

Oversættelse

Rigsombudsmanden på Færøerne

/lmj

FG-004/2020

Udenrigspolitiske redegørelse, april 2021, s.6-11

De juridiske rammer: Større råderum

Færøernes deltagelse i det internationale samfund forankrer sig juridisk i to aftaler mellem landsstyret og den danske regering – hjemmestyreløven af 1948 og den udenrigspolitiske fuldmagtslov af 2005 (fuldmagtsloven) – samt i historisk praksis på området.

Færøernes udenrigspolitiske spillerum afhænger af, om det pågældende sagsområde er overtaget eller ej. Hvor der er tale om overtagne områder, er det fuldmagtsloven som sammen med den historiske praksis på området, definerer rammerne for Færøernes deltagelse i det internationale samfund. Eksempler på direkte mellemstatslige forhandlinger er bilaterale handelsforhandlinger og mellemstatsligt fiskerisamarbejde. Når der derimod er tale om områder, der ikke er overtagne, men som har betydning for Færøerne, skal landsstyret ifølge Fámjin-erklæringen tages med på råd med henblik på at få reel medindflydelse.

Ifølge fuldmagtsloven kan landsstyret forhandle og indgå aftaler med andre lande og organisationer, når disse aftaler eksplicit vedrører områder, der falder under færøsk kompetence. Når Færøerne indgår retlige internationale aftaler i henhold til denne lov, benævnes Færøerne sædvanligvis ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne.”

Forudsætningen er dog, at disse aftaler ikke angår Grønland, og at de heller ikke skal gælde for Danmark eller blive indgået med en mellemstatslig organisation, som Kongeriget Danmark er medlem af. Færøerne kan dog i medfør af § 4 i fuldmagtsloven, blive medlem af mellemstatslige organisationer i eget navn så længe dette er i overensstemmelse med organisationens egne regler og med Færøernes forfatningsmæssige status.

Uagtet bestemmelserne i fuldmagtsloven agerer Færøerne i henhold til en langvarig historisk praksis, som en selvstændig aftalepart på flere mellemstatslige samarbejdsområder. Færøerne er eksempelvis en selvstændig part i aftaler, som vedrører fælles forvaltning af migrerende fiskebestande.

Fuldmagtsloven har en uheldig begrænsning, når det kommer til internationale retlige aftaler på de overtagne sagsområder, som vedrører både Færøerne og Grønland. Her kan landsstyret ikke forhandle alene. Landsstyret skal derimod forhandle sammen med Grønland under betegnelsen ”Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland”, forkortet DFG. Betingelsen er, at der er tale om aftaler eller fællesskaber, hvor Danmark ikke i sig selv er aftalepart.

Eksempler på dette er NEAFC, NAFO og NASCO, som er organisationer for fiskeriforvaltningssamarbejde i internationalt farvand, hvor Danmark aftalemæssigt er repræsenteret via EU. I disse fællesskaber deltager Færøerne og Grønland sammen under DFG-

betegnelsen. I SPRFMO deltager Færøerne dog alene under betegnelsen ”*Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne.*”

DFG har som medlemsland én stemme lige som organisationens øvrige medlemslande. Færøerne og Grønland skal således være enige om, hvordan der skal stemmes, f.eks. om hvordan fiskeri af en bestemt fiskeart skal forvaltes.

Færøerne og Grønland har i samarbejdet bestræbt sig på, at såfremt kun ét af landene har konkrete interesser i et fiskeri, afgør dette land, hvordan der skal stemmes. Hvis interesserne kolliderer i en sag, undlader DFG at stemme. Denne stemmepraksis medfører, at Færøerne og Grønland bliver sat uden for indflydelse, når landene har forskellige interesser. Det er uheldigt og kan gøre det vanskeligt dels at indgå strategiske aftaler med lande, som vi deler interesser med, dels at opnå vedtagelse af aftalerne i NEAFC. Et eksempel herpå er makrelaftalen, som Færøerne indgik med Norge og EU, men som vi (DFG) ikke kunne støtte i NEAFC.

