

Dette eksemplar bedes tilbakelevert Stortingets kontor når saken er behandlet av Stortinget.

37

Innst. S. C.

Innstilling fra den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomite om bemyndigelse for Utenriksdepartementet til å fremlegge forslag til overenskomst med Storbritannia angående fisket i Nordishavet.

(Dok. B. — 1937).

Til Stortinget.

Komiteen har under nærværende saks behandling vært forsterket med Kirkeby-Garstad og Thorvik fra sjøfarts- og fiskerikomiteen.

Efter meddelelse av den kgl. resolusjon av 12 juli 1935 angående fiskerigrensen utenfor Nord-Norges kyst — til den britiske regjering — blev der gitt vårt Utenriksdepartement underretning om at nevnte regjering hadde under arbeide et forslag til overenskomst mellom Norge og Storbritannia om regler for fiske i de av resolusjonen omhandlede strøk m. v. og at man håpet å kunne fremlegge forslaget i den nærmeste fremtid.

Straks over nyttår 1936 blev Utenriksdepartementet meddelt at det bebudede forslag fra britisk side ikke vilde bli fremmet.

På opfordring av den britiske sendemann i Oslo i mars s. å. lovet vår utenriksminister at han vilde søke å utarbeide et forslag fra norsk side om samme spørsmål.

Der blev så straks opnevnt en sakkyndig komite bestående av fylkesmann Bassøe som formann, samt fiskerne Harry Alvær og Johs. Olsen.

Komiteen fremla et utkast til overenskomst ved skrivelse til Utenriksdepartementet den 31 mars 1936.

Utenriksdepartementet sendte så dette utkast til Forsvarsdepartementet (marinen), Handelsdepartementet og Justisdepartementet til uttalelse. Sistnevnte departement sees å ha forelagt saken for riksadvokaten og for statsadvokaten i Nordland, hvorefter den med uttalelser blev tilbakesendt Utenriksdepartementet den 10 juni 1936. — Handelsdepartementet sees å ha forelagt saken for fiskeridirektøren, som i skrivelser av 30 april og 18 juni 1936 har gitt sine bemerkninger til Handelsdepartementet. Dette departement har så ved skrivelse av 11 juli 1936 sendt uttalelsene til Utenriksdepartementet. Grunnet den da langt fremskredne tid kunde sa-

ken ikke forelegges for Stortinget i 1936. Den sakkyndige komites formann, Bassøe, har i skrivelse til Utenriksdepartementet imøtegått en del av de bemerkninger fiskeridirektøren har gitt til utkastet.

Foranlediget av nærværende komite er der av professor Frede Castberg utarbeidet et P. M. angående hans syn på saken, trykt som bilag til innstillingen.

Komiteen skal bemerke:

Den av departementet opnevnte sakkyndige komite forutsettes å ha et inngående kjennskap såvel til fiskerier som til forholdene forøvrig for den kyststrekning det her gjelder.

Det er en almindelig opfatning blandt fiskere og fiskerikyndige i Nord-Norge at det intense trålfiske som drives utenfor kysten der nord er en fare for at fiskebestanden ikke vil kunne oprettholdes. Gytefisker fanges forinnan den når inn til de vanlige gyteplasser. En fredning av fiskebanker utenfor vår territorialgrense, banker hvor fisken vanligvis passerer for å komme til gyteplass, vil derfor ansees å være nødvendig å søke gjennomført.¹ Det foreliggende utkast tilgodeser i ikke uvesentlig grad disse forhold.

For å nå frem til en overenskomst som det foreliggende forslag innbyr til, har den sakkyndige komite funnet å måtte gå til å tilby den annen part en konsesjon ved å innrømme rett til å drive trålfiske på Lopp havet — også innenfor den norske fiskerigrense. Hertil kan anføres at hvis der kan opnåes en internasjonal overenskomst som forbyr trålfiske i den angitte tid av året på de banker som er nevnt i utkastets art. 3, så antas derved opnådd en såvidt stor fordel for de norske fiskerier at konsesjon kan gis.

¹ Komiteen er bekjent med at der i den siste tid er sluttet en internasjonal overenskomst om utvidet maskestørrelse for trål.

