

16. Þriðja hafréttarráðstefna Sameinuðu

Þjóðanna 1974-1976

Gunnar Páll Baldvinsson

Mikið hafði gengið á í þróun hafréttar frá lokum seinni heimsstyrjaldar en hin lagalega staða úthafanna var jafn óljós á áttunda áratug aldarinnar og hún hafði ætíð verið. Þótt reynt hefði verið tvisvar á vettvangi hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna að setja saman alþjóðlegan sáttmála um hafréttarreglur hafði samkomulag aldrei fengist um vídd landhelgi og fiskveiðilögsögu og ýmis önnur mál.¹ Eftir útvíkkun landhelgarinnar í 12 sjómílur 1958 og aðra hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna 1960 varð stefna íslenskra stjórnvalda sú að bíða eftir jákvæðri þróun í hafréttarmálum. Ljóst var að slíkar breytingar gætu aldrei orðið fyrir en ríkjum fjölgaði í alþjóðasamfélaginu sem styddu sjónarmið Íslendinga og annarra þjóða sem töldu að strandríki bæru rétt til fiskveiða á stærra svæði en viðurkennt var. Þessar aðstæður voru fyrir hendi 1970 þegar allsherjarþing Sameinuðu Þjóðanna samþykkti að allsherjarhafsbotsnefndin (sem sett var á laggirnar 1967) skyldi hefja undirbúning þriðju hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna.² Þessi þróun varð ekki síður vegna þess að fullvalda ríkjum fjölgaði í alþjóðakerfinu en vegna þess að skoðanir þeirra ríkja sem þegar voru breyttust. Hin nýju ríki voru flest nýsjálfstæðar fyrrum nýlendur sem vildu verja náttúruauðlindir sínar fyrir stórveldum og fyrrum nýlenduherrum. Hagsmunir Íslands féllu því vel við skoðanir þessa hóps.³

Fyrsti fundur hafréttarráðstefnunnar fór fram í New York í desember 1973. Þar var í raun einungis rætt um skipulagsatriði og fundarsköp ráðstefnunnar. Á árunum 1970 til 1974 fóru fram undirbúningsviðræður um þau mál sem ræða átti á vettvangi

¹ Genfarsamingarnir sem samþykktir voru á fyrstu hafréttarráðstefnunni í Genf 1958 mörkuðu vissulega þáttaskil í hafrétti. Þeir mæltu þó ekki fyrir um hver væri víðátta landhelginnar, né var þar að finna ákvæði um fiskveiðiréttindi strandríkja utan við landhelgina. Reynt var að ná samstöðu um þessi atriði á annarri hafréttarráðstefnunni 1960 en án árangurs. Sjá Gunnar G. Schram. *Hafréttu* (Reykjavík 2001), bls. 16-17.

² Sjá ályktun allsherjarþings SP nr. 2750 (XXV) frá 1970. Aðgengileg á heimasíðu SP. <http://www.un.org> → Welcome → Main bodies → General Assembly → Resolutions → Other General Assembly sessions → Earlier regular sessions: 1st (1946) onwards → 25th 1970 → 2750 (XXV)

³ H.G. Andersen: „The Icelandic Fishery Limits and the Concept of The Exclusive Economic Zone“ *Úlfjótur*. Fylgirit. 27:4 (1974), bls. 3-18, bls. 11.

allsherjarhafsbotnsnefndarinnar. Í nefndinni störfuðu þrjár undirnefndir, sú fyrsta fjallaði um alþjóðlega hafnsbotnssvæðið, önnur um ýmis mál, þar á meðal víðáttu lögsögu strandríkisins og verndun fiskistofna í úthafinu og sú þriðja um vísindalegar rannsóknir og mengun sjávar.⁴ Ísland lagði áherslu á störf í annarri nefndinni. Þar komu fram mismunandi sjónarmið um skilgreiningu lögsögu strandríkja, skilgreiningu réttinda strandríkja innan auðlindasögu og söguleg réttindi annarra ríkja innan hennar. Ísland lagði fram tillögu um að ríki skyldu hafa 12 mílna landhelgi frá grunnlínum en 200 mílna efnahagslögsögu. Skoðanir voru skiptar um þessi þrjú mál innan annarrar undirnefndarinnar. Hvað varðaði skilgreiningu réttinda strandríkja innan auðlindalögsögunnar skipust lönd í tvo hópa, annars vegar hóp ríkja sem vildu óskilyrta lögsögu strandríkja en hins vegar hóp sem vildi skilyrða réttinn.⁵