Efter den danske regerings opfattelse er det danske rige et enhedsrige. Opfattelsen forhindrer ifølge den danske regering, at Færøerne kan indgå aftaler i eget navn og være en selvstændig part i aftaler, som Danmark også er part i. Et og samme rige kan ikke have dobbelt, endsige tredobbelt, medlemskab af samme organisation, og ej heller stå som særskilte parter i den samme mellemstatslige aftale. Opfattelse forhindrer Færøerne og Grønland i at kunne varetage udenrigspolitiske interesser hver for sig, når de vil indgå folkeretlige aftaler, der har interesse for begge lande. Det forhindrer også Færøerne og Grønland i at have hver sit medlemskab i mellemstatslige organisationer som f.eks. NEAFC.

Skiftende landsstyrelser har i årevis arbejdet for at øge Færøernes udenrigspolitiske indflydelse, bl.a. fordi de bemyndigelser, som fuldmagtsloven udstikker, ikke er tilstrækkelige. Man har med afsæt i erfaringer fra almindelige overtagelsessager – herunder sagen om råstoffer i undergrunden – forsøgt at overbevise danskerne om, at det kan lade sig gøre at tolke grundloven anderledes, end de relevante danske ministerier gør.

Den danske regering har dog den opfattelse, at netop bestemmelsen om udenrigsanliggender, dvs. § 19 i den danske grundlov, er anderledes end de områder, som Færøerne hidtil har fået råderet over, selv om de danske myndigheder indledningsvis har været afvisende.

Grundlovens § 19 foreskriver, at regeringen (*kongen*) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Det siges, at denne hjemmel ikke kan overdrages generelt til de færøske myndigheder til trods for, at fuldmagtsloven giver de færøske myndigheder ”... *fuldmagt til at handle på rigets vegne i visse udenrigspolitiske anliggender.*”

Situationen er derfor, at mens de færøske myndigheder efterlyser en pragmatisk forståelse af grundloven, siger de danske myndigheder, at de af principielle grunde ikke kan imødekomme de færøske ønsker.

Hovedparten af det politiske system på Færøerne finder det naturligt med en fortsat forbindelse og et fortsat samarbejde med Danmark om visse områder.

Spørgsmålet er derfor, om det er muligt at evaluere og modernisere fællesskabet eller samarbejdet med Danmark på en måde som både rummer den udvikling, der har været i de senere år, og som skaber en rummelig ramme omkring den fremtidige, naturlige udvikling, som vi ser for os.

Det handler ikke om et spørgsmål om løsrivelse eller fællesskab. Det handler om at undersøge muligheden for at gøre samarbejdet med Danmark tidssvarende og komme videre. Væk fra den skillevej, vi synes at stå ved. Forudsætningen for det er en bred politisk enighed på Færøerne.

Med pligter følger rettigheder

Fuldmagtsloven bemyndiger Færøerne til at blive optaget i mellemstatslige organisationer og indgå aftaler med andre nationer under betegnelsen "*Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne*". Den danske regering har den opfattelse, at Danmark, Færøerne og Grønland er en og samme demokratiske part (subjekt), nemlig *Kongeriget Danmark*. Ifølge den danske regering forhindrer den danske grundlov, at Færøerne opnår selvstændigt medlemskab af mellemstatslige organisationer og indgår aftaler i eget navn for at varetage egne interesser.

I henhold til international ret regnes Færøerne for et retligt subjekt med ret til at blive selvstændig aftalepart. Det er et folkeretligt princip, grundfæstet i det internationale retssystem, at mellemstatslige aftaler indgås mellem folkeretlige parter. Det er folkeretten, som definerer principperne for, hvordan lande og internationale organisationer regulerer deres indbyrdes forhold.

Landstyre vurderer ikke, at den danske regerings begrundelser for ikke at anerkende, at Færøerne er en selvstændig mellemstatslig part, er folkeretligt holdbare.

Der er flere eksempler på, at Færøerne, Danmark og Grønland har modstridende mellemstatslige interesser. Det hedder sig, at Danmark skal varetage færøske interesser på vegne af Færøerne. Men dette lader sig ikke gøre, når Færøerne har haft tvister med EU, og Danmark som EU-medlemsland deltager i tiltag, der har til formål at begrænse erhvervede færøske rettigheder.

