

13. Áform um útfærslu í 50 mílur (1970-72)

Hjörtur Hjartarson

Lúðvík Jósepsson sjávarútvegsráðherra gaf út reglugerð 14. júlí 1972 um úfærslu fiskveiðilögsögunnar í 50 sjómílur. Reglugerð ráðherrans studdist við þingsályktunartillögu sem Alþingi hafði samþykkt einum rómi. Íslenskir stjórnámálmenn gerðu sér grein fyrir að samstaða skipti miklu máli – að minnsta kosti út á við. Eindrægnin sem ráða má af tillögunni var þó síst einkennandi fyrir aðdraganda útfærslunnar í 50 mílur.¹ Meiningarmunur kom í ljós strax og farið var að ræða landhelgismál á nýjan leik.²

Landhelgismálið hafði legið í láginni svo til allan sjöunda áratuginn. Stjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks, Viðreisnarstjórnin sem svo var nefnd, hafði samið við Breta og Vestur-Þjóðverja árið 1961 um tímabundnar veiðar innan 12 mílnanna, eða til ársins 1964. Sama ár og samningarnir voru gerðir hófst Síldarævintýrið mikla og stóð allt til ársins 1967. Á því árabili snerist atvinnulíf og hugur landsmanna um að elta síld um allan sjó. Þorskveiðar féllu í skuggann og togarafлотinn dróst mjög saman.³ Þrjár samverkandi ástæður voru fyrir því að landhelgismálið komst aftur á dagskrá. Í fyrsta lagi var fyrirhugað að halda alþjóðlega hafréttarráðstefnu á vegum Sameinuðu þjóðanna árið 1973. Í öðru lagi hrundi síldarstofninn og þar með datt botninn úr þeim veiðum. Í þriðja lagi benti margt til þess að þorskstofninn við Ísland væri ofveiddur. Það var þó ekki síst vegna alþjóðlegu hafréttarráðstefnunnar sem stjórnarandstaðan hvatti Viðreisnarstjórnina til aðgerða í landhelgismálinu.⁴ Snemma í júní árið 1970 féllst stjórnin á tillögu frá stjórnarandstöðunni um að skipa fimm manna landhelgisnefnd. Í nefndinni áttu sæti: Bjarni Benediktsson forsætisráðherra, Emil Jónsson utanríkisráðherra, Lúðvík Jósepsson alþingismaður, Þórarinn Þórarinsson alþingismaður og Hannibal Valdimarsson alþingismaður. Eftir lát Bjarna

¹ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi, Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir til 1983* ([Reykjavík] 2004), bls. 358 og 364.

² *Alþingistíðindi 1970. Nitugasta og fyrsta lögjafarþing, D Umræður um þingsályktunartillögur og fyrirspurnir* (Reykjavík 1985), d. 177-240.

³ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið í 40 ár. Það sem gerðist bakvið tjöldin* (Reykjavík 1989), bls. 183-184. - Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 356-357.

⁴ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 357.

Benediktssonar þá um sumarið tók Jóhann Hafstein við formennsku í landhelgisnefndinni. Fulltrúar allra flokka í nefndinni voru einhuga um að landhelgina þyrfti að færa út. Hins vegar voru þeir alls ekki sammála um hvernig staðið skyldi að málinu.⁵ Ágreiningurinn endurspegladist í tveimur þingsályktunartillögum nefndarinnar, annars vegar frá fulltrúum ríkisstjórnarinnar og hins vegar frá fulltrúum stjórnarandstöðu. Hinir síðarnefndu töldu Íslendinga ekki lengur bundna af samningnum frá 1961. Á þeim forsendum vildu þeir segja honum upp og færa fiskveiðilögsöguna út. Fulltrúar stjórnarinnar vildu fara mun varlegar í sakirnar. Þeir töldu að Íslendingar væru bundnir af samningnum frá 1961 og vildu bíða með að tímasetja útfærsluna þar til eftir fyrirhugaða hafréttarráðstefnu.⁶

Viðreisnarstjórnin, átti að vissu leyti erfitt um vik. Stjórnin hafði sjálf gert samninginn við Breta og Vestur-Þjóðverja árið 1961. Í samningnum var kveðið á um að Íslendingar skyldu tilkynna stjórn Bretlands með sex mánaða fyrirvara, hygðust þeir færa fiskveiðilögsöguna út fyrir 12 mílur. Ef ágreiningur risi um málið skyldi honum vísað til úrskurðar fyrir Alþjóðadómstólnum í Haag.⁷ Í samningnum var ekkert uppsagnarákvæði.⁸ Stjórnarsinnar sögðu að málskotsákvæðið hefti stjórnvöld ekki á nokkurn hátt í landhelgismálinu.⁹ Meginþungi röksemdarfærslu þeirra kom fram í máli Hans G. Andersens, helsta sérfræðings Íslendinga í hafréttarmálum. Hann taldi, undir lok ársins 1970, að alþjóðlegar reglur leyfðu ekki víðáttumeiri fiskveiðilögsögu en 12 mílur: „Má óhikað fullyrða að, núgildandi reglur íslenzkar á þessu sviði ganga eins langt og nokkur möguleiki var fyrir, þegar þær voru settar og stendur enn við það.“ Hans G. Andersen vildi að Íslendingar tækju höndum saman við önnur lönd um að fá víðáttu landhelgi og fiskveiðilögsögu tekna fyrir á væntanlegri hafréttarráðstefnu. Hann lagði áherslu á að alþjóðalög væru sverð og skjöldur lítillar þjóðar.¹⁰

⁵ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið í 40 ár*, bls. 185-186. - *Alþingistiðindi 1970. Nítugasta og fyrsta löggjafarþing, B Umræður um samþykkt lagafrumvörp með aðalefnisyfirliti*, 2. hefti (Reykjavík 1979), d. 2157-2158.

