



Skýrsla um fund þjóðréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna 1955

Bjarni Benediktsson – Stjórnmaál – Dómsmálaráðherra – Menntamálaráðherra – Hans G. Andersen –
Sameinuðu þjóðirnar

Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

bjarnibenediktsson.is

Einkaskjalasafn nr. 360
Stjórnmalamaðurinn
Askja 2-18, Örk 4

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

París, 1. júlí 1955.

Herra dóms- og menntamálaráðherra
Bjarni Benediktsson,
Reykjavík.

Goði vinur,

Ég hef undanfarið dvalið talsvert í Genf til þess að fylgjast með fundum Þjóðréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna og hefur því dregið til sín að svara bréfi þínu varðandi ráðagerð Þorkels Sigurðssonar.

Bréf þitt hefur valdið mér miklum áhyggjum vegna þess að ég hef fylgzt með skrifum Þorkels Sigurðssonar í Morgunblaðinu og nú síðast í sjómannablaðinu Víkingi. Ég verð því miður að segja að ég treysti mér ekki til að eiga samleið með honum í þessum málum og get því ekki orðið við tilmælum hans. Enda þótt hugsanlegt væri að ég skrifaði stutta grein, þar sem ekki væri hjá því komið að draga mikið úr því sem hann hefur haldið fram, þá finnst mér það síður en svo styrkja málstað okkar út á við, auk þess sem þeir sem ekki væru á sama máli og ég myndu sjálfsagt nota tækifæri til að koma sínum skoðunum á framfæri engu að síður. Mér þykir sérstaklega leiðt að niðurstaðan skuli vera þessi, þar sem tilmælin bærast um þínar hendur, en ég vona að þú skiljir þessa afstöðu.

Ég sendi þér hér með samrit af skýrslu um störf Þjóðréttarnefndarinnar, sem ég vona að þú lesir við tækifæri.

Með beztu kveðjum og þakklæti fyrir samveruna um daginn,

þinn einlægur,

Hans Jónsson

,29. júní 1955.

Skýrsla um fundi Þjóðréttarnefndar

Sameinuðu Þjóðanna sumarið 1955.

Samkvæmt heimild hins háa ráðuneytis hef ég fylgt með störfum Þjóðréttarnefndar Sameinuðu Þjóðanna. Fundir hófust 2. maí og er ráðgert að þeim verði lokið 8. júlí. Þat ég fundi nefndarinnar þá daga sem hún ræddi um grunnlínur og víðáttu landhelginnar. Helstu niðurstöður nefndarinnar að því er snertir þau mál sem hafa sérstaka þýðingu fyrir Ísland voru þessar:

1. Verndun fiskistofna úthafsins.

Nefndin eyddi mjög löngum tíma í að ganga frá uppkasti að reglum varðandi þetta mál og eru þær greinar 28-37 í uppkasti nefndarinnar. Garcia Amador (frá Kúba) átti mestan þátt í að reglur þessar voru samþykktar en þær byggjast að langmestu leyti á niðurstöðum ráðstefnunnar í Róm, sem var ný-afstaðin þegar fundir Þjóðréttarnefndarinnar hófust. Nefndin ákvað að ræða þetta mál á undan grunnlínunum og víðáttu landhelginnar vegna þess að ýmsir nefndarmenn töldu að ef samkomulag næðist um að taka þeri tillit til hagsmuna strandríkisins að því er varðaði friðunarákvaði þá myndi síður nauðsynlegt að taka tillit til krafna ríkja sem teldu sig hafa þörf fyrir stóra landhelgi. Í uppkasti nefndarinnar er gengið út frá því sem meginreglu að þau ríki sem hagsmuna hafi að geta á tilteknum svæðum úthafsins geri með sér samning um nauð-

Utanríkisráðuneytið,

R e y k j a v í k.

synlega friðun. Ef slíkur samningur næst ekki er gert ráð fyrir því að strandríkið sjálft geti einhliða sett nauðsynlegar reglur sem þá yrðu bindandi fyrir önnur ríki ef tilteknum skilyrðum er fullnægt. Þau skilyrði eru talin upp í 33. grein uppkastsins og eru þau, að vísindalega sé sannað að nauðsyn sé á friðunarráðstöfunum, að friðunarákveði séu byggð á vísindalegum sjónarmiðum, og að sömu reglur gildi fyrir allar þjóðir. Þá er jafnframt ráðgert að hægt sé að skjóta ágreiningi út af friðunarráðstöfunum til gerðardóms.