Færøerne har som nævnt også i mange år kørt med selvstændige aftalerettigheder og har blandt andet gennem årtier indgået fiskeriaftaler med andre lande i eget navn. Spørgsmålet er derfor, hvad der forhindrer, at Færøerne bliver anerkendt som en selvstændig aftalepart.

EU's tiltag i sildestriden er eksempler på, at Færøerne regnes for en selvstændig part på den internationale arena. Havde Færøerne ikke selvstændige aftalerettigheder, burde det have betydet, at Færøerne ikke kunne anklages for brud på folkeretlige forpligtelser. Ikke desto mindre var det præcis det, Færøerne blev beskyldt for i sildestriden. Det var selveste forudsætningen for de tiltag, som Europarådet iværksatte imod Færøerne. Ifølge EU havde Færøerne nemlig ikke overholdt sine forpligtelser i forvaltningen af fiskebestandene i henhold til FN's havretskonvention. Færøerne skulle derved have brudt sine folkeretlige forpligtelser. At Færøerne havde status som en selvstændig folkeretlig part med direkte forpligtelser i henhold til international lov, indvendte den danske regering ikke imod. Det må også understreges, at EU's sagsanlæg havde været ugyldigt, hvis Færøerne ikke havde haft selvstændige aftalerettigheder.

Sikkerhedsanliggender

Hverken udenrigs- eller sikkerhedsanliggender er færøske sagsområder, og de kan ikke overtages inden for de nuværende rammer. Sikkerheds- og forsvarsanliggender sorterer derfor under rigsmyndighederne i København. Det betyder imidlertid ikke, at spørgsmål vedrørende sikkerhed og forsvar ikke har interesse for færøske myndigheder.

Færøske myndigheder har som minimum et medansvar i at sørge for, at der tages hånd om færingeres sikkerhed og Færøernes sikkerhedsinteresser. Som nation og mellemstatslig aftalepart på flere områder, er Færøerne en del af verdenssamfundet med egne interesser, forpligtelser og rettigheder. Derfor bør vi forholde os til sikkerheds- og forsvarspolitiske forhold. Hvis vi ikke markerer vores interesser og arbejder for at fremme dem, er der – som verdenspolitikken normalt foregår – fare for, at andre gør det for os. Så er der ingen garanti for, at tingene foregår på færøske præmisser eller kommer Færøerne og færingerne til gavn.

Desuden overlapper sikkerheds- og forsvarsanliggender også ofte med andre sagsområder. Foruden beredskab er dette spørgsmål blevet særligt aktuelt, nu hvor flere lande har indført lovgivning på f.eks. telekommunikationsområdet og om forundersøgelser af erhvervsmæssig virksomhed, som er overtagne sagsområder, og som varetages af færøske myndigheder og som Lagtinget lovgiver om.

Når lande vil handle på sikkerhedspolitiske mål, drejer det sig ikke længere kun om våben, militær osv., som det i højere grad var tilfældet, dengang magtbalancen i verden var mere entydig.

Færøerne støtter og vil arbejde for, at der hersker fred og lavspænding. Som et lille land uden formel beslutningsret i sikkerheds- og forsvarsanliggender – og som del af det danske rige i en stor forsvarsalliance – bliver disse forhold ofte taget som en selvfølge. Men tryghed, sikkerhed og fred er ikke en selvfølge i verdenspolitik eller i forholdene mellem landene. De er derimod forudsætningerne for den frie tilværelse og den udvikling og velfærd, vi har i dag. Derfor samarbejder de fleste lande i vores område om sikkerhed. Både i form af konkrete tiltag og et bredt økonomisk, erhvervsmæssigt og kulturelt samarbejde.

I 2004 vedtog Lagtinget dels, at landsstyret skulle orienteres om sikkerhedspolitiske og forsvarsmæssige forhold, som vedrører Færøerne, dels at landsstyret skulle inddrages i behandlingen af sådanne sager. I 2005 blev Fámjin-erklæringen underskrevet. Formålet med den er at sikre færøske myndigheder en reel indflydelse på fællesanliggender, blandt andet sikkerheds- og forsvarspolitik. Fámjin-erklæringen fastslår, at den danske regering skal rådføre sig med landsstyret i sager, der vedrører Færøerne eller vigtige færøske interesser.

