

10. Önnur hafréttarráðstefnan

Úlfur Einarsson

Önnur hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna var haldin í Genf 1960 og hófst um miðjan mars. Ráðstefnan stóð í sex vikur, þremur vikum skemur en fyrsta ráðstefnan tveimur árum áður, en þrátt fyrir að fleiri ríki tækju þátt í ráðstefnunni 1960 þá hafði verið búið að ná samkomulagi um megnið af flóknu deiluefnunum 1958. Til að sýna fram á minna umfang ráðstefnunnar starfaði hún aðeins í einni nefnd, samanborið við fimm nefndir tveimur árum fyrr, áður en aðalfundur tók við.¹

Hvert aðildarríki SP mátti senda sendinefnd sem og þau ríki sem áttu aðild að sérstofnunum samtakanna. Íslensku sendinefndina skipuðu þeir Guðmundur Í. Guðmundsson, utanríkisráðherra, Bjarni Benediktsson, dómsmálaráðherra, alþingismennirnir Lúðvík Jósepsson og Hermann Jónasson, sendiherrarnir Hans G. Andersen og Helgi P. Briem, Davíð Ólafsson, fiskimálastjóri, Henrik Sv. Björnsson, ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins, og fiskifræðingurinn Jón Jónsson. Auk þeirra fékk Júlíus Hafstein, sýslumaður, að sitja ráðstefnuna sem áheyrnarfulltrúi í boði ríkisstjórnarinnar.

Yfirlýst markmið ráðstefnunnar hafði verið ákveðið af Allsherjarþingi SP í lok árs 1958 og var það „Athugun mála sem snerta víðáttu landhelgi og fiskveiðilögsögu.“ Sama fyrirkomulag á atkvæðagreiðslu var í gildi og á ráðstefnunni 1958, þ.e. að tillögur urðu að fá helming atkvæða í nefnd til þess að verða bornar upp fyrir aðalfundinn þar sem þær urðu að hljóta 2/3 hluta atkvæða til þess að verða staðfestar.²

Fjórar tillögur voru lagðar fram í upphafi ráðstefnunnar um víðáttu landhelginnar. Sovétríkin settu fram tillögu um 12 mílna landhelgi, Mexíkó, Venesúela og 16 önnur Afríku- og Asíuríki lögðu fram tillögu, „18 ríkja tillöguna,“ sem þótti heldur flókin en hafði sem meginreglu að fiskveiðilögsagan yrði 12 mílur. Því má ekki gleyma að á þessum tíma höfðu Sovétmenn einhliða fært út landhelgi sína og látið öll mótmæli

¹ Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*. bls. 199.

² Davíð Ólafsson, *Saga landhelgismálsins*. bls. 395.

annarra þjóða sem vind um eyru þjóta. Bandaríkin lögðu fram álíka tillögu og 1958, þ.e. sex mílna landhelgi og svo annað sex mílna viðbótARBELTI þar sem þær þjóðir sem hefðu stundað fiskveiðar síðustu fimm ár gætu gert það áfram. Að lokum settu Kanadamenn fram tillögu þar sem gert var ráð fyrir sex mílna landhelgi og sex mílna viðbótARBELTI líkt og í bandarísku tillögunni en munurinn var sá að Kanadamenn gerðu ekki ráð fyrir sögulegum rétti þjóða til fiskveiða.

Svo fór að Bandaríkin og Kanada komu sér saman um miðlunartillögu þar sem engar líkur virtust á að nokkur þessara tillagna yrði samþykkt. Tillagan var eins og sú sem Bandaríkjamenn lögðu fram í byrjun nema hvað veiðiréttur ríkja með veiðireynslu á ytra beltinu var takmarkaður við 10 ár fram í tímann. Þó svo að í upphaflegu tillögu Kanadamanna hafi ekkert staðið um veiðar annarra þjóða á ytra sex mílna beltinu var það ávallt ætlan þeirra að veita öðrum þjóðum rétt til veiða á því svæði, en sá réttur átti að semjast í tvíhliða samningum á milli einstakra ríkja. Bretar studdu þessa miðlunartillögu en voru eingu að síður ósáttir við „aðeins“ 10 ára aðlögunartíma.³

Um miðjan apríl ákváðu Sovétríkin að draga tillögu sína til baka og styðja þá 18 ríkja tillöguna. Það fór því svo að nokkuð sterkur og samstilltur hópur þjóða stóð í vegi fyrir tillögum hinna þriggja „stóru“ vesturvelda, þ.e. Bandaríkin, Bretland og Kanada, á ráðstefnunni, en nú voru vesturveldin líka nokkuð samstillt og héldu ekki óraunhæfum kröfum í frammi líkt og tveimur árum áður. T.a.m barst þriggja mílna sjónarmiðið ekki í tal.⁴

