

## 4. Landgrunnslögin og aðdragandi þeirra

Guðjón Már Sveinsson

Lög nr. 44 frá 5. apríl 1948, um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins eru talin ein merkasta löggjöf í sögu Íslands sem sjálfstæðs ríkis. Þetta eru landgrunnslögin svokölluðu sem lögðu grundvöll að útfærslu landhelgi þjóðarinnar. Efnahagslegt sjálfstæði Íslands byggist mikið upp á að Íslendingar hafi forráð yfir fiskauðlindum sínum.<sup>1</sup> Landgrunnið er það neðansjávarsvæði sem gengur út frá ströndum landsins og er eðlilegt framhald þess. Í þjóðarrétti var landgrunnið lengst af talið hafa sömu réttarstöðu og úthafið. Engu ríki var talið heimilt að taka sér yfirráð yfir landgrunninu utan marka landhelginnar, fremur en yfir úthafinu.

Í septembermánuði 1945 urðu þáttaskil í þessu efni er Bandaríkjastjórn gaf út þá yfirlýsingu að hún myndu taka sér lögsögu og yfirráðrétt yfir auðlindum bandaríska landgrunnsins utan landhelginnar. Ýmis önnur ríki gerðu slíkt hið sama.<sup>2</sup>

### Truman–yfirlýsingarnar 1945:

Harry S. Truman forseti Bandaríkjanna taldi mikilvægt fyrir lögsögu Bandaríkjanna að stækka við landhelgi sína til verndunar á neðansjávarsvæðinu sem því fylgdi. Gaf hann út yfirlýsingu um réttindi Bandaríkjamanna til landgrunns landsvæðis síns. Í henni fólst tvennt:

1. Bandaríkin álitu auðæfi landgrunnsins koma undir lögsögu sína. Þá var tekið fram að ekki myndu fyrir þessar sakir settar neinar hömlur hvað siglingar snertir.
2. Lögsaga Bandaríkjanna varðandi fiskveiðar væri ekki nauðsynlega jafnlöng og landgrunnið heldur teldi Bandaríkjastjórn nauðsynlegt að koma á verndunarsvæðum við strendur landsins, þar sem fiskveiðar hefðu verið stundaðar eða kynnu að vera stundaðar í framtíðinni.

Þá segir einnig í yfirlýsingunni:

Þar sem slíkar fiskveiðar hafa verið eða kunna að verða stundaðar einvörðungu af Bandaríkjamönnum, álíta Bandaríkin að rétt sé að setja upp

<sup>1</sup> „Þar liggur Ísland, hvar menn veiða fisk“. *Morgunblaðið*, 5. apríl 1998.

<sup>2</sup> Gunnar G. Schram. *Efnahagslögsagan og landgrunnið*. Bls. 88.

tiltekin verndarsvæði, þar sem fiskveiðar séu háðar eftirliti Bandaríkjanna. Þar sem hins vegar fiskveiðar hafa verið stundaðar eða verða stundaðar í framtíðinni á löglegan hátt af Bandaríkjamönnum og þegnum annarra ríkja, er rétt að tiltekin verndarsvæði verði sett upp samkvæmt samningum Bandaríkjanna við viðkomandi ríki. Allar fiskveiðar á ofangreindum svæðum skulu þá háðar því eftirliti, sem kveðið er á um í slíkum samningum. Bandaríkjastjórn veitir sér rétt til að ákvarða hvar þessi framtíðarverndarsvæði eru með tilliti til annarra ríkja. Önnur ríki geta því einnig áskilið sér þennan rétt.<sup>3</sup>

Á meðan síðari heimsstyrjöld stóð fengu fiskstofnarnir við Íslandsstrendur nauðsynlega vernd og Íslendingar sátu einir um veiðar. En eftir stríð hófu erlendar siglingaþjóðir, með Breta fremsta í broddi fylkingar, miklar veiðar í kringum landið með enn stærri skipum en áður tíðkaðist.<sup>4</sup>

## **Hans G. Andersen**

Árið 1946 fluttu framsóknarmennirnir Hermann Jónasson og Skúli Guðmundsson þingsályktunartillögu um uppsögn landhelgissamningsins við Breta frá árinu 1901. Þeir bentu á að samningurinn væri uppsegjanlegur með tveggja ára fyrirvara og hlyti uppsögn hans að vera skref í rétta átt í baráttunni um stækkunar landhelginnar. Á Alþingi var um það þræfað hvort ætti að fara út í svo stórar aðgerðir strax ef menn vissu ekki fullkomlega hvert næsta skref yrði. Þó voru allir sammála um að aðgerða væri þörf í landhelgismálinu og helst fyrr en seinna. En það yrði að fara með mikilli varfærni í málið og varast fljótræði sem gæti skaðað málstað Íslendinga. Hermann Jónasson taldi að Íslendingar mættu vænta þess að málið yrði harðsótt en brýnt væri að sýna að Íslendingum væri full alvara.<sup>5</sup>

