



UDENRIGSMINISTERIET

NOTAT Bilag til besvarelse af EEU KOM (2018) nr. 151 – spørgsmål 4 af 16. april 2018

Notat til Folketingets Europaudvalg vedrørende begreberne people og population i relation til spørgsmålet om inddragelse af lokalbefolkningen i Vest-Sahara i forbindelse med indgåelse af en fiskeriaftale mellem EU og Marokko, som omfatter farvandet ud for Vestsahara.

Spørgsmålet lyder som følger: ”Ministeren bedes i forlængelse af Europaudvalgsmødet den 11. april 2018 oversende et notat, der redegør for begreberne people og population i relation til spørgsmålet om inddragelse af lokalbefolkningen i Vestsahara i forbindelse med indgåelse af en fiskeriaftale mellem EU og Marokko, som omfatter farvandet ud for Vestsahara.”

I det følgende bruges spørgsmålets engelske betegnelser ”people” og ”population”.

For så vidt angår begrebet ”people” kan det konstateres, at udtrykket ikke er et entydigt begreb i folkeretten. På trods af en manglende entydig definition kan der dog udledes visse grundlæggende principper til hjælp for en afgrænsning, herunder at det dækker en gruppe personer, der på baggrund af objektive og subjektive kriterier besidder karakteristika, der tydeligt adskiller dem fra andre grupper. De objektive kriterier kan variere, men omfatter typisk et fælles sprog, historie, etnicitet, kultur og religion. De subjektive kriterier indebærer krav om, at der i gruppen, der opfylder ovennævnte objektive kriterier, endvidere skal være en følelse af social samhørighed, fælles skæbne og en fælles kollektiv identitet for, at en sådan gruppe kan karakteriseres som et ”people”. Der kræves endvidere typisk et særligt tilhørsforhold til et bestemt afgrænset geografisk område.

Generelt må ”population” anses for et mere overordnet begreb, der kan omfatte flere ”peoples”, jf. også nedenfor, men også henvise bredere til de personer, der bebor et givet området, der ikke nødvendigvis har sådanne karakteristika, at de udgør et ”people”.

I relation til Vestsahara og fiskeripartnerskabsaftalen traf Rådet for Den Europæiske Union den 16. april 2018 afgørelse om bemyndigelse for Kommissionen til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko om ændring af fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko og om indgåelse af en protokol til gennemførelse af nævnte aftale. I det videre benævnes denne afgørelse ”afgørelsen af 16. april 2018”.

Der ses ikke i afgørelsen af 16. april 2018 eller i de dertil bilagte forhandlingsdirektiver at være en nærmere definition af begreberne ”people” eller ”population”.

Det kan dog bemærkes, at det i præamblen til afgørelsen af 16. april 2018 fastslås, at EU støtter FN’s indsats for at finde en gensidig acceptabel politisk løsning [på konflikten om Vestsahara] som sikrer retten til selvbestemmelse for ”the people of We-

stern Sahara” i overensstemmelse med FN-pagtens principper og formål. Det fremgår videre af præamblen, at en tidligere afgørelse af 19. februar 2018 om bemyndigelse vedrørende indgåelse af fiskeriprotokol med Marokko skal afløses af en afgørelse med forhandlingsdirektiver som tager højde for EU-Domstolens dom af 27. februar 2018 i sag nr. C-266/16, Western Sahara Campaign UK.

Herudover kan bemærkes, at det i forhandlingsdirektivet bilagt afgørelsen af 16. april 2018 fremhæves, at Kommissionen, i overensstemmelse med EU-Domstolens domme, på tidspunktet for fremlæggelse af aftalen til undertegnelse og afslutning, skal sikre, at ”the people concerned” af aftalen er blevet passende involveret. Tilsvarende fremgår det af forhandlingsdirektivet, at Kommissionen, på tidspunktet for undertegnelse, skal vurdere de potentielle implikationer af aftalen for ”the people concerned” og for udvindingen af naturressourcer i de berørte territorier. Begrebet ”the people concerned” defineres ikke nærmere i forhandlingsdirektivet.

