejder om arktiske biodiversitetsforhold (CAFF);
- Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR), der samarbejder om akutte forureningsproblematikker (f.eks. oliespild), eftersøgning og redning, det nukleare beredskabsområde samt naturkatastrofer;
- Protection of the Arctic Marine Environment, der samarbejder om beskyttelsesstrategier for og bæredygtig udvikling af marine arktiske områder (PAME) og
- Sustainable Development Working Group (SDWG), der har til opgave at udvikle redskaber, som kan styrke en bæredygtig politisk, økonomisk, social og kulturel udvikling med respekt for oprindelige folks rettigheder.

Medlemmerne af Arktisk Råd har indgået tre vigtige bindende aftaler:

Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (underskrevet i 2017),

- Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic (underskrevet i 2013) og
- Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (underskrevet i 2011)
- Af Ottawa Erklæringen af 19.9.1996 om oprettelse af Arktisk Råd fremgår det af en fodnote til art.1.a, at Arktisk Råd ikke skal beskæftige sig med emner vedr. militær sikkerhed.

Rigsfælleskabet deltager i Rådets arbejde som én delegation og taler med én stemme på grundlag af forudgående koordination mellem de tre rigsdele.

(1) [The Aleut International Association](#), [the Arctic Athabaskan Council](#), [Gwich'in Council International](#), [the Inuit Circumpolar Council](#), [Russian Association of Indigenous Peoples of the North](#) and [the Saami Council](#)

ILULISSAT-ERKLÆRINGEN

AF 2008

I anerkendelse af de væsentlige forandringer, som Arktis står over for, arrangerede Danmark og Grønland en konference i Ilulissat i maj 2008 for de fem kyststater i Det Arktiske Ocean. Formålet med konferencen var at bekræfte disse fem kyststaters særlige interesser i og ansvar for at varetage udviklingen i Arktis. Konferencen mundede ud i Ilulissat-erklæringen, hvori de fem kyststater i Det Arktiske Ocean forpligtede sig til at forankre det tætte samarbejde om udviklingen i Arktis i folkeretten:

"...Notably,
the law of the sea provides for important
rights and obligations concerning the delineation
of the outer limits of the continental shelf, the
protection of the marine environment, incl.
ice-covered areas, freedom of navigation,
marine scientific research, and
other uses of the sea.

We remain committed to this legal framework, and
to the orderly settlement of any possible,
overlapping claims..."

I De fem kyststaters samarbejde vedrører områder som eksempelvis søredning, kontinentalsokkelkrav og miljøbeskyttelse. (2)

(2) Selvom den eksisterende folkeretlige regulering, herunder særligt FN's Havretskonvention, udgør et solidt fundament for kyststaternes samarbejde om udviklingen i Arktis, kan der løbende vise sig behov for mere detaljeret regulering af særlige sektorer. Et eksempel på sådan regulering er aftalen om eftersøgning og redning vedtaget på Arktisk Råds udenrigsministermøde i maj 2011 i Nuuk.

FN'S HAVRETSKONVENTION

FN's Havretskonvention definerer stateres rettigheder og ansvarsområder i forhold til deres anvendelse af verdenshavene. Konventionen har global anvendelse og er således det folkeretlige instrument i forhold til havet omkring Arktis.

Danmark ratificerede havretskonventionen på Rigsfællesskabets vegne den 16. november 2004 og konventionen er til dato ratificeret af 168 stater. Af de fem kyststater i Det Arktiske Ocean har alene USA (endnu) ikke tiltrådt FN's Havretskonvention, men dele af konventionen er udtryk for retssædvane og dermed også bindende for lande, der ikke deltager i konventionen. Desuden har USA ved Presidential Directive af 9. januar 2009 anerkendt konventionen særlig som middel til løsning af grænsespørgsmål vedrørende kontinentalsoklen i Arktis.

Det følger af FN's Havretskonvention, at kyststater har adgang til at oprette en eksklusiv økonomisk zone. I denne zone har kyststaten eksklusiv ret til efterforskning og udnyttelse af de naturlige ressourcer i havet samt på havbunden og dens undergrund samt til enhver anden økonomisk udnyttelse. Kyststaten kan også håndhæve miljøjurisdiktion i zonen. Den eksklusive økonomiske zone kan maksimalt udstrækkes til 200 sømil (ca. 370 km). Danmark og Grønland har en eksklusiv økonomisk zone, mens der indtil videre ikke er erklæret en eksklusiv økonomisk zone i Færøernes fiskeriterritorium.