Þingsályktunartillagan um uppsögn landhelgissamningsins var sett í biðstöðu á meðan frekari gagna væri aflað og var það besti kosturinn í þeirri stöðu. Ólafur Thors forsætisráðherra hafði fengið Hans G. Andersen þjóðréttarfræðing til að afla

---

<sup>3</sup> Hans G. Andersen. *Greinargerð um landhelgismálið*. Bls. 26–27.

<sup>4</sup> „Þar liggur Ísland, hvar menn veiða fisk“. *Morgunblaðið*, 5. apríl 1998.

<sup>5</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 71.

upplýsinga um landhelgismálið og skilaði hann ríkisstjórninni greinargóðri tillögu um landhelgismálið árið 1947.<sup>6</sup>

Hans G. Andersen sýndi fram á að besta leiðin til að fá fram stækkun á landhelginni væri með því að ná samkomulagi við þær erlendu þjóðir sem hagsmuna eiga að gæta. Að því er samningaleiðina varðaði, benti Hans á, að öllum þeim þjóðum er stunduðu veiðar á tilteknu svæði væri hagur í því að friðunarákvæði til verndar fiskstofnunum yrði virt. Erlend ríki virtu hins vegar langtímahagsmuni að vettugi og hugsuðu meira um stundarhagnað. Því væru afar litlar líkur á að samningar næðust um víðtækari einkarétt Íslendinga til fiskveiða en þeir þegar nytu. Hins vegar væri hægt að ná nokkrum árangri ef samið væri um að sömu reglur giltu um fiskveiðar Íslendinga og annarra utan landhelgi. Við það voru þrjár leiðir hugsanlegar.<sup>7</sup>

1. Að reyna að fá settar reglur á vettvangi Sameinuðu þjóðanna um yfirráðarétt strandríkja á fiskveiðum.
2. Að reyna að ná samningum við allar þjóðir, sem hagsmuna ættu að gæta, í einu lagi.
3. Að gera samninga við einstök ríki, hvert í sínu lagi.<sup>8</sup>

Að mati Hans G. Andersens voru niðurstöður samkomulagsleiðarinnar þessar:

- a) Samkomulagsleiðin myndi koma í veg fyrir alvarlega árekstra við þær þjóðir sem hagsmuna eiga að gæta.
- b) Með samkomulagsleiðinni myndi að líkindum fást nokkru meiri árangur en nú er varðandi takmörkun veiða á fiskmiðunum,
- c) Takmarkanir á miðunum myndu beinast jafnt á Íslendinga sem erlend ríki.
- d) Það er alls ekki víst að sýnilegur árangur myndi fást á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.<sup>9</sup>

Að auki gæti tillaga Íslands reynst mjög tímafrek innan nefndar er sett var á laggirnar innan Sameinuðu þjóðanna haustið 1947.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 71–73.

<sup>7</sup> Hans G. Andersen. *Greinargerð um landhelgismálið*. Bls. 56.

<sup>8</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 73.

<sup>9</sup> Hans G. Andersen. *Greinargerð um landhelgismálið*. Bls. 58.

Það var gríðarlega mikilvæg viðurkenning fyrir fiskveiðiverndun í Atlantshafi sem Íslendingar hlutu árið 1946. Íslendingar höfðu fyrir síðari heimsstyrjöldina beint athygli Alþjóðahafrannsóknarráðsins að mikilvægi Faxaflóa sem klak- og uppeldis- svæðis fiskis og árið 1946 næltist ráðið til þess að Faxaflói yrði friðaður til reynslu. Bretar og ýmsar aðrar þjóðir stóðu fast á því að samkvæmt þjóðarrétti væri ekki um að ræða nema þriggja mílna landhelgi. Hans G. Andersen þjóðréttarfræðingur taldi hins vegar að hugtakið „landhelgi“ væri fyrst og fremst miðað við hernaðarþarfir en ekki efnahagslega hagsmuni strandríkis.