⁶ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 357.

⁷ „Hvað fólst í samkomulaginu við Breta 1961?“, *Morgunblaðið*, 3. júní 1971.

⁸ „Uppsögn sammingsins við Breta frá 1961“, greinargerð Hans G. Andersens, ódagsett, en líklega frá Ágúst 1971.

⁹ „Alþjóðadómstóll eða alþjóðlegur gerðardómur: Allir flokkar hafa staðið að tilboði um úrskurð slíkra aðila í hugsanlegum deilum vegna útfærslu fiskveiðitakmarka“, *Morgunblaðið*, 3. júní 1971.

¹⁰ Hans G. Andersen, „Fyrir lítið land eru lög sverð þess og skjöldur“, *Morgunblaðið*, 6. desember 1970.

Stjórnarandstæðingar töldu nú komið í ljós hve samningurinn frá 1961 hefði verið gallaður. Það útskýrði varfærni Viðreisnarstjórnarinnar, að þeirra mati.¹¹

Segja má að kosið hafið verið milli stefnu Viðreisnarstjórnarinnar og stefnu stjórnarandstöðunnar í Alþingiskosningunum 13. júní 1971. Landhelgismálið var mál málanna í kosningabaráttunni. Þess er þó að geta að framan af var nokkur áherslumunur milli stjórnarandstöðuflokkanna í málinu. Alþýðubandalagið taldi óþarfi að segja samningnum upp formlega, en það vildu hinir tveir stjórnarandstöðuflokkarnir gera, Samtök frjálslyndra og vinstrimanna og Framsóknarflokkurinn. Alþýðubandalag og Framsóknarflokkur vildu tímasetja útfærsluna en það vildu Frjálslyndir og vinstrimenn ekki. Stjórnarandstöðuflokkarnir náðu þó saman um þingsályktunartillögu í landhelgisnefndinni, fyrir Alþingiskosningarnar.¹² Efnisatriði tillögunnar voru að segja upp samningnum við Breta og Vestur-Þjóðverja frá árinu 1961 og þar með hafna ákvæðinu um málskot til Alþjóðadómstólsins; færa fiskveiðilögsöguna út í 50 mílur 1. september 1972; mengunarlögsaga yrði 100 sjómílur frá grunnlínum; skipa skyldi nefnd með fulltrúum allra flokka á Alþingi til að vinna með ríkisstjórninni að framkvæmd tillögunnar. Í þingsályktunartillögu stjórnarliða voru helstu efnisatriði þau að Alþingi skyldi kjósa fimm manna nefnd, einn frá hverjum flokki. Nefndin skyldi semja lagafrumvarp um rétt Íslendinga til landgrunnins; skilgreina landgrunnið við 50 mílur eða meira og undirbúa ráðstafanir gegn mengun sjávar. Í greinargerð með tillögunni segir að það sé „von og trú þeirra flokka, sem að þessari tillögu standa, að hún marki þá stefnu, sem allir flokkar eigi eftir að sameinast um, þótt það hafi ekki tekist að sinni.¹³ Átakalínur í landhelgismálinu lágu skýrar milli stjórnar og stjórnarandstöðu. Stefna stjórnarandstöðuflokkanna varð ofan á meðal kjósenda en Viðreisnarstjórnin féll í Alþingiskosningunum. Ný ríkisstjórn undir forsæti Ólafs Jóhannessonar tók við völdum. Auk Framsóknarflokksins stóðu að ríkisstjórninni Alþýðubandalag og Samtök frjálslyndra og vinstrimanna.¹⁴

¹¹ Lúðvík Jósepsson: *Landhelgismálið í 40 ár*, bls. 187.

¹² Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 358.

¹³ *Alþingistíðindi 1970. Nítugasta og fyrsta lögjafarþing, A Þingskjöl með málaskrá*, 3. hefti (Reykjavík 1972), bls. 1782-1783.

¹⁴ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 224 og 357-358.