En kyststat har i medfør af artikel 76 i FN's Havretskonvention mulighed for at udvide sin kontinentalsokkel ud over de 200 sømil, hvis den over for Kommissionen for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS) kan dokumentere, at en række kriterier er opfyldt.

Kyststaten kan derigennem få retten til de ikke-levende ressourcer og visse levende på og under havbunden ud over 200 sømil, dog med forbehold af forpligtelsen til at yde betaling eller bidrag til Den Internationale Havbundsmyndighed i medfør af Konventionens artikel 82.

KONTINENTALSOKKELPROJEKTET

Under henvisning til FN's havretskonvention har Rigsfællesskabet i perioden fra 2009 til 2014 indleveret dokumentation (delsubmissioner) til FN's Kommission for Kontinentalsoklens grænser (CLCS) om en udvidelse af kontinentalsoklen i fem områder. (3)

(3) Se pkt. 3.6 i udenrigsministerens redegørelse til Folketinget nr. R 2 af 2/10 19 om samarbejdet i Arktis.

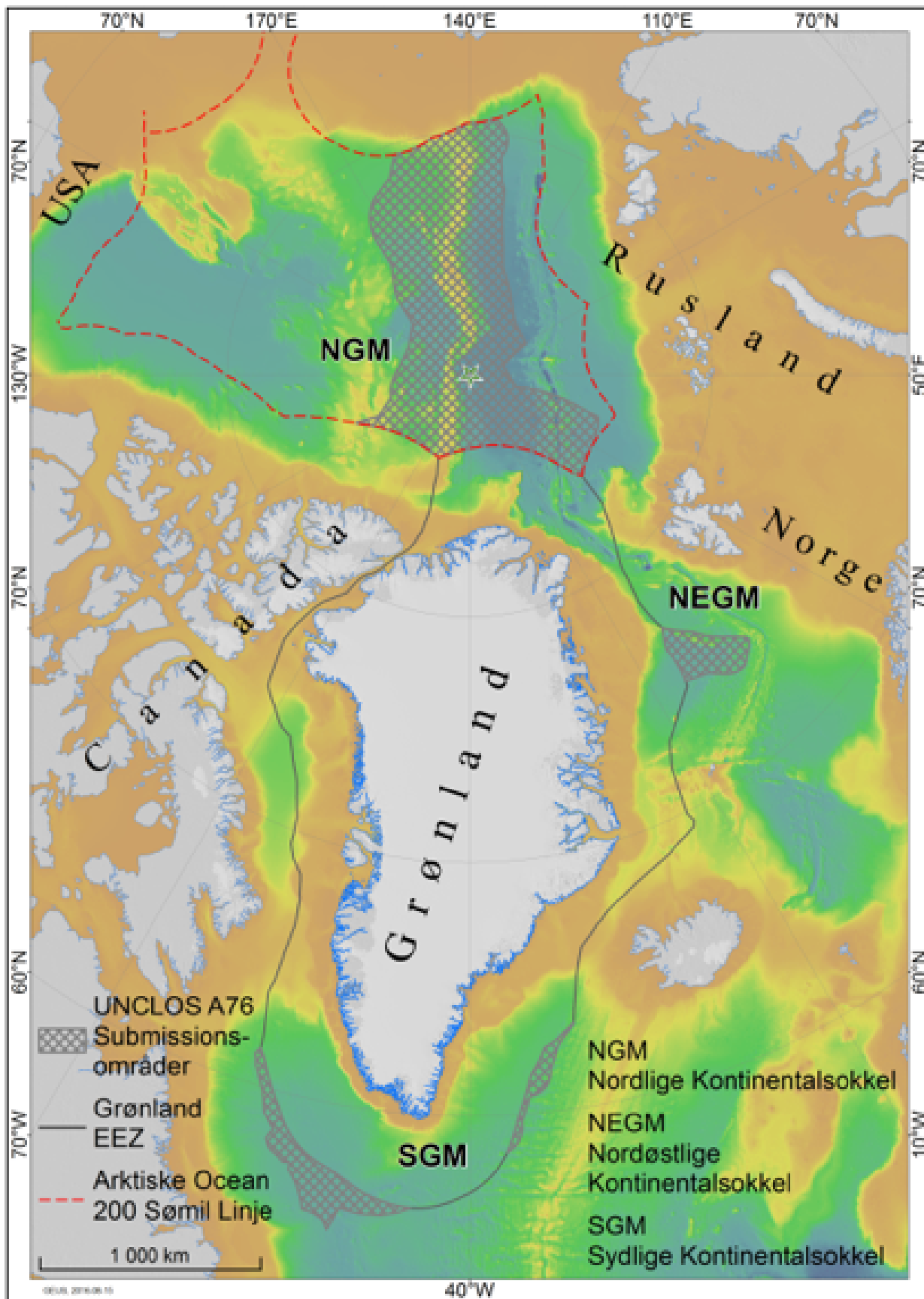


Illustration: GEUS

De fem områder fordeler sig med to ved Færøerne og tre ved Grønland. Delsubmissionerne behandles enkeltvis af CLCS, hvis vedtægter kan fortolkes således, at også lande, der (endnu) ikke har tilsluttet sig havretskonventionen, som f.eks. USA, kan benytte sig af organet og dets procedurer. (4)

Kontinentalsokkelprojektet har haft til opgave at identificere de områder, hvor krav om retten til nye havbundsområder kan fremsættes. Projektet blev igangsat i 2002 i et samarbejde mellem Danmark, Færøerne og Grønland. Efter indlevering af den sidste delsubmission i 2014, der omfatter området med Nordpolen, har opgaven primært været at opretholde et løbende beredskab, der blandt andet skal varetage de kommende konsultationer med CLCS.

Når konsultationerne med CLCS er afsluttet, vil CLCS fremkomme med sine anbefalinger vedr. den ydre grænse for de respektive landes kontinentalsokler.

Det er vanskeligt at forudsige, hvornår behandlingen i CLCS af de resterende delsubmissioner vil være tilendebragt. Submissionen i det arktiske ocean, hvor der er overlappende krav fra både Rigsfællesskabet, Canada, Norge og Rusland, vil formentlig være det sidste af Rigsfællesskabets områder, der får en anbefaling fra CLCS.