Hans G. Andersen lagði til að Íslendingar skyldu, sem fyrsta skref í landhelgismálum, setja lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins. Hann samdi svo greinargerð og frumvarp sem þingheimur virtist sammála um. Þar að auki lagði hann svo til að íslensk stjórnvöld myndu fylgja málinu eftir á alþjóðavettvangi.<sup>11</sup>

Á árunum 1946–1947 voru allar reglur um stærð landhelginnar mjög óljósar og fremstu mönnum á sviði þjóðarréttarins bar alls ekki saman um, hvernig væri best að standa að útfærslu landhelginnar eða hvort Íslendingar hefðu yfir höfðuð rétt á því að færa út landhelgina án samþykkis þeirra ríkja sem höfðu hér sögulegan rétt til fiskveiða. Við þær þjóðir sem höfðu lengi stundað veiðar við Íslandsstrendur þurfti að semja, a.m.k. um einhvers konar aðlögunartíma.<sup>12</sup>

## Niðurstöður Hans G. Andersens

Að mati Hans G. Andersens voru tvær meginstefnur uppi í landhelgismálum í heiminum á þessum tíma. Annars vegar var það stefna Breta og þeirra þjóða, sem áttu mikilla hagsmuna að gæta vegna fiskveiða við strendur annarra ríkja. Þessi ríki væru fylgjandi þriggja mílna landhelginni og myndu beita sér gegn tilraunum Íslendinga til einhliða aðgerða. Hins vegar var það stefna strandríkja svo sem Íslands, sem vildu búa ein að miðum sínum, og töldu sig vera í fullum rétti til að gera nauðsynlegar

---

<sup>10</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 74.

<sup>11</sup> „Þar liggur Ísland, hvar menn veiða fisk“. *Morgunblaðið*, 5. apríl 1998.

<sup>12</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 75.

fríðunarráðstafanir. Fyrri stefnan var löngum verið talin sú rétta, en sú seinni óneitanlega betri fyrir Íslendinga.<sup>13</sup>

Meginmarkmið landgrunnslaganna var að stefna að því að lágmarka árekstra við Breta og aðrar þjóðir. Hans G. Andersen taldi að einhliða ráðstafanir krefðust þess að fylgt væri sanngirni og að vísindalegar staðreyndir réðu för. Beita mætti tvenns konar aðferðum, annars vegar einhliða lagasetningu og hins vegar viðræðum við þau ríki sem málið varðaði. Halda þyrfti báðum leiðum opnum á sem breiðustum grundvelli, þannig að ekki væri með öllu ljóst hvort Íslendingar ætluðu að sækja fram eða gefa eftir eftir því sem aðstæður gæfu tilefni til.<sup>14</sup>

## **Landgrunnslögin**

Landgrunnslögin eða 'vísindaleg verndun fiskimiða landgrunnnsins' eins og frumvarpið hét sem lagt var fram á alþingi haustið 1947. Lögin voru í fimm greinum og var hin fyrsta svohljóðandi:

Sjávarútvegsráðuneytið skal með reglugerð ákvarða takmörk verndarsvæða við strendur landsins innan endimarka landgrunnnsins, þar sem allar veiðar skuli háðar íslenskum reglum og eftirliti, enda verði friðun á landgrunninu á engan hátt rýrð frá því, sem verið hefur. Ráðuneytið skal einnig ákvarða allar þær reglur, sem nauðsynlegar eru til verndar fiskimiðunum á ofangreindum svæðum. Ráðstafanir þessar skulu gerðar að fengnum tillögum Fiskifélags Íslands og Atvinnudeildar Háskóla Íslands.

Reglugerðin skal endurskoðuð eftir því, sem vísindalegar rannsóknir gefa tilefni til.<sup>15</sup>

Á landgrunnslögunum 1948 hefur gjörvöll sókn Íslendinga í landhelgismálinu grundvallast og sérhver áfangi hefur verið framkvæmdur með beinni hliðsjón af þróun alþjóðalaga.<sup>16</sup>

## **Heimildir:**

---

<sup>13</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 76.

<sup>14</sup> Hans G. Andersen. *Greinargerð um landhelgismálið*. Bls. 60.

<sup>15</sup> Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Bls. 76–77.

<sup>16</sup> „Þar liggur Ísland, hvar menn veiða fisk“. *Morgunblaðið*, 5. apríl 1998.

Gunnar G. Schram. *Efnahagslögsagan og landgrunnið*. Reykjavík. 1982.

Hans G. Andersen. *Greinargerð um landhelgismálið*. Reykjavík. 1948

Jón Þ. Þór. *Landhelgi Íslands 1901–1952*. Reykjavík. 1991

„Þar liggur Ísland, hvar menn veiða fisk“. *Morgunblaðið*. 5. apríl 1998.