

Fiskeridirektoratets Småskrifter

---

Nr. ~~X~~ — 1955

9

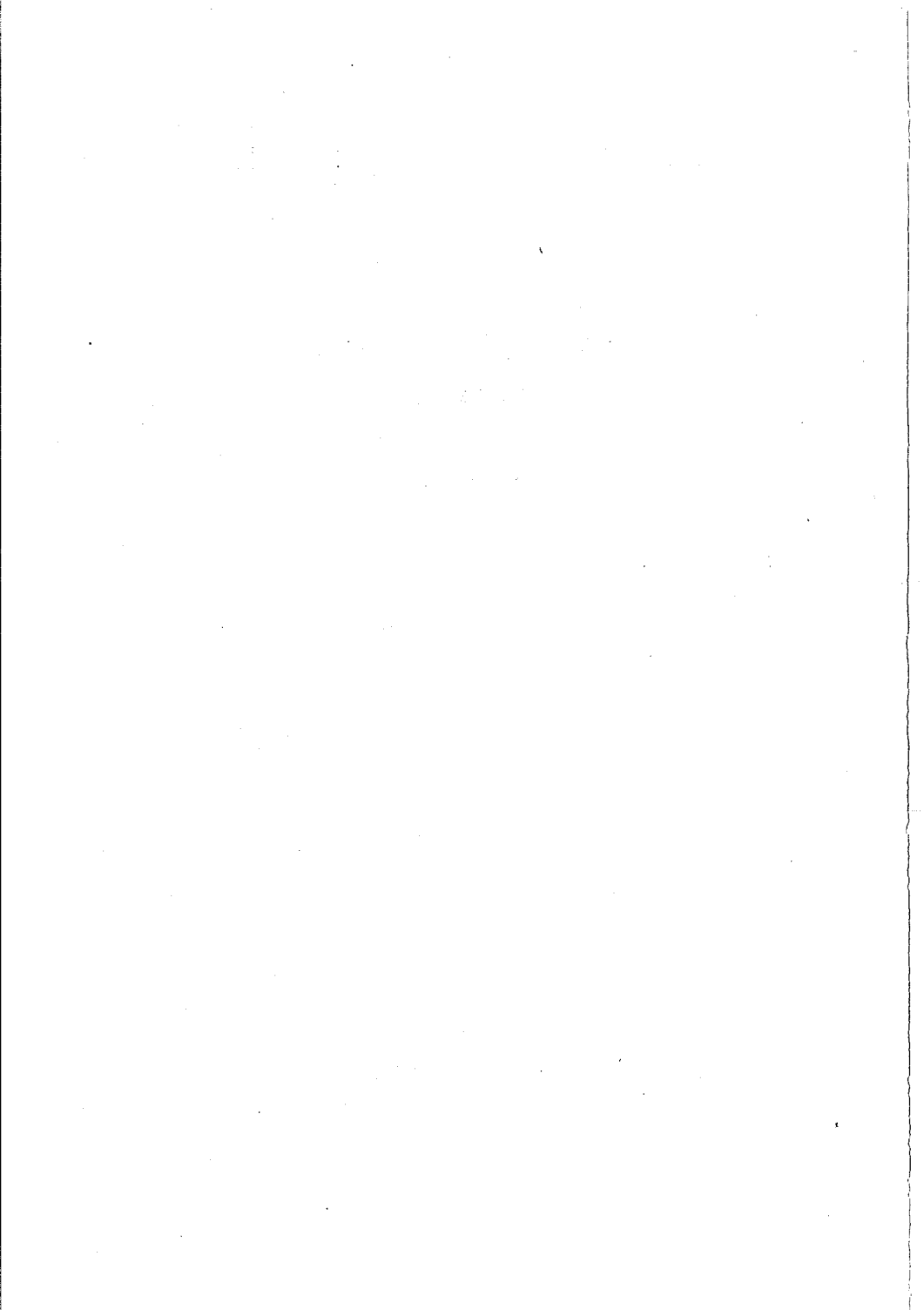
## **Fiskeriene og folkerettsreglene på havet**