Såfremt der efter CLCS' anbefalinger stadig eksisterer overlappende krav til nabolande, vil den endelige afgrænsning være genstand for politiske forhandlinger mellem disse lande. FN's Sokkelkommission har ingen rolle at spille i denne sammenhæng.

Rigsfællesskabet lægger – helt i tråd med Ilulissat-erklæringen – stor vægt på dialog og direkte forhandlinger mellem samtlige relevante stater, herunder Rusland, både i forhold til tekniske geofaglige spørgsmål og i forhold til spørgsmål vedr. afgrænsning af overlappende sokkelkrav. USA var således vært for en geofaglig workshop i december 2019, den såkaldte Arctic Ocean Workshop, hvor en række af disse spørgsmål blev drøftet mellem de fem kyststater i det arktiske ocean.

Kontinentalsokkelprojektet er i udstrakt grad et eksempel på et projekt, som lader sig udføre grundet samtlige parter, herunder både Færøernes og Grønlands, store vilje og evne til at samarbejde og vilje til at få projektet i mål.

Endvidere er projektet et eksempel på, hvordan forskellige institutioner kan samarbejde på tværs inden for Rigsfællesskabet og drage nytte af hinanden. Kontinentalsokkelprojektet har endvidere et godt forskningssamarbejde med andre lande, herunder det svenske Polarforsknings-sekretariat. Der er udført flere dataindsamlingsstogter med dette og den svenske isbryder Oden, ligesom projektet har et godt forskningsbaseret samarbejde med Canada og Rusland.

(4) Kongeriget Danmark har sammen med Grønlands Selvstyre indgivet tre delsubmissioner for Grønland til FN's Sokkelkommission. Den 15. december 2014 blev den tredje delsubmission for området nord for Grønland indleveret. Det drejer sig om et område på ca. 895.541 km² uden for 200 sømil fra Grønlands nordlige kyst. De to foregående delsubmissioner for Grønland var henholdsvis området syd for Grønland (ca. 114.929 km²) i juni 2012 samt området nordøst for Grønland (ca. 61.913 km²) i november 2013.