Þann 31. mars kynntu íslensku sendifulltrúarnir breytingartillögu á málamiðlunartillögu Bandaríkjanna og Kanada. Það sem Íslendingar lögðu til var að ákvæðið um áframhaldandi veiðheimild í tíu ár frá sex út í 12 mílur skyldi ekki eiga við hjá ríkjum sem væru mjög háð fiskveiðum. Í framhaldi af því staðhæfðu Íslendingar að þeir myndu greiða sovésku tillögunni sitt atkvæði, þ.e. 12 mílna landhelgi og efnahagslögsögu.⁵

³ Pétur J. Thorsteinsson, *Utanríkisþjónusta Íslands*. bls. 622-623 og Davíð Ólafsson, *Saga landhelgismálsins*. bls. 396 og 405-408.

⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*. bls. 199.

⁵ Pétur J. Thorsteinsson, *Utanríkisþjónusta Íslands*. bls. 623-624 og Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*. bls 201.

Íslenska tillagan hlaut nægilegt magn atkvæða fyrir nefndinni til þess að henni var vísað til aðalfundarinnar, 31 atkvæði féllu með tillöggunni, 11 á móti og 36 sátu hjá. Virðist sem þessi ágæti stuðningur við tillöguna hafi gert bresku sendinefndina nokkuð skelkaða og sá formaður hennar, John Hare, sig knúinn að túlka niðurstöðurnar sér í hag er hann var í ræðustóli undir því yfirskyni að gera grein fyrir atkvæði Breta. En það gekk ekki allt Íslendingum í hag því að í atkvæðagreiðslu fékk 18 ríkja tillagan ekki meirihluta og var því ekki borin upp á aðalfundi.⁶

Breytingartillaga íslensku sendinefndarinnar var ekki óumdeild innan nefndarinnar sjálftrar, en fulltrúar stjórnarandstöðuflokkanna þeir Hermann Jónasson og Lúðvík Jósepsson töldu að Íslendingar ættu að hætta að rembast við að lagfæra þær tillögur sem frá vesturveldunum komu og ættu að einbeita sér að samvinnu við þau ríki sem statt og stöðugt stefndu á 12 mílna landhelgi. Á Hermann að hafa sagt að Íslendingar gætu aldrei fallist á sögulegan rétt til veiða þar sem það gæti komið harkalega í bakið á þeim síðar meir er efnahagslögsagan yrði færð enn lengra út.⁷

Íslendingar voru mjög óánægðir með hve Bandaríkjamenn voru fastheldnir á sögulegan rétt úthafsveiðiþjóða á svæðinu frá sex og út í 12 mílur frá grunnlínu. Er þá skemmst að minnst þess að fylgismenn allra íslenskra stjórnsmálaflókka fannst að barátta Bandaríkjamanna fyrir þessum sögulega rétti á hafréttarráðstefnunni tveimur árum áður hafi jafngilt rýtingsstungu í bakið og er óhætt að fullyrða að það sama var uppi á teningnum nú.⁸

Eins og áður sagði voru tveir nefndarmanna íslensku sendinefndarinnar, þeir Lúðvík Jósepsson og Hermann Jónasson, mótfallnir því að bera upp breytingartillögu á málamiðlun Bandaríkjanna og Kanada, m.a. á þeim forsendum að þá gæfum við höggstað á okkur þegar kæmi að frekari útfærslu landhelginnar og eins værum við að snúa baki við þeim þjóðum sem væru að berjast fyrir því sama og Íslendingar, þ.e. yfirráð yfir 12 mílna fiskveiðilögsögu, burtséð frá því hvort það væri 12 mílna landhelgi eða sex mílna landhelgi auk sex mílna viðbótarbelti þar fyrir utan. Þessu voru aðrir nefndarmenn ekki sammála og töldu í raun nauðsynlegt að koma

⁶ Davíð Ólafsson, *Saga landhelgismálsins*. bls. 411-413.

⁷ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*. bls. 139-143.

⁸ Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*. bls. 202.