Um sumarið 1974 var annar fundur þriðju hafréttarráðstefnunnar haldinn í Caracas í Venúsúela. Auk þeirra 90 ríkja sem tekið höfðu þátt í undirbúningsferlinu bættust nú 150 ríki við til viðbótar. Þessi fundur snerist að mestu um að vinna úr öllum þeim fjölda tillagna sem lagðar höfðu verið fyrir ráðstefnuna og samræma þær þannig að hægt væri að ganga til atkvæða um þær, þótt ekki skyldi það gert strax.⁶ Á þessum fundi þótti ljóst að auðlindalögsagan yrði miðuð við 200 sjómílnur í fyrirhuguðum hafréttarsamningi, en tíu tillögur af fimmtán miðuðu við 200 sjómílnurnar. Aðeins tveimur tillögum var sýnilega beint gegn 200 sjómílna mörkunum, annars vegar tillögu frá hópnum landluktra ríkja og hins vegar tillögu Efnahagsbandalagsríkjanna. Þessum hópnum var engu að síður ljóst að 200 sjómílna reglan ætti eftir að verða ofan á en neitaði að viðurkenna hana í tillögum sínum.⁷ Ísland lagði fram tillögu ásamt átta öðrum ríkjum þar sem svo var fyrir mælt að öll ríki hefðu heimild til þess að marka auðlindalögsögu sína allt að 200 mílnur frá grunnlínum, með tilliti til landfræðilegra og efnahagslegra staðhátta og aðstæðna. Bandaríkin breyttu stefnu sinni á þessum fundi og féllust á 200 sjómílna mörkin en áður höfðu þau ekki viðurkennt þau heldur

⁴ Hans G. Andersen: „Á við og dreif. Hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna.“ *Tímarit lögfræðinga* 24:2 (1974), bls. 110, bls. 110.

⁵ Gunnar G. Schram: „Auðlindalögsaga strandríkis og þriðja hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna.“ *Úlfjótur*, 27:2 (1974), bls. 109-124.

⁶ Hans G. Andersen: „Á við og dreif. Hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna.“, bls. 110

⁷ Gunnar G. Schram: „Störf annars fundar hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna.“ *Úlfjótur*, 28:1 (1975), bls. 47-63, bls. 50

einungis viðurkennt forgangsrétt strandríkis til fiskveiða utan landhelginnar. Gagnger stefnubreyting í svipaða veru varð einnig með ríkjum Austur-Evrópu.⁸

Mjög var þó mismunandi hvaða réttindi tillöguríkin vildu veita strandríkinu innan auðlindasögunnar, þótt víðtæk samstaða hefði náðst um mörk hennar. Í meiri hluti tillagna, þ.á.m. tillögu Íslands og fyrrnefndra ríkja, kom fram að réttindi strandríkisins á svæðinu skyldu vera full og óskoruð ríkisyferráð, að því er tæki til auðlinda svæðisins. Strandríkið hefði þá óskilyrtan rétt til allra fiskveiða innan auðlindalögsögunnar. Allar ívilnanir og fiskveiðiréttindi erlendum ríkjum til handa skyldu því aðeins veitt að strandríkið skyldi ljá þeim einhliða samþykki sitt. Fjórar tillögur léðu ekki máls á nema mjög takmörkuðum rétti strandríkisins innan auðlindalögsögunnar. Fólu þær jafnan í sér einhvers konar forréttindi strandríkisins eða öll ríki skyldu koma sér upp sameiginlegri auðlindalögsögu. Tillögur ríkja Efnahagsbands Evrópu, hinna Norðurlandanna auk fleiri ríkja voru í þessa veru. Þótt strandríkið hefði forgangsrétt til fiskveiðiréttinda og rétt til að ákveða hver ámarksafli skyldi vera þá væri því ekki heimilt að ákveða einhliða hluta sinn í veiðum innan svæðisins, heldur skyldi það tilkynna hlutaðeigandi alþjóðastofnun um óskir sínar í þessu efni.⁹

Þriðji þáttur hafréttarráðstefnunnar var haldinn í Genf um vorið 1975. Þar reyndu aðildarríki ráðstefnunnar að steypa tillögnum saman í eitt frumvarp að hafréttarsáttmála sem síðan skyldi breytt þar til viðunandi niðurstaða fengist¹⁰. Í stuttu máli sagt má segja að málstaður Íslands og fleiri ríkja hafi orðið ofan á um þær greinar frumvarpsins sem sneru um auðlindalögsöguna. Í 46.gr. þess var tilgreint að auðlindalögssaga mætti vera allt að 200 sjómíllur og í 50.gr. að strandríkið ákveddi sjálft leyfilegan hámarksafli fiskistofna á svæðinu. Í 51. gr. var síðan gert ráð fyrir að strandríkið réði því alfarið hvernig hámarksafllinn yrðu nýttur, sem og hvort önnur ríki fengju hlutdeild í honum.¹¹ Töluvert stór hópur strandríkja hafði barist fyrir þessari niðurstöðu og náð samkomulagi við stóran hóp þróunarríkja í því skyni að ná henni fram. Íslendingar voru áberandi í þessum viðræðum og beittu sér fyrir því að ekki yrði

