

Hemmelig.Utenriksdepartementet.

4

St. med. nr. 13.

(1935)

Om fastsettelse av grunnlinjer for Norges sjøterritorium.

Utenriksdepartementets innstilling av 20 desember 1934, som er bifalt ved kongelig resolusjon av samme dag.

(Foredratt av stats- og utenriksminister Joh. Ludw. Mowinkel.)

Stortinget besluttet i lukket møte 11 juni 1934, overensstemmende med en hemmelig innstilling fra den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomite av 9 s. m., å utsette behandlingen av St.med. nr. 13 (1934) om fastsettelse av grunnlinjer for Norges sjøterritorium. Denne Stortingsmeddelelse sluttet sig til St.prp. nr. 7 (1931), hvorved Stortinget blev innbudt til å gi sitt bifall til at kgl. resolusjon søktes utvirket om fastsettelse av grunnlinjer for sjøterritoriet i det vesentlige overensstemmende med de av flertallet i sjøgrensekommisjonen av 1926 foreslåtte linjer.

Utenriks- og konstitusjonskomiteen hadde i innstilling av 16 juni 1931 tilrådet at grunnlinjene blev fastsatt i det vesentlige overensstemmende med de av mindretallet i sjøgrensekommisjonen foreslåtte linjer. I Stortingets møte for lukkede dører 24 juni 1931 blev imidlertid sakens behandling besluttet utsatt.

Regjeringen avgav derefter ovennevnte Stortingsmeddelelse, i hvilken den fastholdt den opfatning som var kommet til uttrykk i proposisjonen av 1931. Under den fornyede behandling i utenriks- og konstitusjonskomiteen viste det sig at dennes flertall sluttet sig til komiteinnstillingen av 1931.

Regjeringen mente imidlertid at en fastsettelse av grunnlinjene overensstem-

mende hermed vilde kunne føre til alvorlige utenrikspolitiske vanskeligheter og at man endog måtte regne med sakens innbringelse til internasjonal avgjørelse. Den henstillet derfor til komiteen å gå med på sakens utsettelse inntil dennes juridiske og internasjonale-politiske side kunde bli utredet.

Komiteen sluttet sig hertil og avgav så den foran nevnte av Stortinget bifalte innstilling av 9 juni 1934 om sakens utsettelse. Forutsetningen for den således vedtatte utsettelse var at der av regjeringen efter innstilling av Høiesterett skulde nedsettes en nevnd på tre medlemmer til å utrede denne side av saken.

Overensstemmende hermed blev ved kongelige resolusjoner av 31 august og 14 september 1934 høiesterettsdommer E. A l t e n, høiesterettsadvokat S. F o u g n e r og professor R. K n o p h opnevnt som medlemmer av en sådan nevnd.

Den 7 desember avgav nevnden sin utredning. Nevnden er på alle punkter enstemmig i sine uttalelser. Avtrykk av utredningen er tilstillet Stortinget.

Den behandler i fire hovedavsnitt følgende spørsmål: Behandlingsmåten for en eventuell tvist med en fremmed makt om Norges sjøterritorium, de folkerettslige regler for sjøterritoriets utstrekning og beregning, den norske firemilsregels stilling, og de norske grunnlinjers stilling.

Om fastsettelse av grunnlinjer for Norges sjøterritorium.

Nevndens konklusjoner som omfatter grunnlinjespørsmålet lyder som følger:

«1. Vårt resultat er at det er utilrådelig å følge de forslag som er fremsatt av Sjøgrensekommisjonens mindretall.

Med de forbehold som er gjort i foregående avsnitt, antar vi derimot at flertallets forslag i det vesentlige vil kunne tjene som grunnlag for grensefastsettelsen.

2. Selv om grunnlinjene fastsettes på denne måte, kan man dog ikke med sikkerhet gå ut fra at en eventuell tvist vil bli avgjort til fordel for Norge av en internasjonal domstol.