Komiteen vil henlede Utenriksdepartementets oppmerksomhet på hvad professor Castberg har anført i sitt P. M. angående forslaget art. 34 og 35, som mulig vil gi fremmed lands statsfartøier rett til å utøve sin myndighet innenfor grensene av norsk sjøterritorium. Forsåvidt overenskomst skulde bli vedtatt, således som den nu er utformet, er komiteen av den oppfatning at der trenges en tilleggsbestemmelse. En henstiller derfor at der søkes utformet et forbehold når det gjelder «innenfor norsk sjøterritorium» forinnen forslaget tilstilles den britiske regjering.

Komiteen har bragt i erfaring at der i siste tid er oversendt Utenriksdepartementet et forslag fra britisk side, men dette forslag er ikke oversendt komiteen.

Komiteens medlem Joh. Ludw. Mowinckel kan ikke gi innstillingen sin tilslutning.

Han finner at den omstendighet at der allerede i begynnelsen av februar i år er fremkommet et positivt forslag i saken fra den britiske regjering bør foranledige en annen fremgangsmåte fra norsk side enn den som her foreslås fulgt og som hadde som forutsetning at et norsk forslag skulde fremsettes uten at noget britisk forelå.

Mens komiteen nu har behandlet og gitt sin tilslutning til fremleggelse av et vidtgående norsk forslag uten å ha hatt nogen anledning til å gjøre sig bekjent med det britiske burde dette forslag ha vært drøftet med det for øie om det ikke skulde være mulig — istedetfor å fortsette utveksling av noter og forslag — endelig engang å nå frem til virkelige forhandlinger mellom de to land, noget nærværende komitemedlem sterkt anbefalte allerede i forbindelse med det i januar ifjor mottatte britiske forhandlingstilbud.

Nu avgis det norske forslag som om det britiske ikke eksisterer og dets innhold er av den art at enhver vet at det er lite egnet til å lette utsikten til å overvinne motsetningen mellom begge lands oppfatning.

Den omstendighet at Storbritannia har oversendt sitt forslag også til Tyskland og Frankrike — hvilket medfører at også det norske forslag vil bli sendt disse makter — vil i ytterligere grad vanskeliggjøre utsiktene til å nå frem til en vennskapelig og for oss tilfredsstillende ordning. Det kan nemlig i denne forbindelse ikke sees bort fra, at særlig Tysklands interesser i dette spørsmål faller helt sammen med Storbritannias, idet begge land — hvad også fremgår av fiskeridirektørens skrivelse til Handelsdepartementet av 18 juni 1936 — anser de trålfelter utenfor territorialgrensen som det norske

forslag nu foreslår fredet av den største betydning for sitt fiske.

Det heter bl. a. i denne fiskeridirektørens skrivelse om de to felter som i det norske forslags artikkel 3 foreslås fredet for trålfiske i årets tre første måneder — felter, hvorover Norge dessverre ikke har noget annet eller større politisk eller juridisk herredømme enn de øvrige fiskende Nordsjømakter — at «disse felter i de aller seneste år, især sistleden vinter blev utnyttet av en meget stor flåte trålere hvis fangst vesentlig var stor torsk. Sannsynligvis blev det av trålerne opfisket fra dette felt likeså meget eller kanskje betydelig mere fisk enn utbyttet av våre skreifiskerier ved kysten i samme tidsrum».

«Men nettop det at disse felter viser sig å være så utmerkede trålerfelter vil», heter det, «i høi grad vanskeliggjøre at Storbritannia går med på å gi avkall på dette fiskefelt».

«Og det samme» heter det videre, «må forutsettes også å bli tilfelle — med Tyskland som visstnok har ansett dette nye trålfelt for det viktigste på denne tid av året.»

Mens vi ved forhandlinger med Storbritannia alene kanskje kunde nå frem til en ordning som bakefter vilde kunne få Tysklands og Frankrikes tilslutning, kan vi med vissnet gå ut fra at det skritt som Norge nu står i begrep med å ta vil skape en samlet front av de store Nordsjømakter mot oss i dette viktige spørsmål.

Det kan når denne sak skal allsidig bedømmes heller ikke sees bort fra den nylig mellom Norge, Storbritannia, Tyskland o. fl. tilveiebragte overenskomst om maskevidde for trålfiske. Selv om denne overenskomst ikke har nogen direkte forbindelse med det fredningssystem for visse Nordhavsbanker som det norske forslag inneholder, kan man ikke være uopmerksom på at overenskomsten — som for den utvidede maskevidde omfatter hele Nordhavet fra den 66de breddegrad — betegner et meget viktig skritt til fiskebestandens bevarelse. Og det må tillegges eksemplarisk betydning, at den er tilblitt efter langvarige forhandlinger nettop med de stormakter hvis medvirken vi ikke kan undvære hvor det gjelder å opnå noget til vern om våre store fiskeriinteresser på det åpne hav utenfor Nord-Norge.