Av kontorsjef Olav Lund

---

Utgitt av  
FISKERIDIREKTØREN

BERGEN  
A/S JOHN GRIEGS BOKTRYKKERI  
1955



## I.

I tiden 18. april til 10. mai 1955 ble det etter vedtak av De forenede nasjoners generalforsamling holdt en internasjonal fiskerikonferanse i Roma for å drøfte spørsmålet om beskyttelse av havets ressurser. Konferansen var betegnet som en vitenskapelig og teknisk konferanse. Dermed skulle det være nær å slutte at konferansen og dens resultater kanskje har mindre interesse utenom kretsen av dem som sysler med de tekniske og vitenskapelige studier av fiske- og dyrelivet i havet.

Det som ligger foran innkallelsen av denne konferanse viser imidlertid at den er et ledd i internasjonale drøftelser av omfattende og kompliserte problemer omkring folkerettsreglene på havet.

For å få den rette bakgrunn for konferansen, er det nødvendig å foreta noen streiftog innenfor en del av disse problemer.

Det er mange momenter som har spillet inn i den århundrelange strid om grensene for territorialfarvannene og forholdet nasjonene imellom, når det gjelder retten til å utnytte kystfarvannene og havene til ferdseil og til fiske og fangst. Som ellers i folkeretten har det vært interessemotsetningene mer enn juridiske overlegninger som har motivert de enkelte staters holdning til disse spørsmål. Betegnende er i denne forbindelse en uttalelse av den dansk-norske konge i 1740 i en tvist med Holland angående farvannene ved Island:

«Hva de lærde diskuterer seg imellom i denne sak og hva mer angår det store hav enn det hav som vasker kystene til en stat eller kongedømme, er mer egnet som et emne for spekulasjon i skoler enn å tjene som en regel til avgjørelse av tvistigheter som måtte oppstå på dette felt mellom suverener».

De interesser som har vært dominerende for de enkelte staters holdning til disse spørsmål har variert nedigjennom tiden og har også vært forskjellig for de forskjellige land. Ved siden av militære hensyn og skipsfartsinteresser har også fiske- og fangstinteressene spilt en dominerende rolle.

Hollenderen Hugo Grotius' klassiske verk «Mare liberum» og «De jure belli ac pacis», som la det teoretiske grunnlag for prinsippet om havenes frihet, kom ut i begynnelsen av det 17. årh., i en tid hvor England hevdet suverenitet over store havområder og bl. a. hadde forbudt det hollandske sildefiske ved Storbritannias kyster. Forsvaret for de britiske interesser ble på det teoretiske plan hevdet av Johs. Selden i hans verk: «Mare clausum».

Ca. 100 år etter Grotius ble det teoretiske grunnlag lagt for kanon-skuddprinsippet av hollenderen Cornelis van Bynkershock i hans verk «De dominio maris dissertatio». Teorien slo fast havenes frihet og begrenset kyststatens suverenitet til et kanonskudds avstand fra land, «terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis» (suvereniteten over territoriet opphører hvor våpnenes rekkevidde opphører).

Kanonskuddprinsippet var imidlertid for lite eksakt og etter hvert ble det 3-mils grenseregelen som fikk innpass i internasjonale overenskomster og i folkerettsjuristenes avhandlinger, d. v. s. at et lands suverenitet strekker seg ut til 3 nautiske mil fra fastlandet (5556 meter). Storbritannia, som i sin tid hevdet herredømme over havene inn til de omkringliggende lands kyster tok etter hvert ledelsen i kampen for havenes frihet, og hevder i dag at 3-mils grenseregelen er gjeldende folkerett.

Utallige er de lærde verk om dette emne som har sett dagens lys siden Grotius og Selden kjempet for henholdsvis sitt «Mare liberum» og «Mare clausum». Tallrike internasjonale konferanser og internasjonale konflikter har hatt territorialgrenseproblemene til behandling, og spørsmålet er om vi er løsningen nærmere enn for 300 år siden.