2. Grunnlínur.

Það er ljóst að hagamunir strandríkisins eru beinlínis viðurkenndir í þessu uppkasti að því er friðunarákveði snertir. Það var einnig ljóst á fundunum að hinn brezki meðlimur nefndarinnar gerði sér far um að styðja Garcia Amador í þessum tillögum og þá auðvitað vegna þess að hann áleit að á þennan hátt væri tekið nægilegt tillit til strandríkisins og að auðveldara myndi að fá þriggja mílu kerfið samþykkt með þessu. Garcia Amador hafði lengi vel einnig þessa skoðun og hafði raunar, eftir því sem hann sagði mér, fyrirfalli frá ríkisstjórn sinni um að fylgja þriggja mílna reglunni. Var því vonlaust að fá hann til að beita sér fyrir víðari landhelgi en mér tókst að fá hann til að hafa forgöngu um breytingu á grunnlínuuppkasti nefndarinnar. Varðandi það atriði hafði hann engin fyrirfalli.

Grunnlínuuppkast nefndarinnar var svohljóðandi:

"Article 4

Normal base line

Subject to the provisions of article 5 and to the provisions regarding bays and islands, the breadth of the territorial sea is measured from the low-water line along the coast, as marked on the largest-scale chart available, officially recognized by the coastal State. If no detailed charts of the area have been

drawn which show the low-water line, the shoreline (high-water line) shall be used.

Comment

The Commission considered that, according to the international law in force, the extent of the territorial sea is measured, as a general rule, from the low-water line along the coast, but that, in certain cases, it is permissible under international law to employ base lines independent of the low-water mark. This is the Commission's interpretation of the judgment of the International Court of Justice rendered on 10 December 1951 in the Fisheries Case between the United Kingdom and Norway.

The traditional expression "low-water mark" may have different meanings; there is no uniform standard by which States in practice determine this line. The Commission considers that it is permissible to adopt as the base line the low-water mark as indicated on the largest-scale official charts of the coastal State. The Commission considers that the omission of detailed provisions such as were prepared by the 1930 Conference is hardly likely to induce Governments to shift the low-water lines on their charts unreasonably.

In the absence of detailed charts indicating the low-water line, the only practical solution would seem to be to employ the shore-line (high-water line) as the base line.

Article 5

Straight base lines

1. As an exception, where this is justified for historical reasons or where circumstances necessitate a special régime because the coast is deeply indented or cut into or because there are islands in its immediate vicinity, the base line may be independent of the low-water mark. In these special cases, the method of straight base lines joining appropriate points on the coast may be employed. The drawing of such base lines must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast, and the sea areas lying within these lines must be sufficiently closely linked to the land domain to be subject to the régime of internal waters.

2. As a general rule, the maximum permissible length for a straight base line shall be ten miles. Such base lines may be drawn, when justified according to paragraph 1, between headlands of the coastline or between any such headland and an island less than five miles from the coast, or between such islands. Longer straight base lines may, however, be drawn provided that no point on such lines is more than five miles from the coast. Base lines shall not be drawn to and from drying rocks and shoals.

3. The coastal State shall give due publicity to the straight base lines drawn by it.

Comment

The International Court of Justice considers that where the coast is deeply indented or cut into, or where it is bordered by an archipelago such as the skjaergaard in Norway, the base line becomes independent of the low-water mark and can only be determined by means of a geometric construction. The Court said:

"In such circumstances the line of the low-water mark can no longer be put forward as a rule requiring the coast line to be followed in all its sinuosities; not can one speak of exceptions when contemplating so rugged a coast in detail. Such a coast, viewed as a whole, calls for the application of a different method. Nor can one characterize as exceptions to the rule the very many derogations which would be necessitated by such a rugged coast. The rule would disappear under the exceptions..."

"The principle that the belt of territorial waters must follow the general direction of the coast makes it possible to fix certain criteria valid for any delimitation of the territorial sea; these criteria will be elucidated later. The Court will confine itself at this stage to noting that, in order to apply this principle, several States have deemed it necessary to follow the straight base-lines method and that they have not encountered objections of principle by other States. This method consists of selecting appropriate points on the low-water mark and drawing straight lines between them. This has been done, not only in the case of well-defined bays, but also in cases of minor curvatures of the coast line where it was solely a question of giving a simpler form to the belt of territorial waters."