Som vår utredning viser, er folkerettens regler om beregning av sjøterritoriet i sig selv usikre, og tendensen i den senere tid har tydelig gått i retning av å innsnevre dets område. Vi tror dog ikke at en domstol vil komme til det resultat at vårt grunnlinjeprinsipp i og for sig er uforenlig med folkeretten. Men sakens utfall vil i høi grad avhenge av den måte hvorpå det gjennomføres, idet en domstol må antas å ville reagere hvis sjøterritoriet søkes utvidet ved optrekning av unødig lange grunnlinjer. Historisk bevis for at havstrekninger som hverken er fjorder eller innenskjærs farvann, allikevel skulde høre til de indre norske farvann, lar sig ikke godt føre, og de mange lokale interesser som vi her i landet kan finne det naturlig å ta hensyn til ved grensefastsettelsen, vil neppe bli tillagt den samme vekt av en internasjonal domstol.

Hvad særlig angår den Faste Domstol i Haag gjør man rettest i å regne med at de britiske synsmåter vil gjøre sig sterkt gjeldende, da de i det vesentlige faller sammen med opfatningen i Frankrike, Belgia, Nederland, Tyskland, Polen, De Forente Stater og Japan, som alle er representert i domstolen. Og dommerne fra de andre stater vil antagelig også nære betenkeligheter overfor vårt grunnlinjesystem. Man kan heller ikke se bort fra at dommernes syn på folkerettslige spørsmål av den art det her gjelder, vil kunne bli påvirket av politiske hensyn, især da det er disse som i stor utstrekning er bestemmende for folkerettens utvikling.»

Under henvisning til nevndens utredning og til dens konklusjoner skal departementet bemerke:

Efter alt hvad der nu foreligger i denne sak, må man gå ut fra at en fastsettelse av grunnlinjene for Norges sjøterritorium overensstemmende med — eller i det vesentlige overensstemmende med — de forslag som er fremsatt av mindretallet i Sjøgrensekommisjonen av 1926, vil føre til protest fra de interesserte fremmede makter og da først og fremst fra Storbritannia. Hvilken form en sådan protest kan komme til å få er det, som også nevnden fremholder, umulig på forhånd å si noget bestemt om. Det kan tenkes at saken vil bli bragt inn for den faste internasjonale domstol i Haag eller for en voldgiftsrett eller for Folkeforbundets råd eller forsamling. Eller man kan innskrenke sig til å ta motforholdsregler av politisk, kanskje særlig handelspolitisk natur. Hvad denne siste mulighet angår berøres den bare rent forbigående i nevndens utredning (s. 4), men erfaringene fra siste sommer ved det britiske forbud mot innførsel av fisk fanget østenfor Nordkapp, har gitt oss en forsmak på realiteten også i handelspolitiske forholdsregler.

Både i betraktning av sakens folkerettslige stilling, som den fremgår av nevndens utredning, og i betraktning av de forholdsregler av forskjellig natur som man må regne med i tilfelle kan bli tatt, må departementet inntrengende tilråde at man nu på norsk side samler sig om flertallets forslag som grunnlag for fastsettelsen av grunnlinjene.

Departementet finner i denne forbindelse å burde gjengi hvad nevnden uttaler side 59 i sin utredning:

«Efter vår mening er mindretallets rettsopfatning hverken stemmende med de interne regler som kan ansees for fastslått i norsk rett eller forenlig med gjeldende folkerett. Vi finner ikke at det kan tillegges nogen betydning for grunnlinjevalget at resolusjonen av 1812 direkte bare tok sikte på nøytralitetsgrensen, når fire miles regelen i hele den følgende tid har vært anvendt som almen-gjeldende regel for utstrekningen av det norske sjøterritorium. Resolusjonene av 1869, 1889 og 1881 kan ikke ansees for å ha fastslått et så vidtgående grunn-