Mange vil naturlig nok spørre om ikke dommen i Haag i 1951 i fiskerigrensetvisten mellom Norge og Storbritannia løste problemet. Hertil er å si, at for det første gjaldt dommen bare forholdet mellom Norge og Storbritannia og bare en del av norskekysten (Træna—Grense Jakobselv) og den gjaldt ikke bredden på sjøterritoriet. Storbritannia bestred ikke Norges rett til en 4-mils grense, men hevdet at grensen ikke kunne trekkes parallelt med lange grunnlinjer som fastsatt i kgl. res. av 12. juli 1935, men som hovedregel måtte følge fastlandslinjen med visse unntak for fjorder m. v.

Som kjent vant Norge saken, og dermed har faktisk den norske territorialgrense fått folkerettslig anerkjennelse. Men hverken selve domresultatet eller premissene gir noen generell løsning på problemet om territorialgrensen. Tvertimot kan en vel si at etter dommen er det kanskje vanskeligere enn noensinne å påvise generelle regler for opptrekningen av et lands sjøterritorium. Betegnende er det i så henseende at dommen påberopes til støtte for temmelig motstridende oppfatninger.

Ser vi på de senere års utvikling når det gjelder problemet om suvereniteten over kystfarvannene, kan vi kanskje likevel betrakte dommen i

Haag i 1951 som en slags avslutning av en etappe i historien om territorialgrensen fra «Mare liberum» og «Mare clausum» til kanonskuddsprisippet og tremilsregelen. I dag har nye begreper fått innpass i diskusjonen, begreper som kontinentalsokkelen og kyststatens interesse i regulering av fiskeriene. Fremdeles er det statenes økonomiske og politiske interesser som er bestemmende, og problemet blir å få folkerettsreglene til å følge med.

Denne oppgave har nå De forente nasjoners Folkerettskomisjon fått. Denne kommisjons mandat er å komme med forslag til kodifisering av folkerettsreglene på områder hvor slik kodifisering er ønskelig og mulig.

På sitt program har Folkerettskomisjonen også folkerettsreglene på havet klassifisert som «Regime of the territorial sea» og «Regime of the high seas». Også Folkeforbundet tok i sin tid opp disse problemer med sikte på kodifisering av reglene om territorialfarvann og utnyttelse av havets ressurser. Dette ledet til den store kodifikasjonskonferansen i Haag i 1930, hvor meget ble sagt og meget skrevet, men hvor man ikke kom til noe avgjørende resultat.

Før vi ser nærmere på Folkerettskomisjonens arbeid, kan det være av interesse å gi en kort oversikt over hvorledes problemene omkring territorialgrensespørsmålet og beskyttelse av havets ressurser har avspeilet seg i de enkelte staters holdning til disse spørsmål i den senere tid.

Historien om suvereniteten på havet, kan vi kanskje betegne Trumans proklamasjon i 1945 om utnyttelse av naturrikdommene i kontinentalsokkelen og om regulering av fiskeriene i internasjonalt farvann som innledningen til en ny etappe. Riktignok er U.S.A. fremdeles en av forkjemperne for 3-milsregelen og hevder med stor styrke at proklamasjonen av 1945 ikke på noen måte har endret landets territorialgrensepolitikk.

Ikke desto mindre har disse proklamasjoner i vesentlig grad preget de senere års utvikling og gitt støtet til helt nye vidtgående suverenitetskrav. Proklamasjonen vedkommende kontinentalsokkelen går ut på at kyststaten er berettiget til å utnytte naturrikdommene i kontinentalsokkelen, eller som det heter i proklamasjonen: «... the Government of U.S. regards the natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the U.S. as appertaining to the U.S., subject to its jurisdiction and control».