Efter den kolde krigs afslutning ændredes sikkerhedsforholdene mellem øst og vest fundamentalt. Den ideologiske krig, som sammen med en dobbeltpolariseret magtbalance var grunden til de langvarige spændinger mellem USA og Sovjetunionen, endte. Færøerne var en del af begge parters strategiske bevidsthed under den kolde krig. Ved den kolde krigs afslutning blev blandt andet Mellemøsten, Afghanistan, krigen mod terror og senere spørgsmålet om cybersikkerhed brændpunkterne på den sikkerheds- og forsvarspolitiske verdensscene.

Nu har spændingen i nogle år igen været stigende mellem øst og vest. Den militære aktivitet i vores område er taget til, og flere af verdens stormagter viser en stadig stigende interesse for Arktis og de nordlige have. I denne forbindelse kan Færøernes strategiske placering midt i Nordatlanten være interessant.

Med henvisning både til lagtingsbeslutningen af 2004 og Fámjin-erklæringen har det været et færøsk ønske, at blive bedre informeret om sikkerheds- og forsvarspolitiske anliggender. Som et resultat heraf, bliver sidste hånd nu lagt på forordninger og procedurer, der kan sikre, at færøske myndigheder bliver orienteret og taget med på råd om sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål, som er af interesse for Færøerne.

Meget tyder lige nu på, at der har udviklet sig en verdenspolitisk hovedtendens med USA og Rusland og Kina som modpoler, der sikkert vil fortsætte i et stykke tid. Spørgsmålet er derfor, om tiden er moden til at påbegynde en reevaluering af lagtingsbeslutningen af 2004 om sikkerhedsforhold. Reevalueringen, som også vil skulle tage afsæt i tidligere lagtingsbeslutninger, skal i så fald munde ud i en organiseret og tilbundsående behandling i Lagtinget af en færøsk sikkerhedspolitik. Afgørende for en sådan behandling vil være, at den inddrager den verdenspolitiske situation, men tager afsæt i de færøske betingelser.

Nu hvor spændingen igen tager til, er det afgørende ikke at male verden sort-hvid eller gøre tingene til et spørgsmål om enten-eller. Det er et faktum, at den sikkerhedspolitiske situation er under forandring og flere stormagter viser interesse for vores nærområder og ønsker samarbejde. Men dette bør næppe give anledning til bekymring. Mellemstatsligt samarbejde, der fremmer målet om lavspænding skal fortsat have første prioritet, men Færøerne bør ikke vige fra de folkeretlige grundprincipper i det mellemstatslige samarbejde. Derfor bør Færøerne, som de fleste lande omkring os, prioritere et åbent og transparent samarbejde med bl.a. Rusland og Kina om aktuelle sager, der har fælles interesse. Udgangspunktet er, at et åbent samarbejde er en fordel for alle parter og en forudsætning for stabilitet og vækst i verdenssamfundet.

Der er ingen grund til at lægge skjul på, at spørgsmålet om sikkerheds- og forsvarspolitik er blevet særligt aktuelt, nu hvor det danske forsvar har påpeget, at der er behov for en radar til overvågning af luftrummet på Færøerne. NATO og USA ser også behov herfor. Der har ikke været denne form for overvågning af det færøske luftrum, siden den gamle radar på Sornfelli blev taget ned i 2007-09. Der har efterfølgende været et såkaldt hul i overvågningen af luftrummet, som strækker sig i en kile nordøst for Færøerne mellem Island og Norge i en sydvestlig retning mod Storbritannien.

Den radar, der er tale om, har til formål at registrere al luftfart, også ukendte fly og fly, som ikke ønskes at blive set. Den kan ikke registrere færdsel eller aktivitet på havet. Den danske regerings såkaldte kapacitetspakke indeholder også andre investeringer ud over radaren. Planen om at udstyre de danske inspektionsskibe med fjernstyrede droner, som sikrer en bedre søfartsinspektion, er af særlig interesse for Færøerne.