linjeprinsipp som mindretallet har lagt til grunn for sine forslag. I en så vid formulering kan prinsippet heller ikke ansees for stemmende med folkeretten. Det nytter ikke å henvise til den britiske nøytralitetsproklamasjon av 1604 som forlengst har tapt sin gyldighet som intern rettsregel og ennå mindre kan tillegges folkerettslig betydning. De regler som kan antas å gjelde for fjordene, kan ikke uten videre overføres til alle slags innskjæringer av havet og navnlig ikke til helt åpne havstrekninger som ikke geografisk har karakteren av bukter eller fjorder. En optrekning av grunnlinjer etter «kystens hovedretning», uten hensyn til linjenes lengde og uten hensyn til utnyttelsen av de innenfor liggende havstrekninger, vilde åpne plass for så megen vilkårlighet og føre til så betydelige utvidelser av det sjøterritorium som etter ellers gjeldende regler kan tillegges staten, at prinsippet heller ikke i denne form kan påregne folkerettslig anerkjennelse. Det er i det hele en misforståelse at det bare gjelder et geografisk spørsmål, og at Norge ved fastsettelsen av grensene for sitt sjøterritorium står fritt og ikke behøver å ta hensyn til andre staters interesse i utnyttelsen av det åpne hav eller til den praksis som følges i andre land ved beregning av sjøterritoret. Disse hensyn er tvert imot avgjørende for hvor langt ut grensene kan trekkes, hvis man vil undgå tvist og underkjennelse av grensene ved en internasjonal domstol.»

Det fremgår videre av nevndens utredning og av dens konklusjoner at selv om man følger Sjøgrensekommisjonens flertall — med visse nærmere angitte innskrenkninger, som i det vesentlige faller sammen med regjeringens forslag i St. prp. nr. 7 for 1931 — kan man ikke med sikkerhet gå ut fra at en eventuell tvist vil bli avgjort til fordel for Norge av en internasjonal domstol.

Da imidlertid på den annen side nevnden mener at flertallets standpunkt folkerettslig lar sig vel begrunne, og da proposisjonen ikke vesentlig avviker fra dette, har departementet — dog under nogen tvil — funnet å kunne fastholde de linjer som er foreslått i St. prp. nr. 7 for 1931.

I fjerde hovedavsnitt (s. 60) kommer nevnden utførlig inn på de tidligere bestemmelser og meddelelser som fra norsk side har vært truffet eller gitt med hensyn til vårt sjøterritorium, og den nevner at disse bestemmelser og meddelelser — selv om der har vært tatt de sterkeste forbehold og de således ikke er juridisk bindende — dog vil kunne komme til å påberopes «som bevismidler under en eventuell rettsak».

Imidlertid er det — som det fremgår av det ovenfor gjengitte — ikke dette som er avgjørende når nevnden advarer mot å gå så langt som mindretallet foreslår, men den omstendighet at mindretallets standpunkt etter nevndens opfatning ikke kan ansees «forenlig med gjeldende folkerett». Og det er dette som blir avgjørende også for departementets stilling til spørsmålet.

Det kan i denne forbindelse være påkrevet ganske kort å minne om de med Storbritannia i 1924 og 1925 førte drøftelser. Disse blev optatt efter et sterkt ønske fra Storbritannias side og forutsattes eventuelt fulgt av forhandlinger mellem de to regjeringer. Drøftelsene førte imidlertid ikke så langt frem at de muliggjorde sådanne forhandlinger, men selv om så ikke blev tilfellet, bragte de oss ved de opplysninger som fremkom, et nyttig kjennskap til Storbritannias stilling og opfatning, og skaffet klarhet over forskjellige forhold av betydning for vår fremtidige politikk på dette område. Hvad selve hovedspørsmålet angår viste det sig, at Storbritannia meget bestemt fastholdt at det ikke kunde anerkjenne annen grense for sjøterritoret enn en 3-mils grense trukket efter det britiske envelopsystem. De britiske representanter stillet sig derfor helt avvisende like overfor det grunnlinjesystem som det under drøftelsene blev en nødvendighet å påvise fra norsk side.