The Commission interprets the Court's judgment, which was delivered on the point in question by a majority of 10 votes to 2, as expressing the law in force; accordingly, it took this judgment as the basis in drafting the article. Since, however, it is of the opinion that the rules recommended by the experts who met at The Hague in 1953 add certain desirable particulars to the general method advised by the Court, it has endorsed the experts' recommendations in a slightly modified form.

The Commission considers that these additions represent a progressive development of international law, and that they cannot be regarded as binding until approved by States."

Íslenska ríkisstjórnin hefur í athugasemdum sínum við þetta uppkast lagt til að önnur málsgrein/jr^{5. h.} felld niður og að ökonomiskir hagsmunir veru einnig nefndir í fyrstu málsgrein. Í samráði við mig sámi Garcia Amador tillögu um breytt orðalag 1. málsgreinar 5. greinar svohljóðandi:

"Article 5

Straight Line Base

Text proposed by Mr. Garcia-Amador

1. Where circumstances necessitate a special régime because the coast is deeply indented or cut into or because there are islands in its immediate vicinity, or where this is justified by economic interests peculiar to a region, the reality and importance of which are clearly evidenced by a long usage, the base line may be independent of the low-water mark. In these special bases, the method of straight base lines joining appropriate points on the coast may be employed. The drawing of such base lines must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast, and the sea areas lying within these lines must be sufficiently closely linked to the land domain to be subject to the régime of internal waters."

og lagði hann auk þess til að 2. málsgrein yrði felld niður. Eftir mjög harðvítugar deilur voru báðar tillögurnar samþykktar. Hin góða samvinna Bretans og Garcia Amador fór öll út um þúfur og á einum fundinum reiddist Bretinn svo mjög, að hann sagðist ekki álíta að Garcia Amador hefði fengið góð ráð í þessu máli og það væri alveg ljóst, að ef fulltrúi Íslensku ríkisstjórnarinnar, sem fylgdi af svo miklum áhuga með starfsemi nefndarinnar stti sæti í nefndinni, þá myndu tillögur hans verða orðrétt á sömu leið. Garcia Amador svaraði þessu þannig, að hann þyrfti ekki að leita leyfis hjá neinum til að ráðgast við hvern sem honum sýndist og hann væri ekki þeirrar skoðunar að sér bæri eingöngu að tala við sína ríkisstjórn því að nefndinni bæri að vinna samvirkusamlega störf sín í þágu allra Sameinuðu þjóðanna. Ég tel fyrir mitt leyti, að 5. grein, eins og hún nú er orðin sé í samræmi við friðunaraðgerðir Íslensku stjórnarinnar og að hún jafnvel gangi lengra en Haag-dómurinn.

3. Flóar.

Rapporteur nefndarinnar, Professor Francois lagði fyrir nefndina uppkast þar sem gengið var út frá því að í flóum og fjörðum skyldi grunnlína dregin næst mynni þar sem fjarlægð milli stranda væri ekki yfir 10 mílur. Jafnframt var það tekið fram að þetta gildi ekki þar sem draga mætti beina grunnlínu samkvæmt 5. grein. Þegar umræður hófust um þetta uppkast kvaðst rapporteurinn gera sér grein fyrir því að Haag dómstóllinn hefði í raun og veru neitað að viðurkenna 10 mílna regluna í flóum og sagt að hún hefði ekki stoð í alþjóða lögum, en hann hefði þó talið fyrir sitt leyti að sú regla væri nothæf sem aðalregla ef einnig væri samþykkt undantekning samkvæmt 5. grein. Hinsvegar væri nú búið að gjörbreyta hinu upprunalega orðalagi 5. greinar og vildi hann því leggja til að hámarkslengd grunnlínu í flóum yrði ákveðin 25 mílur og að jafnframt yrði gerð undantekning um "sögulega flóa" (historic bays). Þegar hér var komið stakk ég upp á því við Garcia Amador, að hann leggjði fram tillögu sem gengi miklu lengra og notaði þá fornuðu, sem brezka stjórnin hafði notað fyrir dómstólnum í Haag að vísu í allt öðru sambandi. Það orðalag er þannig:

"(6) That the definition of a bay in international law is a wellmarked indentation, whose penetration inland is in such proportion to the width of its mouth as to constitute the indentation more than a mere curvature of the coast.

(7) That, where an area of water is a bay, the principle which determines where the closing line should be drawn, is that the closing line should be drawn between the natural geographical entrance points where the indentation ceases to have the configuration of a bay."