Eftersom det vurderes, at der er behov for en radar til overvågning af det færøske luftrum, opstår spørgsmålet, om det ikke er rimeligt, at vi som en del af NATO kan bidrage med den fælles sikkerhed, som NATO står for i vores område. Udenrigs- og sikkerhedspolitik handler lige så meget om at tage ansvar som at kræve rettigheder og fordele. Derfor bør Færøerne bestræbe sig på at deltage og være med. Det kan også åbne for endnu flere samarbejdsmuligheder, som kan gavne os.

Som et bidrag til forsvaret i vores område kan en luftinspektionsradar også være med til at styrke samarbejdet med f.eks. nabolandene Norge, Storbritannien og Island, foruden USA og NATO som helhed, som alle har en interesse i den bedst mulige luftrumssikkerhed i området. Der er tale om parter, som landsstyret i dag bestræber sig på at styrke samarbejdet med.

Den militære interesse for det nordlige hav og Arktis øges, og i NATO-regi diskuterer man, hvordan spændingsmønstret er under forandring. Beslutter Færøerne at give tilsagn om en ny luftovervågningsradar, øges mulighederne for at skaffe oplysninger om aktiviteter i vores område. Det vil give Færøerne et bedre indblik i forholdene og mulighed for at deltage og gøre sin indflydelse gældende. Den viden og det indblik, som både radaren og andre dele af kapacitetspakken har til formål at tilvejebringe, er forudsætningen for indflydelse.

Nogle har argumenteret for, at en ny radar kan gøre Færøerne til et militært mål. I fredstid er der dog ingen indikationer på, at sikkerhedsrisikoen øges, hvis radaren sættes op. Formålet med den er tværtimod at sikre, at fremmede fly ikke nærmer sig Færøerne – og at registrere dem, hvis de gør. I krigstid er situationen naturligvis en anden, men spørgsmålet er, om en radar (forholdsvis langt fra bebygget område) indebærer en større risiko end andre installationer på Færøerne.

Spørgsmålet om, hvorvidt en ny luftovervågningsradar kan påvirke Færøernes forhold til andre lande, har også været rejst. Især spørgsmålet om mulige konsekvenser for handels- og fiskerisamarbejde.

Kigger man ud over landets grænser, er der intet, der tyder på, at lande sætter tiltag i værk som modsvar på ubevæbnede luftovervågningsradarer, der styrker sikkerhedskapaciteten frem for angrebskapaciteten. Der er tale om overvågning, som de fleste lande – og alle lande i vores egne – i forvejen har, og som ikke generer andre landes suverænitet. Når vi ser på luftovervågningsplanen, er der derfor næppe nogen grund til at tage højde for mulige konsekvenser for det fortsatte samarbejde inden for bl.a. handel og fiskeri med andre lande. Desuden har analytikere officielt vurderet, at andre nationer næppe vil betragte en luftovervågningsradar på Færøerne som offensiv eller som en trussel.

En ny luftovervågningsradar kan indebære visse samfundsmæssige fordele. Flysikkerheden og luftfartberedskabet styrkes. Der er mulighed for, at færøske virksomheder og leverandører kan blive en del af projektet og løse opgaver i relation til radaren. Indtil videre har Vagar Lufthavn og Net vist interesse for henholdsvis at få adgang til radarbilledet og mulighed for at levere tjenester til driften.

Sagen har med rette fået offentlig omtale i medierne og er blevet behandlet i landsstyret og Udlandsudvalget. Inden projektet kan påbegyndes, skal landsstyret vedtage det og give tilsagn til den danske regering. Landsstyret og den danske regering behandler nu sagen og forhandler den. Udgangspunktet for landsstyret har fra starten været, at Færøerne som et vestligt demokrati bør bidrage til NATOS fælles forsvar, når det er nødvendigt. I tråd med det tilbagevendende ønske om, at Færøerne skal have indblik i og indflydelse på relevante sikkerheds- og forsvarspolitiske sager, vil landsstyret bl.a. sikre sig adgang til de oplysninger, som en luftovervågningsradar opfanger. Landsstyret vil også sikre, at færøske ønsker og hensyn i øvrigt tænkes ind i planen.