Imidlertid har denne påvisning av det norske grunnlinjesystem i virkeligheten hatt meget stor betydning derved at Storbritannia i det 10-år som er gått siden disse drøftelser fant sted, faktisk har akkviesert ved de dengang optrukne norske grunnlinjer.

Om fastsettelse av grunnlinjer for Norges sjøterritorium.

Denne kjensgjerning vil det selvfølgelig være av ikke liten fordel for oss å kunne peke på både under vennskapelige forhandlinger og under en eventuell rettssak. Det vil også ha betydning at Storbritannia i denne tid heller ikke har satt noget alvorlig inn på å hevde en 3-mils grense utenfor disse norske grunnlinjer.

At det forholder sig således fremgår med tydelighet både av britiske noter og av muntlige uttalelser. Det kan derfor med trygghet sies at Storbritannia siden drøftelsene i 1924—25 har funnet sig i den norske 4-mils grense, regnet fra de grunnlinjer som dengang, under alt forbehold, blev trukket op fra norsk side for å vise vårt grunnlinjesystem. Den britiske regjering har visstnok protestert mot oppbringelse av britiske trålere mellom denne grense og tremilsgrensen, men disse protester har vært av formell natur og har ikke vært forfulgt videre.

Denne holdning fra Storbritannias side betyr i virkeligheten en stor innrømmelse i forhold til den britiske regjeringens tidligere standpunkt. Når dertil kommer at der i den siste tid — ved siden av meget sterke ord i motsatt retning — både i pressen og i uttalelser av britiske myndigheter har vist sig tydelige tegn på stigende forståelse i Storbritannia for Norges særstilling og dets fiskerbefolknings interesser, understreker dette sterkere enn noget annet det for oss og våre fiskerier ønskelige i å søke bevart hvad idag er opnådd og undgå å bringe oss i konflikt med Storbritannia med de alvorlige konsekvenser en sådan konflikt utvilsomt vil medføre. For helt å være sikker herpå kunde meget tale for at man nu vedtok linjene fra 1924 som gjeldende grunnlinjer for beregning av det norske sjøterritorium. Men da de linjer som regjeringen har foreslått i sin proposisjon, ikke i vesentlig grad avviker fra disse linjer, finner departementet — som ovenfor nevnt — å kunne gå ut fra at den forskjell som er til stede ikke vil være av nogen avgjørende betydning.

I innstillingen fra den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomite av 9 juni 1934 uttaler komiteen ønske om at regjeringen optar til bearbeidelse spørsmålet om hvilke skritt der kan tas for å søke internasjonal beskyttelse av gyteplasser utenfor sjøgrensen. Utenriksdepartementet har anmodet Handelsdepartementet om å foreta nærmere utredning av dette spørsmål.

De hittil stedfunne undersøkelser har imidlertid vist at man ikke kan komme denne sak nærmere med hensyn til bankene utenfor norskekysten før selve grunnlinjespørsmålet er løst.

Det blir derfor norsk politikks nærmeste oppgave, så snart dette spørsmål har funnet sin avgjørelse, å søke optatt forhandlinger — i første rekke med Storbritannia — om en fiskerioverenskomst til beskyttelse av de store fiskeriinteresser utenfor sjøgrensen.

Den forståelse der — som ovenfor nevnt — nu synes å være til stede i ledende britiske kretser for denne side av spørsmålet, gjør det så meget ønskeligere å nå frem til slike forhandlinger uten strid av internasjonal rekkevidde om selve grunnlinjespørsmålet.

Under henvisning til det som ovenfor er fremholdt, finner departementet å måtte tilråde at der nu treffes beslutning om fastsettelse av grunnlinjer for Norges sjøterritorium overensstemmende med regjeringens forslag i St. prp. nr. 7 for 1931.

Departementet vil foreslå at Stortinget gjøres bekjent med nærværende foredrag og skal i henhold hertil

i n n s t i l l e :

Avtrykk av Utenriksdepartementets foredrag av 20 desember 1934 om fastsettelse av grunnlinjer for Norges sjøterritorium sendes Stortinget.