⁸ Sama heimild, bls.51

⁹ Gunnar G. Schram: „Störf annars fundar hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna.“, bls. 53-56

¹⁰ „Ákveðið að semja grundvallartexta að samkomulagi.“ Morgunblaðið. 30.apríl, bls. 3.

¹¹ Hans G. Andresen: „Á víð og dreif. Hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna.“ *Tímarit lögfræðinga*, 23:2 (1973), bls. 34. Sjá einnig, „Strandríkið eitt ákveði rétt annarra til veiða innan 200 mílna. Ákvæðið sett inn að ósk fulltrúa Íslands.“, Morgunblaðið 3. maí 1975, bls. 1.

lokað á möguleikann á einhliða aðgerðum strandríka til úvíkkunar auðlindalögsögunnar.¹² Þótt hópur landluktra ríkja auk margra þróunarríkja hefðu reynt að álykta gegn hvers konar einhliða aðgerðum tókst þeim ekki að ná nægum fjölda atkvæða.¹³ Víst þótti eftir Genfarfundinn að einhliða útfærsla Íslendinga á auðlindalögsögu sinni í 200 sjómílu yrði ekki andstæð alþjóðalögum heldur þvert á móti í anda þess sem rætt hefði verið um.¹⁴

Á fjórða fundi hafréttarráðstefnunnar í New York um vorið 1976 reyndu meginlandsríki Evrópu að fá þróunarríki með sér í lið til að breyta niðurstöðu Genfarfundarins. Fól tillaga þessa hóps¹⁵ í sér að söguleg réttindi ríkja yrðu viðurkennd innan auðlindalögsögu strandríkja. Íslendingar beittu sér mjög gegn þessari tillögu og var allt reynt til að koma í veg fyrir breytingar á sáttmáladrögunum.¹⁶ Þegar grundvallartexti frumvarpsins var lagður fram í lok fundarins stóðu drögin nær óbreytt og þóttu hagsmunir Íslands þá eins vel tryggðir og hægt var.¹⁷

Á fimmta fundi ráðstefnunnar í New York í ágúst og september 1976 reyndi sami hópur landluktra og landfræðilegra afskiptra ríkja að standa í vegi fyrir afgreiðslu frumvarpsins í óbreyttri mynd. Íslenska sendinefndin taldi því aldrei að málið væri algjörlega í höfn. Engu að síður náðu hin landlukt ríki sínu ekki fram.¹⁸ Faa grunaði að aðildarþjóðir Sameinuðu Þjóðanna hæfu ekki að undirrita hinn nýja hafréttarsáttmála fyrr en 1982 eftir 11 fundi hafréttarráðstefnunnar. Fjöldmörg fleiri mál voru rætt á hafréttarráðstefnunum en vídd auðlindalögsögunnar og mörg hver

¹² „Einhliða aðgerðir ef ei næst samkomulag“, Morgunblaðið 19.apríl 1975, bls. 1.

¹³ „Næsti fundur hafréttarráðstefnunnar í New York“, Morgunblaðið 10.maí 1975, bls. 5.

¹⁴ „Útfærsla Íslendinga í 200 mílu mun ekki koma neinum á óvart. Ræða Hans .G Andersen við lok Hafréttarráðstefnunnar í Genf.“ Morgunblaðið 11.maí 1975, bls. 1. Nefna má að í Genf breyttu Bretar líka um afstöðu til 200 mílna auðlindalögsögu og var afstaða þeirra mjög lík Íslendinga sbr. „Bretar hallast að fullkomnum réttindum strandríkis.“ Morgunblaðið 29.apríl 1975, bls. 1.

¹⁵ Íðulega var rætt um svokölluð „landlukt“ og „landfræðilega afskipt“ ríki. Austurríki fór fyrir þessum hópi

¹⁶ „Tillögur um sögulega réttindi koma fram á ný á Hafréttarráðstefnuni.“ Morgunblaðið 14.apríl 1976, bls. 1. „Landlukt og landfræðilega afskipt ríki setja fram öfgakenndar kröfur.“ Morgunblaðið 14.apríl 1976, bls. 15 og „Hagsmunir Íslands tryggðir – ef þau drög sem nú liggja fyrir, haldast óbreytt.“ Morgunblaðið 29.apríl 1976, bls. 1 og 18.