Myndi síðan tillagan ganga út á að svæðið innan flóans yrði innan grunnlínu. Í framkvæmdinni myndi þetta þýða að hvaða ríki sem væri væri heimilt að loka öllum flóum og fjörðum án tillits til stærðar. Þetta myndi að sjálfsögðu ekki verða samþykkt en hefði þó tvo kosti. Annarsvegar að hér

veri um orðalag Breta sjálfra að ræða og hinsvegar að málamiðlunin myndi ganga út á að finna einhvern milliveg milli þessarrar víðtæku tillögu og sjónarmiða rapporteursins og veri þá skynsamlegast á síðustu stundu að leggja til að tillögur rapporteursins um 25 mílur ásamt gömlu tillögunni um að undantekning veri gerð í þeim tilvikum sem 5. grein tæki til og veri ekki útilokað að samkomulag myndi nást á þeim grundvelli. Þegar Garcia Amador bar fram ofangreinda tillögu um lokun allra flóa mátti Bretinn í nefndinni vart mæla fyrir reiði. Kom brátt í ljós að meiri hluti nefndarinnar var algjörlega andvígur tillögunni eins og venta mátti og sagði þá Garcia Amador, að hann geti sett sig við til samkomulags að samþykktar veru tillögur rapporteursins þannig að 5. grein ætti við sérstök tilvik. Þessi tillaga varð einnig fyrir harðri gagnrýni sérstaklega af hálfu Bretans og rapporteursins og töldu þeir ljóst að 5. grein væri nú allt öðru vísi en áður og ætti því undantekning rapporteursins engan veginn við hana. Veri því nægilegt að gera sérstaka undantekningu að því er snertir sögulega flóa. Eftir allangar deilur fram og aftur var seinni tillaga Garcia Amadors samþykkt með eins atkvæða meiri hluta. Virðist því ljóst, að íslensku grunnlíurnar eins og þær eru dregnar yfir flóa og firði séu í algjöru samræmi við þetta.

4. Víðátta landhelginnar.

Eins og áður segir aftók Garcia Amador með öllu að styðja kröfur umfram 3 mílur. Hinsvegar lagði Kínverjinn í nefndinni fram tillögu um að landhelgi skyldi vera ákveðin 12 mílur og Rússinn studdur af Tékknum taldi að sérhverju ríki væri heimilt að ákveða víðátta landhelgi sinnar í lögsögu sinni. Rapporteurinn hefur í hinum ýmsu skýrslum sínum komið fram með mismunandi tillögur í þessu efni. Var hann í fyrstu fylgjandi 3 mílum, um skeið 6 mílum og á síðasta fundi nefndar-

innar á undan þessum lagði hann til að víðáttan væri ákveðin 12 mílur þó þannig að á svæðinu frá þremur upp í 12 mílur væri strandríkinu óheimilt að setja reglur varðandi fiskveiðar sem discrimineraði á móti útlendingum. Fyrir þennan fund lagði rapporteurinn tillögu þess efnis að landhelgin væri ákveðin 3 mílur og að ríkjum væri ekki skylt að viðurkenna meira nema fyrir lögju annað hvort milliríkja samningur þess efnis eða dómur alþjóða dómstóls. Urðu miklar umræður um þessa tillögu en um skeið leit þannig út, að ekki væri útilokað að 12 mílna fjarlægðin væri samþykkt. Munu af því stafa fréttir þær er birtust í Morgunblaðinu. Endanlega niðurstaðan varð þó önnur svo sem hinu háa ráðuneyti hefur áður verið skýrt frá og var eftirfarandi tillaga samþykkt með 7 atkvæðum gegn 6:

"1. The Commission recognizes that international practice is not uniform as regards traditional limitation of the territorial sea to three miles.

2. The Commission considers that international law does not justify the extension of the territorial sea beyond twelve miles.

3. The Commission, without taking any decision as to the breadth of the territorial sea within that limit, considers that international law does not require States to recognize a breadth beyond three miles."

Tillaga þessi er vægast sagt lítt skiljanleg og kúnverski fulltrúinn í nefndinn kallaði hana réttilega lögfræðilegan vanskonað (legal monstrosity). Að öðru jöfnu virðist þó aðstaðan vera betri til þess að ráðast á þessa reglu heldur en ef nefndin hefði hreinlega samþykkt þriggja mílna landhelgi.