OVERLAPPENDE SOKKELKRAV

Rigsfællesskabets krav på kontinentalsokkel ved Grønland overlapper andre landes kontinentalsokkelkrav, se den særlig kortskitse på den næste side.

Der er konstateret overlap mellem Rigsfællesskabets delsubmission syd for Grønland og Islands submission fra 2009 samt Canadas delsubmission fra 2013. Herudover er der konstateret overlap mellem Rigsfællesskabets delsubmission nordøst for Grønland og Norges submission fra 2006.

Endelig er der konstateret overlap mellem Rigsfællesskabets delsubmission nord for Grønland og hhv. Norges submission fra 2006, Ruslands submission fra 2015 og Canadas submission fra 2018.

Som det ses, vil især kravet på soklen nord for Grønland overlapse betydeligt med Ruslands og Canadas krav.

Der er tæt samarbejde med kyststaterne i Det Arktiske Ocean om at løse de udestående grænsedragningsspørgsmål uden for 200 sømil.

Som fremhævet i Ilulissat-erklæringen vil grænsedragningsspørgsmålene i Arktis blive løst i overensstemmelse med folkeretten, jfr ovenfor.

Spørgsmålet er, om denne erklæring også er udtryk for de 5 arktiske kyststaters beredvillighed til - om nødvendigt - at lade uenighed om afgrænsningen af overlappende sokkelkrav løse ved en international retsinstant, f.eks. den Internationale Domstol i Haag eller det Internationale Havretsribunal i Hamborg, hvis selv langvarige bi- eller trilaterale forhandlinger ikke fører til nogen løsning.

For Danmarks vedkommende er der næppe tvivl herom; vi lod i 1969 den danske sokkeltvist i Nordsøen med Tyskland og Nederlandene afgøre ved Den internationale Domstol i Haag. Det samme gjaldt vor tvist med Norge om sokkelafgrænsningen mellem Grønland og den norske ø Jan Mayen, som domstolen afgjorde i 1993.

En anden tilgang, muligvis som et element i fremtidige forhandlinger, kunne være at overveje en internationalisering af området dækket af overlappende krav, eller en del af området, evt. som menneskehedens fælles arv. En sådan løsningsmodel ville dog kræve afklaring af mange komplicerede spørgsmål.

Kontinentalsokkelprojektet, herunder de kommende forhandlinger med CLCS og grænseforhandlingerne er særdeles kompliceret og samtidig helt centralt for Rigsfællesskabet, dets udstrækning, dets relation til nabolande og udviklingen i området.