¹⁷ „Hagsmunir Íslands eins vel tryggðir og hægt er í stöðunni. Grundvallartexti hafréttarfrumvarpsins um efnahagslögsögu lagður fram óbreyttur.“ Morgunblaðið 8.maí 1976, bls.1. Sjá einnig „200 mílu eru þegar orðnar alþjóðalög – en deilt um rétt annarra innan auðlindalögsögu strandríkisins.“ Morgunblaðið 18.maí 1976, bls. 18-19

¹⁸ „Seinagangur og ópolinmæði á hafréttarráðstefnuni.“ Morgunblaðið 21.ágúst 1976, bls. 1 og 27.

umdeildari. hafréttarsáttmálinn tók síðan ekki gildi fyrr en 1994, 24 árum eftir að Allsherjarþing Sameinuðu Þjóðanna ályktaði um að halda skyldi þriðju hafréttarráðstefnuna.¹⁹

Heimildir:

„200 mílur eru þegar orðnar alþjóðalög – en deilt um rétt annarra innan auðlindalögsögu strandríkisins.“ *Morgunblaðið* 18.maí 1976, bls. 18-19

„Ákveðið að semja grundvallartexta að samkomulagi.“ *Morgunblaðið*. 30.apríl 1975, bls. 3

„Bretar hallast að fullkomnum réttindum strandríkis.“ *Morgunblaðið* 29.apríl 1975, bls. 1

„Einhliða aðgerðir ef ei næst samkomulag.“ *Morgunblaðið* 19.apríl 1975, bls. 1

Gunnar G. Schram: „Auðlindalögsaga strandríkis og þriðja hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna.“ *Úlfjótur*, 27:2 (1974), bls. 109-124.

Gunnar G. Schram. *Hafréttur*. Reykjavík, 2001.

Gunnar G. Schram: „Störf annars fundar hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna.“ *Úlfjótur*, 28:1 (1975), bls. 47-63.

Hans G. Andersen: „Á við og dreif. Hafréttarráðstefna Sameinuðu Þjóðanna.“ *Tímarit lögfræðinga* 24:2 (1974), bls. 110-112.

Hans G.Andersen: „Á við og dreif. Hafréttarráðstefna Sameinuð þjóðanna.“ *Tímarit lögfræðinga*, 23:2 (1973), bls. 34-35.

¹⁹ <http://www.un-ngls.org/> → publications → environment & development → The United Nations Convention on the Law of the Sea.

Hans G. Andersen: „The Icelandic Fishery Limits and the Concept of The Exclusive Economic Zone“ *Úlfjótur*. Fylgirit. 27:4 (1974), bls. 3-18.

„Hagsmunir Íslands eins vel tryggðir og hægt er í stöðunni. Grundvallartexti hafréttarfrumvarpsins um efnahagslögsögu lagður fram óbreyttur.“ *Morgunblaðið* 8.maí 1976, bls.1.

„Hagsmunir Íslands tryggðir – ef þau drög sem nú liggja fyrir, haldast óbreytt.“ *Morgunblaðið* 29.apríl 1976, bls. 1 og 18.

Heimasíða Sameinuðu Þjóðanna:

Ályktun allsherjarþings SP nr. 2750 (XXV) frá 1970.

Environment and development file. *The United Nations Convention on the Law of the Sea*.

„Landlukt og landfræðilega afskipt ríki setja fram öfgakenndar kröfur.“ *Morgunblaðið* 14.apríl 1976, bls. 15

„Næsti fundur hafréttarráðstefnunnar í New York.“ *Morgunblaðið* 10.maí 1975, bls. 5

„Seinagangur og óþolinmæði á hafréttarráðstefnuni.“ *Morgunblaðið* 21.águst 1976, bls. 1 og 27.

„Strandríkið eitt ákveði rétt annarra til veiða innan 200 mílna. Ákvæðið sett inn að ósk fulltrúa Íslands.“ *Morgunblaðið* 3. maí 1975, bls. 1

„Tillögur um sögulega réttindi koma fram á ný á Hafréttarráðstefnuni.“ *Morgunblaðið* 14.apríl 1976, bls. 1

„Útfærsla Íslendinga í 200 mílur mun ekki koma neinum á óvart. Ræða Hans .G Andersen við lok Hafréttarráðstefnunnar í Genf.“ *Morgunblaðið* 11.maí 1975, bls.1