Komiteens medlem Anderssen-Rysst slutter sig i det vesentlige til Mowinckels uttalelse og konklusjon.

Komiteen har ikke behandlet det utarbeidede forslag i detalj.

Som det fremgår av den sakkyndige

komites premisser, er de fleste bestemmelser overensstemmende med hvad der er gjeldende i Nordsjøkonvensjonen.

En går ut fra at Utenriksdepartementet nøie gjennomgår forslaget for innen det fremlegges.

Under de nuværende forhold på fiskeriens område finner komiteen — under henvisning til dok. B. og til hvad der er anført foran — å måtte innstille til Stortinget å fatte sådan

beslutning:

Utenriksdepartementet bemyndiges til, i

forhandlinger med Storbritannia om fiskerispørsmål utenfor Nord-Norges kyst, å fremlegge forslag i det vesentlige overensstemmende med det utkast som er gjengitt i dok. B. — 1937.

Oslo i den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomite den 12 april 1937.

C. J. Hambro,
formann.

P. Thorvik,
ordfører.

T. Anderssen-Rysst,
sekretær.

Bilag.

P. M.¹

Utkast til norsk-britisk overenskomst om fisket i Nordishavet.

I. Man må formodentlig gå ut fra at det er meningen med den foreslåtte overenskomst at dens bestemmelser om regulering av fisket ikke skal gjelde for norsk sjøterritorium. Ganske visst kan man ikke vente å komme til nogen enighet med Storbritannia om hvor den vanlige sjøgrense, forsåvidt fiskeriene angår, går. Men jeg går ut fra at man ikke fra norsk side tilsikter at de særregler som overenskomsten inneholder om regulering av fiske og om myndighetsutøvelse av begge lands opsynsskib skal gjelde for noget område som vi betrakter som norsk fiskeriområde i kraft av vår territoriale høihetsrett. Det kan m. a. o. ikke være meningen at noget område, som ligger innenfor den vanlige firemilsgrense, eller innenfor den i 1935 fastsatte fiskerigrense utenfor Nord-Norges kyst, skal komme inn under de regulerende bestemmelser i overenskomsten. Det er nok å citere noen enkelte av disse bestemmelser for å gjøre det klart at dette ikke kan være tilsiktet. I den foreslåtte overenskomst, art 32, bestemmes det:

«Opsynet med fisket skal utøves av fartøier som står under kommando av offiserer tilhørende de høie kontraherende parters krigsmariner.»

Art. 34 lyder:

«Begge de høie kontraherende parters opsynsfartøier skal kunne bringe på det rene om der er begått brudd på andre bestemmelser i denne overenskomst enn dem som omhandles i artikkel 33, og om der foreligger forseelser med hensyn til fisket, uten hensyn til hvilket land de fiskere tilhører som har gjort sig skyldig i overtredelsen.»

¹ Utarbeidet av professor Fr. Castberg.

Art. 35 lyder:

«Når opsynsfartøienes chefer har grunn til å tro at der er begått brudd på bestemmelsene i denne overenskomst, kan de forlange at føreren av det fartøi som er siktet for overtredelse, fremviser sitt offisielle nasjonalitetsdokument. Der skal straks gjøres bemerkning på dokumentet om sådan fremvisning. Opsynsfartøienes chefer kan ikke foreta ytterligere undersøkelse eller ransakning ombord i et fiskefartøi som ikke er av deres egen nasjonalitet, med mindre dette skulde være nødvendig for å skaffe beviser for en forseelse eller en overtredelse av bestemmelsene vedrørende fiskeopsynet.»

Det er alt sammen bestemmelser som ikke volder rent prinsipielle betenkeligheter når det gjelder fisket på åpent hav. Men det vilde etter min mening stemme dårlig med Norges stilling som suveren stat, om et fremmed lands statsfartøier skulde kunne utøve myndighet overensstemmende med disse regler på et område som er norsk sjøterritorium.

Også Nordsjøkonvensjonen av 1882 og Islandskonvensjonen av 1901 har regler av denne art. Men i disse konvensjoner er det uttrykkelig bestemt at reglene bare gjelder for det frie hav. Og samtidig inneholder konvensjonene bestemmelser om hvordan sjøgrensen skal optrekkes for de kyster det her gjelder.