Fyrir nýrri ríkisstjórn lá það verkefni að undirbúa útfærslu fiskveiðilögsögunnar í 50 sjómílur. Forsætisráðherra, Ólafur Jóhannesson, skipaði nýja landhelgisnefnd með fulltrúum allra flokka. Stjórnvöld lögðu sig fram um að kynna málstað Íslands á alþjóðavettvangi, ekki síst meðal ríkja innan Einingarsamtaka Afríku, en þau studdu 200 sjómílna lögsögu ríkja og lýstu stuðningi við baráttu Íslendinga fyrir 50 mílum. Auk þess var gefinn út kynningarbæklingur á ensku; Iceland and the Law of the Sea. Samkvæmt einróma ályktun Alþingis skyldi útfærsla fiskveiðilögsögunnar í 50 mílur koma til framkvæmda 1. september 1972, en samningnum frá 1961 yrði ekki sagt upp. Aðeins væri litið svo á að samningurinn ætti ekki lengur við vegna þess að aðstæður væru breyttar. Þann 31. ágúst 1971 tilkynntu íslensk stjórnvöld Bretum og Vestur-Þjóðverjum síðan formlega að þau hygðust færa fiskveiðilögsöguna út í 50 sjómílur. Í samningaviðræðum ítrekuðu Íslendingar sjónarmið sín og rökstuddu enn frekar: Ákvæðið um málskot til Alþjóðadómstólsins hefði átt við árið 1961 en ekki nú. Málskotsákvæðið hefði á sínum tíma verið trygging Breta og Vestur-Þjóðverja fyrir því að ekki kæmi til frekari útfærslu fiskveiðilögsögunnar strax eftir að samningurinn var gerður. Af hálfu Íslendinga var ákvæðið samþykkt til þess að greiða fyrir viðurkenningu á 12 mílna landhelginni. Nú væri sú viðurkenning fengin og að fullu greidd. Bretar hefðu sjálfir fært lögsögu sína út í 12 mílur og þyrfti því ekki frekari vitna við. Samningurinn væri að öllu leyti þegar uppfylltur og nú blésu ferskir vindar í hafréttarmálum sem taka yrði mið af. Aukin ásókn á Íslandsmið gerði það líka brýnt að færa út fiskveiðilögsöguna. Lífshagsmunir þjóðarinnar væru í húfi og málið þyldi ekki frekari bið – og niðurstöðu þess gætu Íslendingar ekki með neinu móti átt undir úrskurði erlends dómssvalds. Íslensk stjórnvöld höfnuðu því að Alþjóðadómstóllinn í Haag ætti lögsögu í málinu. Bretar og Vestur-Þjóðverjar höfnuðu málflutningi Íslendinga og sögðu enga lagastoð fyrir útfærslunni. Þeir vildu halda sig við ákvæði samningsins og skjóta málinu í Alþjóðadómstólsins, sem þau og gerðu. Að beiðni Breta felldi dómstóllinn bráðabirgðaúrskurð um miðjan ágúst 1972 þar sem Bretum var heimilað að veiða 170 þúsund lestir árlega á miðunum við Ísland og Þjóðverjum 119 þúsund lestir. Þetta átti að gilda þar til endanlegur úrskurður lægi fyrir. Íslensk stjórnvöld töldu sig ekki bundin af þessum úrskurði dómstólsins og höfnuðu honum. Í úrskurðinum var reynt að fara bil beggja, en Íslendingar höfðu boðið Bretum 156 þúsund lestir.¹⁵

¹⁵ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 358-

Samningaviðræður skiluðu ekki fullnægjandi árangri að mati íslenskra stjórnvalda. Í samræmi við reglugerðina frá 14. júlí var landhelgin færð út í 50 sjómíllur á tilsettum tíma. Bretar og Vestur-Þjóðverjar létu það sig engu varða og héldu áfram veiðum. Gæslan bjó sig undir átök en samningaumleitanir héldu þó áfram.¹⁶

Heimildir:

Alþingistíðindi 1970. Nítugasta og fyrsta lögjafarþing, A Þingskjöl með málaskrá, 3. hefti (Reykjavík 1972).

Alþingistíðindi 1970. Nítugasta og fyrsta löggjafarþing, B Umræður um samþykkt lagafrumvörp með aðalefnisyfirliti, 2. hefti (Reykjavík 1979).

Alþingistíðindi 1970. Nítugasta og fyrsta lögjafarþing, D Umræður um þingsályktunartillögur og fyrirspurnir (Reykjavík 1985).

„Alþjóðadómstóll eða alþjóðlegur gerðardómur: Allir flokkar hafa staðið að tilboði um úrskurð slíkra aðila í hugsanlegum deilum vegna útfærslu fiskveiðitakmarka,“
Morgunblaðið 3. júní 1971.

Hans G. Andersen, „Fyrir lítið land eru lög sverð þess og skjöldur,“ *Morgunblaðið* 6. desember 1970.

„Hvað fólst í samkomulaginu við Breta 1961?,“ *Morgunblaðið* 3. júní 1971.

Lúðvík Jósepsson: *Landhelgismálið í 40 ár. Það sem gerðist bakvið tjöldin* (Reykjavík 1989).

359, 363-364 og 366-368.

¹⁶ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson: *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi*, bls. 369-370.

Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Annað bindi, Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir til 1983*. ([Reykjavík] 2004).

„Uppsögn sammingsins við Breta frá 1961,“ greinargerð Hans G. Andersen, ódagsett, en líklega frá Ágúst 1971.