vesturveldunum, sem lögðu fram tillöguna og gengu hart fram við að afla henni fylgis, í skilning um að þeir þörfuðust atkvæðis Íslands til þess að ná tilskyldum meirihluta við atkvæðagreiðslu um tillöguna. Til þess að tryggja sér atkvæði Íslendinga þurfti að setja ákvæði um sérstöðu landsins með tilliti til mikilvægi fiskveiða fyrir efnahag þjóðarinnar og þannig gera ákvæði um sögulegan rétt dauðan bókstaf á Íslandsmiðum, og reyndar annars staðar þar sem fiskveiðar skiptu jafn miklu máli í afkomu þjóðar og á Íslandi.⁹ Ef Íslendingar hefðu komið því að að ákvæði um sögulegan rétt tækju ekki yfir Íslandsmið má telja víst að Bretar hefðu ekki fallist á hana svo að það þurfti hreinlega að velja á milli hagsmuna litla Íslands og Bretlands og vitaskuld höfðu Bretar mun betri færi á að tryggja framgöngu sinna stefnumála. En þær skipanir höfðu komið frá London að breska sendinefndin ætti ekki undir neinum kringumstæðum að fallast á frekari tilslakanir en voru í miðlunartillögunni án samráðs við ríkisstjórnina. Verkamannaflokkurinn hafði einnig ráðist að ríkisstjórn Íhaldsflokksins fyrir að berjast ekki af meiri krafti fyrir lengri umþóttunartíma en 10 ár. Reyndar skýtur það nokkuð skökku við að Bretar og Danir náðu samkomulagi um veiðar Breskra skipa 6-12 mílum fyrir utan Færeyjar til fimm ára í skiptum fyrir stuðning Dana við miðlunartillöguna. Bretar reyndu einnig að ná samningum við Íslendinga og áttu viðræður við hluta íslensku sendinefndarinnar, aðra en þá Lúðvík og Hermann, um mögulega lausn málsins. Það fór þó svo að íslensku ráðherrarnir treystu sér ekki til þess að bera ábyrgð á samningum við Breta um veiðiréttindi þeirra síðarnefndu innan 12 mílna landhelgi þó svo þau réttindi yrðu aðeins til fárra ára, en sú ákvörðun var tekin eftir fund Guðmundar Í. Guðmundssonar og Bjarna Benediktssonar við Ólaf Thors forsætisráðherra.¹⁰

Miðlunartillagan flaut þægilega í gegnum atkvæðagreiðslu í nefndinni, hlaut 43 atkvæði, á móti voru 33 og 12 sátu hjá. Ef sama niðurstaða fengist á aðalfundinum myndi tillagan ekki öðlast staðfestingu svo að nú fóru stórveldin í það verkefni að tryggja að tillagan næði fram að ganga, og í raun töldu þau sig hafa tryggt sér nægilegan stuðning við hana, sem skýrir kannski að einhverju leyti að ekki var lögð meiri áhersla á að semja við Íslendinga til þess að tryggja stuðning þeirra við málið. Bandaríkin höfðu allt frá upphafi ráðstefnunnar staðið fyrir miklum þrýstiaðgerðum sem þeir töldu hafa skilað sér í öruggum stuðningi við tillögu sína og Kanadamanna.

⁹ Davíð Ólafsson, *Saga landhelgismálsins*. bls. 421-422.

¹⁰ Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*. bls. 203-205.

Þegar loks kom að atkvæðagreiðslu á aðalfundinum fór það svo að breytingartillaga Íslendinga var felld eins og við mátti búast en þegar greidd voru atkvæði um sameiginlega tillögu Bandaríkjanna og Kanada fór það svo að hún var einnig felld með minnsta mun, 54 atkvæði féllu með henni, 28 á móti og fimm greiddu ekki atkvæði. Tillöguna vantaði aðeins eitt atkvæði til þess að verða staðfest.¹¹

Þessi niðurstaða, þ.e. engin niðurstaða, kom sér mjög illa fyrir Breta og aðrar þjóðir sem stunduðu miklar úthafsveiðar, enda hafði mistekist að skapa þeim lagagrundvöll til áframhaldandi veiða við fjarlæg lönd á borð við Ísland og þar sem öll þróun í alþjóðamálum, sérstaklega með tilliti til varnarmála, virtist vera í átt til útvíkkaðarar landhelgi. Þó svo að Bandaríkjamenn hafi verið mjög ósáttir við niðurstöðu ráðstefnunnar var þess ekki langt að bíða að þeir sjálfir töluðu fyrir 12 mílna landhelgi. Hvað Íslendinga varðar skipti kannski ekki svo miklu hver niðurstaðan varð. Ef tillaga Bandaríkjanna og Kanada hefði verið samþykkt hefðu þeir líklega alltaf náð frekar hagstæðum samningum við bandalagsþjóðir sínar í NATO en sú niðurstaða sem varð þýddi aðeins að haldið var áfram á sömu braut, enda búið að færa íslenska landhelgi út í 12 mílur þá þegar.

Heimildir

Davíð Ólafsson, *Saga landhelgismálsins, baráttan fyrir stækkun fiskveiðilögsögunnar í 12 mílur*. Reykjavík 1999.

Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters. Cod War, Fishing Disputes, and Britain's Fight for the Freedom of the High Seas, 1948-64*. Ritgerð til doktorsprófs við Queen Mary, University of London, 2003.

Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið í 40 ár, það sem gerðist bak við tjöldin*. Reykjavík 1989.

¹¹ Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*. bls. 202 og 206.

Pétur J. Thorsteinsson, *Utanríkisþjónusta Íslands, sögulegt yfirlit*. 2. bindi. Reykjavík
1992.