5. Viðbótarbelti vegna fiskveiðilögsögu.

Í athugasemdum hæstvirktrar ríkisstjórnin við uppkast nefndarinnar var bent á að víðátta landhelginnar væri nátengd spurningunni um viðbótarbelti vegna fiskveiða.

Ef slíkt viðbótarbælti væri samþykkt horfði málið allt öðru vísi við frá sjónarmiði ríkisstjórnarinnar. Í nefndar uppkastinu er nú gert ráð fyrir viðbótarbælti varðandi tiltekin atriði og eru fiskveiðar ekki þar á meðal. Af samtölum við nefndarmenn er ljóst að þeir álíta ekki tímabært að gera tillögur varðandi þetta atriði að minnsta kosti fyrr en útséð er um hver viðátta landhelginnar verður ákveðin endanlega. Að vísu er þetta nokkuð vafasöm afstaða þar sem málin eru svo náskyld að ekki er hægt að gera tillögur nema um hvorttveggja í senn enda gerir nefndin það óbeinlínis með því að viðurkenna ekki slíkt bælti. Engu var þó um þetta þokað að þessu sinni.

6. Sýrrihuguð málsmeðferð.

Uppkast nefndarinnar mun innan skamms verða sent ríkisstjórnunum til umsagnar og gefst því annað tækifæri fyrir hið háa ráðuneyti til að koma fram með þar athugasemdir sem viðattu. Síðan mun nefndin endurskoða uppkastið í ljósi athugasemda ríkisstjórnanna á fundi sínum næsta sumar og leggja endanlegt uppkast fyrir ^{alþingi} alþjóða þingi 1956.

7. Sanski fulltrúinn Sandström.

Ég leyfi mér sérstaklega að vekja athygli hins háa ráðuneytis á því að sanski fulltrúinn sem hefur það hlutverk að vera fulltrúi norrænnar lögfræði hefur verið íslenskum málstað mjög óþarfur. Skoðanir hans í þessum málum mótast bereýnilega af því einu að tryggja hagsmuni Svíþjóðar og hefur hann frá fyrstu tíð verið ötull fylgiamáður brezka fulltrúans og stutt allar tillögur í þá átt að hafa reglurnar sem þrengstar með þeim fyrirvara einum að virða þari sögulegan rétt. Ég færði þetta í tal við hann oftár en einu sinni og sagði honum að enda þótt hér væri um svo-kallaða hlutlausu sérfræðinganefnd að ræða þá þætti mér ekki ólíklegt að það væri lítt þægilegt fyrir Íslendinga að

satta sig við fulltrúa frá Norðurlöndum sem beri hagsmuni Íslands algjörlega fyrir borð.

Á allsherjarþinginu 1956 fer fram kosning á fulltrúum í nefndinni og er þá kjörtímabil núverandi fulltrúa lokið. Leyfi ég mér að leggja til við hið háa ráðuneyti að á næsta fundi utanríkisráðherra Norðurlanda verði kvartað undan þessu framferðum sennaka fulltrúans og að tekið verði til alvarlegrar athugunar hvort ekki sé hægt að fá annan fulltrúa fyrir Norðurlönd. Að vísu verður starfi nefndarinnar í sambandi við landhelgismál að mestu lokið þegar til kosninga kemur en þó er ekki útilokað að þingið 1956 sendi uppkast nefndarinnar aftur til hennar og hefur þetta þá þýðingu.

8. Ráðstefnur varðandi landgrunnið.

Ég vil að lokum geta þess að tiltölulega fá ríki hafa enn sent þjóðréttarnefndinni athugasemdir sínar. Stafar þetta að miklu leyti af því, að Suður-Ameríkuríkin hafa ákveðið að stofna til 2 funda á næstunni til þess að reða þessi mál og vilja því ekki taka afstöðu fyrr en þeim er lokið. Verður annar fundurinn í Mexico í janúar næstkomandi og er Inter-American Juridical Committee, en hinn fundurinn verður haldinn í marz líklega í Kúba og er það Pan American fundur. Á báðum þessum fundum verður rætt um yfirráðarétt ríkisins bæði yfir landgrunninu og hafinu yfir því. Ég vil geta þess að García Amador hefur ráðlagt mjög eindregið, að Ísland hafi áheyrnarfulltrúa á þessum fundum en ég sagði honum að ég teldi vafasamt að úr því gæti orðið.

Með sérstakri virðingu,

Hausti Þorsteinsson