Proklamasjonen vedkommende fiskeriene går i hovedtrekkene ut på følgende:

Under hensyn til behovet for beskyttelse av fiskebestandene etableres beskyttelsessoner i de områder av det fri hav (the high seas) tilstøtende U.S.'s kyster hvor fiskeriaktivitet har vært drevet og fremtidig vil bli drevet i vesentlig målestokk. Hvor fisket har vært drevet alene av amerikanske

fiskere, skal reguleringer av fiske foretas av U.S.A. Hvor flere nasjoners fiskere driver fiske skal reguleringer baseres på avtaler disse nasjoner imellom. Karakteren av fritt hav og retten til fri navigasjon, skal ikke være berørt.

Proklamasjonen vedrørende utnyttelsen av naturrikdommene i kontinentalsokkelen innebærer utvilsomt et inngrep i folkerettens regler om det fri hav.

Hvis proklamasjonen om beskyttelsessoner for reguleringer av fiskeriene skal innebære noe mer enn selvfølgeligheter, må meningen ha vært at reguleringer utferdiget av en stat som fisker alene eller av flere ved avtale må respekteres av alle. Dette vil da også bli en avvikelse fra de gjeldende regler for det fri hav.

Proklamasjonen om kontroll og jurisdiksjon over naturrikdommene i kontinentalsokkelen tar først og fremst sikte på utnyttelse av oljeforkomstene som moderne teknikk har skapt muligheter for. Kontinentalsokkelen er betegnelsen på den undervannssokkel fastlandet hviler på, og er i proklamasjonen begrenset ut til 200 m dyp.

Det er grunn til å se litt nærmere på bakgrunnen for proklamasjonen angående fiskeriene. På den amerikanske vestkyst foreligger to internasjonale avtaler mellom Canada og U.S.A. til beskyttelse av kveite- og laksebestanden, The International Pacific Halibut Convention av 1930, endret i 1951 (som avløste en tilsvarende avtale av 1923) og The International Sockeye Salmon Convention av 1930. De reguleringer som er utferdiget etter disse avtaler gjelder fiske i internasjonalt farvann.

Det er neppe tvil om at det er betydningen av å beskytte disse reguleringer mot andre nasjoners fiskeri som ligger bak proklamasjonen om fiskeriene av 1945. Herfor taler ikke minst et par juridiske avhandlinger som ble utarbeidet med sikte på å undersøke de folkerettslige problemer vedkommende fiskeriene på den amerikanske vestkyst, nemlig «Report on the International Law of Pacific Coastal Fisheries» ved professor Joseph Walter Bingham og «Protection of Coastal Fisheries under International Law» ved Stefan A. Riesenfeld. Sistnevnte konkluderer med følgende:

«Therefore, if it can be assumed justly that coastal fishing grounds owing to their primordial importance for coastal states and owing to the very imminent danger of their complete distruction resulting from the employment of piratical techniques by distant nations, can be adequately preserved only by control and exclusive exploitation by the coastal state, international law must and does recognize the right to such control and exploitation by the coastal state, unless the vested, long standing rights of other nations are thereby infringed».

Proklamasjonene vakte stor oppmerksomhet da de ble utferdiget, og

erklæringen om enhver kyststats rett til å etablere beskyttelsessoner ble villig fulgt og tydeligvis i et omfang og rekkevidde som neppe var forutsett. På løpende bånd kommer nå proklamasjoner fra en rekke sør-amerikanske stater. Flere av disse er også mer utvetydige enn Trumans proklamasjon, idet de foruten å proklamere suverenitet over naturrikdommene i kontinentalsokkelen proklamerer «national sovereignty over the seas adjacent to its coasts, whatever their depth may be, to the full extent necessary to reserve, protect, conserve, and utilize the natural resources and wealth of whatever nature found on, in, or under said seas. . . .» «at present said protection and control are declared over all the sea included between the perimeter formed by the coast and a mathematical parallel projected out to sea at a distance of two hundred marine miles from the continental coasts of Chile» (Chiles prokl. av 25. juni 1947). Tilsvarende prokl. ble utferdiget av Peru 1. august 1947. Med noe varierende innhold kom lignende proklamasjoner fra Mexico, Argentina, Costa Rica, Honduras, Panama, El Salvador og Ecuador.