Slik er det ikke etter det foreliggende utkast til overenskomst mellom Norge og Storbritannia. Fordi partene i dette tilfelle ikke er enige om hvor den norske sjøgrense (fiskerigrense) går, er overenskomsten formet slik at dens virkeområde er avgrenset bare mot syd og vest (art. 2). Etter ordene

omfatter overenskomsten således havet helt inn til den norske kyst. Nu kunde man ganske visst si at det allikevel må være klart for begge parter at norsk sjøområde (fiskeriområde) faller utenfor. Men hertil er for det første å bemerke at denne forutsetning aldeles ikke har noget tydelig uttrykk i overenskomstens bestemmelse. Og dertil kommer at der i hvert fall i én av overenskomstens artikler — art. 4 — er utvetydig forutsatt at fiske på norsk sjøterritorium kan drives også av britiske borgere, nemlig forsåvidt Lopp havet angår. På dette område av norsk sjøterritorium vil der efter overenskomstens hele system være anvendelse for reguleringsbestemmelsene. For dette områdes vedkommende vil man altså ikke engang forutsetningsvis kunne anse reguleringsreglene for utelukket.

Det er ikke min mening gjennom disse (eller de efterfølgende) bemerkninger å uttale noen mening om hvorvidt det anbefaler sig å slutte en overenskomst med Storbritannia om fisket i Nordishavet, overensstemmende med de linjer som er trukket op i det foreliggende utkast. Men jeg tror at det i tilfelle vil være absolutt nødvendig på en eller annen måte å få gitt uttrykk for at det ikke er meningen å gi overenskomstens reguleringsbestemmelser, herunder reglene om opsyn, anvendelse på annet enn det åpne hav. En annen sak er at man her igjen støter på den vanskelighet som ligger i at grensen mellom åpent hav og norsk fiskeriområde er omtvistet mellom partene. Men vil man i det hele slutte en overenskomst under de foreliggende omstendigheter, er man formodentlig nødt til å akviescere ved at partene her står steilt mot hinannen i en rekke uløste spørsmål.

II. At man ved overenskomst tilstår britiske borgere rett til å fiske innen norsk sjøterritorium på et begrenset område innen Lopp havet, betyr efter min mening i og for sig ikke nogen svekkelse av det norske rettsstandpunkt med hensyn til sjøterritoriet. Såvidt jeg kan se, omfatter den norske inn-

rømmelse her også områder som ligger innenfor uomtvistet norsk sjøterritorium. Og nettop dette viser at det ikke dreier sig om å trekke op nogen grense for norsk sjøterritorium, men bare om en spesiell konsekvens vedrørende dette sjøterritorium.

En annen sak er at undlatelsen av rent i sin almindelighet å håndheve faktisk fiskerigrensen av 1935 jo unektelig i det lange løp ikke kan undlate å få sin virkning, når det gjelder å argumentere rettslig for denne grense. Den faktiske rettsutøvelse vil jo i alle tilfelle måtte bli et at hovedargumentene for de norske pretensjoner vedrørende sjøgrensen.

III. Hvis der slutes en overenskomst i det vesentlige efter de linjer som er optrukket ved det foreliggende utkast, må man være forberedt på krav fra andre stater på å nyte godt av de samme rettigheter for Lopp havets vedkommende, som overenskomsten vil tilstå Storbritannia. Til dels kan krav av denne art tenkes basert på mestbegunstigelsesbestemmelser i handelstraktater.

På den annen side vil de begrensninger i retten til trålfiske på det åpne hav som følger av art. 3 i overenskomsten, selvsagt ikke automatisk bli gjeldende for alle andre staters borgere. Jeg nevner dette, som utkastets forfattere sikkert er fullt fortrolig med, for at det skal virke som et argument mot en overenskomst av denne art. Men det er et forhold som man ikke må tape av syne i noget tilfelle, da det dreier sig om å slutte avtale med en enkelt fremmed stat angående kystfiskeriene.

16 mars 1937.

F. C.

Med omsyn på det siste punktet må det straks bli nemnt at det heile tida har vore fyresetninga (klårt uttala) at avtalen ikkje skulde vera tosidig, men bli endeleg oppgjord i forhandling med andre land òg, særskilt Tyskland og Frankrike.

18 mars 1937.

H. K.