Idet afgørelsen af 16. april 2018 og vedlagte forhandlingsdirektiver ikke ses at give autoritative svar på forståelse af begreberne ”people” og ”population” i relation til indgåelse af en ny fiskerpartnerskabsaftale, kan der søges fortolkningsbidrag i andre kilder.

Det drejer sig blandt andet om domme, der henvises til i afgørelsen af 16. april 2018 og forhandlingsdirektiverne. EU-Domstolens dom i sag nr. C-266/16 af 27. februar 2018, Western Sahara Campaign UK, angik den eksisterende fiskeriaftale og fandt at denne ikke fandt anvendelse i farvandet ud for Vestsahara. Domstolen definerer ikke selv i denne dombegreberne ”people” og ”population”, men beskriver i dommens afsnit ”Retsforskrifter” blandt andet FN-pagten, der i artikel 73 generelt om ikke-selvstyrende områder, taler om ”... the inhabitants of these territories...”, ligesom der henvises til den britiske domstol, der forelagde sagen for EU-Domstolen, der bruger betegnelsen ”...the people of Western Sahara...” samt ”...the Saharawi people...”.

Der henvises i C-266/16, Western Sahara Campaign UK, ligeledes til EU-Domstolens dom i sag nr. C-104/2016 P af 21. december 2016 om aftalen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko vedrørende liberaliseringsforanstaltninger for landbrug og fiskeriprodukter.

I denne doms afsnit ”Retsforskrifter” refereres en række FN generalforsamlingsresolutioner angående Vestsahara og afkolonisering, der anvender såvel begrebet ”population”, ”people” og ”peoples”. Derudover refereres der i samme afsnit af dommen til ICJs vejledende udtalelse af 16. oktober 1975 om Vestsahara, der indeholder en omfattende gennemgang af de historiske og demografiske forhold i Vestsahara på tidspunktet for områdets kolonisering af Spanien i 1884. En overordnet opsummering af ICJ udtalelsen indikerer, at ICJ finder, at Vestsahara på det tidspunkt var befolket af en række nomadiske stammer, og at disse ”peoples” (altså ”people” i flertal) udgjorde ”the population” i Vestsahara.

I C-104/2016 P præmis 105 refereres ICJ udtalelsen for, at “the population of that territory [Vestsahara] enjoyed the right to self-determination.” I samme præmis

refereres FN Generalforsamlingsresolution 34/37 af 21. november 1979 vedr. Vestsahara, der anbefaler, at Front Polisario "the representative of the people of Western Sahara, should participate fully in any search for a just, lasting and definitive political solution on the question of Western Sahara."

Videre i præmis 106 i samme sag fastslår EU-Domstolen, at "the people of Western Sahara" må opfattes som en tredjepart i traktatretlig forstand i relation til associeringsaftalen. Senere i præmissen fremgår det, at denne tredjepart som sådan kan påvirkes af gennemførelsen af associeringsaftalen i tilfælde af, at Vestsahara omfattes af denne aftale og at en sådan medtagelse forudsætter, at der indhentes samtykke. Det konkluderes, at det ikke fremgår i det foreliggende tilfælde, at "the people of Western Sahara" har givet et sådant samtykke.

Samlet set kan det konkluderes, at der i internationale tekster om Vestsahara er en vis variation i, hvornår begreberne "people" og "population" anvendes i relation til Vestsahara, ligesom begrebet "people concerned" i forhandlingsdirektiverne bilagt afgørelsen af 16. april 2018 ikke er nærmere defineret.

Af konteksten og de refererede tekster kan det dog lægges til grund at Kommissionen, ved præsentationen af et kommende forhandlingsresultat, der omfatter farvandet ud for Vestsahara, vil skulle fremlægge et forløb og udkomme, der ses at leve op til EU-retten, herunder at "the people of Western Sahara" er blevet inddraget i et fornuddent omfang i overensstemmelse med EU-domstolens afgørelser.

Det er også det, der er fastslået i en erklæring afgivet af blandt andet Danmark i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen af 16. april 2018, nemlig at forhandlingsresultatet respekterer EU-retten, som international ret kan betragtes om en integreret del af, herunder Domstolens dom i sag C-266/16 og at man forventer, at Rådets Juridiske Tjeneste bekræfter, at den forhandlede aftale og protokol er i overensstemmelse med EU-retten.

*