Også Island fant grunnlag for å utvide sin suverenitet over kystfiskeriene, og utferdiget 5. april 1948 en lov om vitenskapelig beskyttelse av fiskeriene på kontinentalsokkelen. Etter denne lov kan Fiskeriministeriet etablere beskyttelsessoner innenfor kontinentalsokkelen, hvor fiskeriene skal kunne gjøres til gjenstand for regulering og kontroll av Island. Senere har Island ved bestemmelser av 22. april 1950 og 19. mars 1952 med hjemmel bl. a. i denne lov fastlagt en fiskerigrense basert på lange grunnlinjer og 4-mils bredde. Ved en avtale av 1901 mellom Danmark og Storbritannia var territorialgrensen fra Island fastlagt til 3 mil og største lengde av grunnlinjene 10 mil.

U.S.A. og Storbritannia og flere andre land, deriblant Norge, har protestert mot proklamasjonene fra de sør-amerikanske stater som stridende mot gjeldende folkerett. Storbritannia og så vidt vites et par andre stater har protestert mot Islands nye fiskerigrense, som før øvrig også førte til en blokade i Storbritannia av fisk fra islandske trålere.

I Amerikas protest til Chile heter det bl. a.:

«The U. S. Government notes that the principles underlying the Chilean Declaration differ in large measure from those of the United States Proclamations and appear to be at variance with the generally accepted principles of International Law. . . .»

Mellom Chile, Ecuador og Peru er det sluttet en overenskomst om opprettelse av en fast kommisjon med sikte på et samarbeid. Etter de opplysninger som foreligger om dette samarbeid og de felles vedtak som er truffet, utelukkes ikke fremmede lands fiskere fra sjøsonen (innenfor 200 mil), men de må ha spesiell tillatelse av de respektive land og må før-

plikte seg til å følge de regulerende bestemmelser som er utferdiget. I en sone 12 mil fra kysten er imidlertid fisket utelukkende forbeholdt vedkommende lands fiskere.

I et foredrag som ble holdt nylig av den juridiske konsulent i The Department of State i U.S.A., Mr. Herman Phleger, om disse spørsmål, betegner han spesielt aksjonen fra Peru, Chile og Ecuador som et angrep på prinsippet om havenes frihet. Han uttaler at Trumans proklamasjon er misforstått derhen at den skulle innebære krav om eksklusive fiskerettigheter for U.S.A.'s fiskere ved U.S.A. kysten. Dette er ikke tilfelle. Dens eneste hensikt «was to make possible by appropriate means the prevention of the depopulation and distruction of international fishing grounds».

En avtale som nylig er inngått mellom Japan, Canada og U.S.A. «The International North Pacific Fisheries Convention», tyder på at selv om det da proklamasjonen ble utferdiget i 1945 skulle ha vært hensikten å proklamere en begrenset suverenitet over fiskeribeskyttelsessonene, er det ikke lenger uttrykk for amerikansk holdning til disse spørsmål. Beskyttelsen av de regulerte fiskerier er her ordnet på tradisjonell måte ved avtale, hvoretter Japan forplikter seg til å avstå fra å delta i disse fiskerier, noe som skulle vært upåkrevd hvis proklamasjonen om fiskeriene innebar en utvidet jurisdiksjon over kystfiskeriene.

Folkerettskommissjonen, som nå skal søke å finne frem til internasjonalt anerkjente regler i denne brokete materie, har sikkerlig ingen lett oppgave.

I 1953 la Folkerettskommissjonen frem for De forente nasjoners generalforsamling to utkast under emnet «Regime of the high seas», nemlig internasjonale regler til utnyttelse av naturrikdommene i kontinentalsokkelen og om regulering av fiskeriene i internasjonalt farvann. Det første utkast går i hovedtrekkene ut på det samme som Trumans proklamasjon av 1945, nemlig at kyststaten skal ha retten til å utnytte naturrikdommene i kontinentalsokkelen ut til 200 meters dybde. Utkastet vedkommende fiskeriene minner også meget om Trumans proklamasjon. Rekkevidden av bestemmelsene er imidlertid i utkastet utvetydig. Regulering til beskyttelse av fiskebestanden kan foretas av en stat alene i områder hvor den fisker alene. Hvor flere nasjoner fisker skal regulering skje ved avtale. Hvis det er stater som ikke vil respektere den slags reguleringer, er bestemmelsen at forholdet kan bringes inn for et internasjonalt organ hvis avgjørelse blir bindende. Hensikten med forslaget var å få fastslått visse prinsipper som må settes ut i livet gjennom mer detaljerte avtaler.