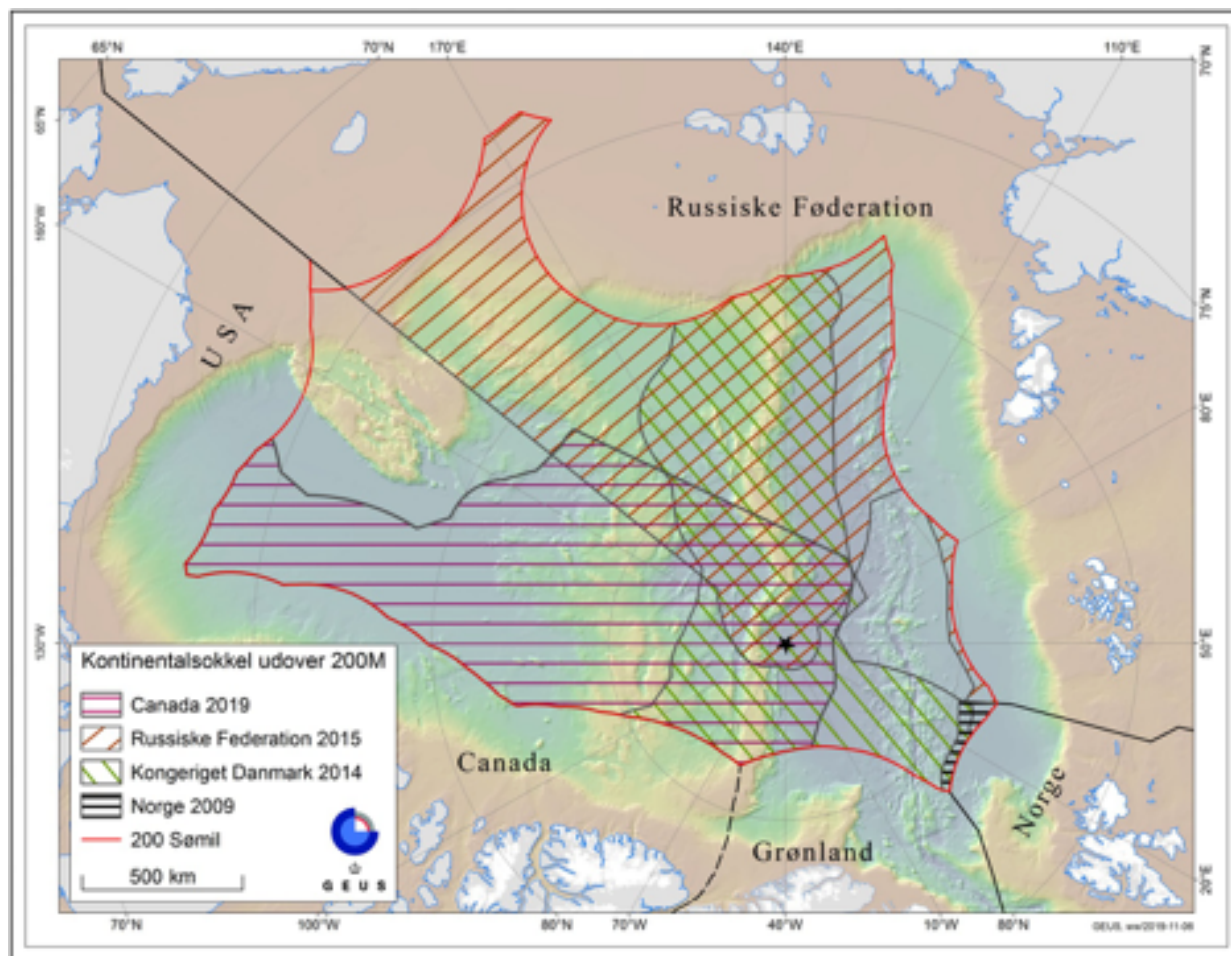


Illustration: GEUS

SÆRLIGT OM HANS Ø

Ud over den maritime grænsedragning har Rigsfællesskabet et udestående suverænitets spørgsmål vedrørende Hans Ø. Både Danmark/Grønland og Canada hævder suveræniteten over øen. I september 2005 enedes de to parter om en fælles erklæring vedrørende Hans Ø, og der pågår jævnligt konsultationer om øen. Indtil der er fundet en permanent løsning på spørgsmålet, bliver uenigheden håndteret professionelt, som det bør ske mellem nabolande og tætte allierede.

Denne sag, der næppe er betydningsfuld nok til forelæggelse for Den Internationale Domstol, kunne tænkes løst ved, at de to lande deler øen. Rigsfællesskabet ville dermed få en landegrænse med Canada.

FN-FORBUNDET ØNSKER

med dette politikpapir
at støtte op om en
Dansk Arktisk Politik,
der bygger på
følgende retningslinjer:

- Rigsfællesskabet vil arbejde for at fastholde Arktis som lavspændingsområde.
- Rigsfællesskabet vil arbejde for fredeligt samarbejde mellem kyststaterne i Det Arktiske Ocean i overensstemmelse med Ilulissat-erklæringen.
- Rigsfællesskabet vil videreudvikle den konkrete folkeretlige regulering af Arktis på områder, hvor der er behov.
- Rigsfællesskabet vil søge udestående grænsedragningsspørgsmål afgjort i Ilulissat-erklæringens ånd.
- Rigsfællesskabet vil fortsætte arbejdet i Kontinentalsokkelprojektet for at fremme sine krav i medfør af FN's Havretskonvention.



fnforbundet.dk



[FNforbundet.dk](https://www.facebook.com/FNforbundet.dk)



[FNforbundetDK](https://twitter.com/FNforbundetDK)



[fnforbundetdk](https://www.instagram.com/fnforbundetdk)



[FN-forbundet](https://www.linkedin.com/company/FN-forbundet)



fnforbundet@fnforbundet.dk