Så vel når det gjelder utkastet til regler vedkommende kontinental-sokkelen som fiskeriene, vedtok F.N. å utsette behandlingen med den begrunnelse at de problemer som her reiste seg stod i nøye forbindelse



med spørsmålet om de folkerettslige regler for utstrekningen av territorialfarvannene som også var under behandling av Folkerettskommisjonen, og at det derfor var nødvendig å se hele problemkomplekset under ett.

Dette er utvilsomt riktig, idet, enten vi snakker om territorialgrense, rådighet over naturrikdommer i kontinentalsokkelen eller regulering av fiskeriene, står vi overfor interesseomsetningene mellom kyststaten og andre stater når det gjelder rekkevidden av kyststatens rettigheter til utnyttelse av kystfarvannene. En løsning av en side av saken vil uten tvil være av vesentlig betydning for løsningen av de øvrige.

I 1954 ble det av en rekke stater fremmet forslag overfor F.N.'s Generalforsamling om å innkalle til en internasjonal konferanse av spesielt sakkyndige til drøftelse av spørsmålet om internasjonal beskyttelse og regulering av fiskeriene med sikte på å få en faglig behandling av disse problemer til bruk for behandlingen av forslaget fra Folkerettskommisjonen.

Forslaget ble vedtatt, men det ble i vedtaket, spesielt etter forslag fra en rekke sør-amerikanske stater, uttrykkelig presisert at konferansen ikke skulle beskjeftige seg med de folkerettslige spørsmål vedkommende territorialfarvann og internasjonale farvann som var under behandling av Folkerettskommisjonen og som F.N. ennå ikke hadde tatt stilling til. Konferansen skulle være av rent teknisk og vitenskapelig karakter.

Dermed er vi fremme til Roma-konferansen, som denne oversikten startet med. Det er imidlertid nødvendig før konferansen nærmere behandles og for å få bildet fullstendig, ganske kort å redegjøre for selve spørsmålet om beskyttelse av havets ressurser.

Det er alminnelig erkjent at fiskerikdommene i havet ikke er uttømmelige. Erfaringer har vist for en rekke fiskesorters vedkommende at et for intenst fiske i vesentlig grad har redusert bestanden for kortere eller lengre tid og gjort fisket ulønnsomt. Vår viten om hvor stor beskatning de enkelte matnyttige fisker kan tåle, er begrenset. Men den stadige effektivisering av fiskemetodene og øket fiskekapasitet er et faremoment som det er nødvendig å finne rådebøter mot. Det har i årrekker vært drevet intens forskning på dette område av de fleste fiskerinasjoner av noen betydning. Den omstendighet at vesentlige fiskerier foregår i internasjonalt farvann har nødvendiggjort et utstrakt internasjonalt samarbeid i havforskningen. Best kjent i Europa er det samarbeid som det nå i over 50 år har vært i Det internasjonale råd for Havforskning.

I årene etter krigen med internasjonale bestrebelse på en rasjonell utnyttelse av matressursene, har samarbeidet på dette felt vært økende. Det er blitt sluttet en rekke internasjonale overenskomster med sikte på samarbeid i havundersøkelsene og med sikte på reguleringer av fisket for

å hindre overbeskatning. Norge er således med i to større slike overenskomster, nemlig avtalen av 1949 om fiskeriene i det nordvestlige Atlanterhav og avtalen av 1946 om minstemål for fisk og maskevidde i notredskaper som omfatter Nordsjøen og den nord-østlige del av Atlanterhavet. Tidligere er nevnt de avtaler som er sluttet når det gjelder fiskeriene på Amerikas vestkyst.

Av andre betydelige internasjonale avtaler må nevnes Den internasjonale overenskomst om hvalfangst av 1946.

Alle disse avtaler forutsetter at de interesserte stater er med og underkaster seg avtalens bestemmelser. Det problem som president Truman søkte å løse og som nå Folkerettskommisjonen har tatt fatt på, er å finne frem til folkerettsregler som støtter opp under slike avtaler og gjør dem effektive ved å hindre at stater som ikke vil delta i samarbeidet eller ikke vil respektere de etablerte reguleringer, ødelegger det som er søkt oppnådd.

## II.

I Roma-konferansen deltok representanter fra 45 nasjoner, og konferansen varte i over tre uker. Så lenge som diskusjonen kunne holdes på en teknisk og vitenskapelig basis forløp konferansen tilfredsstillende. Det ble fremlagt et betydelig vitenskapelig materiale av de forskjellige lands fremste eksperter til belysning av de problemer en står overfor for å skaffe seg den nødvendige viten til vurdering av behovet for beskyttelsestiltak. Orienteringen om arbeidet innen de eksisterende internasjonale kommisjoner på dette felt ga et verdifullt materiale for det fremtidige internasjonale samarbeid.

Men de juridiske, politiske og økonomiske sider av saken var det vanskelig å unngå. På tross av at det fra flere delegasjoners side ble gjort alvorlig forsøk på å holde disse problemer utenom konferansen og begrense drøftelsene til det mandat konferansen var gitt, la disse spørsmål beslag på en betydelig del av tiden.

Når de sør-amerikanske stater ved forberedelsen av konferansen la så stor vekt på å begrense konferansens mandat til ikke å prejudisere noen av de spørsmål som er under behandling av Folkerettskommisjonen, må en kunne slutte at dette var diktet av en frykt for at konferansen kunne finne frem til andre veier til beskyttelse av fiskebestanden i kystfarvannene enn dem de selv har valgt, nemlig en betydelig utvidet suverenitet.

Av en eller annen grunn ble det imidlertid de samme stater som forsøkte å få konferansen til å ta stilling til spørsmål av folkerettslig karakter. De hevdet således at kyststaten hadde spesielle interesser når det gjaldt reguleringer av fiskeriene utenfor landets kyster og disse interesser måtte

tilgodeses ved en rett for kyststaten til å regulere fisket med bindende virkning for andre hvis tilfredsstillende avtale ikke kan oppnås.

Et vedtak av denne karakter som ville gå ut på å anbefale spesielle rettigheter for kyststaten i internasjonale farvann, ville uten tvil være å ta stilling til folkerettslige problemer angående rettsreglene på havet og dermed prejudisere spørsmål som er under behandling av Folkerettskomisjonen og F.N.

Stillingen til disse spørsmål var naturlig nok forskjellig blant de 45 delegasjoner. Men avstemningen 21 mot 20 angående et forslag om spesielle rettigheter for kyststaten fremsatt av Mexico og Cuba, gir i og for seg ikke noe bilde av konferansens standpunkt til realiteten, idet avstemningen gjaldt hvorvidt forslaget lå utenfor eller innenfor konferansens mandat.

Den norske delegasjon var blant flertallet. Fra norsk side ble det gitt til kjenne at Norge har meget betydelige kystfiskerier og at en må forbeholde seg åpen adgang til å overveie om en skal gå inn for en endring i de gjeldende folkerettslige regler med sikte på utvidede rettigheter for kyststaten i internasjonalt farvann, men at denne konferanse etter sitt mandat var avskåret fra å ta stilling til spørsmål av denne karakter.

Fra konferansen er det satt opp en sluttrapport med en oppsummering av resultatet av drøftelsene, som i store trekk går ut på følgende:

### *I. Formålet for beskyttelseiltak.*

Det er avgjørende for en rasjonell utnyttelse av havets ressurser å iverksette beskyttelseiltak når vitenskapelige undersøkelsesresultater viser at fiskeaktiviteten har en skadelig virkning på bestanden eller når slik skadevirkning er sannsynlig. Det første skritt må være å øke eller i det minste opprettholde et gjennomsnittlig varig utbytte. På lengre sikt er målet å oppnå det størst mulig varige utbytte. Ved oppsettingen av et program for beskyttelseiltak, må det tas hensyn til kyststatens spesielle interesser i å opprettholde produktiviteten av havets ressurser ved dets kyst.

### *II. Vitenskapelige undersøkelser.*

Effektive beskyttelseiltak krever vitenskapelige data basert på statistiske oppgaver over fisket og fangstutbyttet og uttømmende biologiske undersøkelser. Det er derfor av avgjørende betydning at fiskerinasjonene driver effektive undersøkelser og at slike undersøkelser blir satt i gang tidligst mulig.

I rapporten gis en oversikt over hvilke problemer det er nødvendig å ta stilling til og hvilke typer av opplysninger som trengs.

### III. Reguleringsiltak.

Flere arter av reguleringsiltak kan nyttes avhengig av vedkommende bestands art og av fiskemetodene. Av beskyttelsestiltak nevnes:

1. Regulering av omfanget av fisket ved regulering av totalt fangstkvantum eller ved sesongfredning, områdefredning eller regulerende bestemmelser for redskaper og utstyr.
2. Beskyttelse av småfisken for å oppnå større gjennomsnittsfangster eller bedre kvalitet ved regulering av redskapene, forby landing av småfisk eller forby fisket på områder hvor der særlig er småfisk.
3. Reguleringer for å sikre rekrutteringen ved kontroll av omfanget av fiske, forby fiske på spesielle gyteplasser m. v.
4. Tiltak til øking av bestandene ved kunstig oppdretting, overflytting av yngel og ungfisk til andre områder med gunstigere oppvekstvilkår. Hvilke beskyttelsestiltak som bør komme til anvendelse må avgjøres på grunnlag av vitenskapelige fakta og fiskets spesielle natur.

### IV. Gjeldende overenskomster om reguleringer m. v.

Her gis en oversikt over de internasjonale overenskomster som er inngått og de internasjonale organer som er etablert til løsning av de internasjonale problemer i forbindelse med beskyttelse av havets ressurser.

Av det viktigste kan nevnes:

1. Det internasjonale råd for Havforskning som tar sikte på en koordinering av de vitenskapelige havundersøkelser i Nord- og Vest-Europa.
2. Overenskomst av 1946 om minstemål for fisk og maskevidden i netredskaper i Nordsjøen og det nordøstlige Atlanterhav.
3. Den internasjonale overenskomst om fisket i det nord-vestlige Atlanterhav av 1949, som har til oppgave å koordinere de vitenskapelige undersøkelser i området og anbefale reguleringer når dette anses påkrevd.
4. I Middelhavet og Indo-Pacific er det etter initiativ av FAO etablert Havforskningsråd med sikte på en koordinering og intensivering av havundersøkelsene.
5. International Pacific Halibut Convention mellom U.S.A. og Canada (1923 og 1930) med formål undersøkelser og regulering av kveitefisket.
6. International Sockeye Salmon Convention mellom U. S. A. og Canada med formål å undersøke og regulere fisket etter laks som gyter i Fraser River Watershed.
7. International North Pacific Fisheries Convention mellom Japan, Canada og U. S. A. med sikte på fiskeundersøkelser og reguleringsiltak.

8. Inter-American Tropical Tuna Convention mellom U.S.A., Costa Rica og Panama med sikte på samarbeid om undersøkelser av størje og reguleringstiltak.
9. The Permanent Commission on the Exploitation and Conservation of the Maritime Resources of the South Pacific, av 1954 mellom Peru, Ecuador og Chile.
10. The International Convention of 1946 for the Regulation of Whaling, med sikte på samarbeid om vitenskapelige undersøkelser og reguleringer av hvalfangsten.

V. Rapporten gjennomgår her en rekke problemer som det internasjonale samarbeid står overfor og peker på hvorledes disse er søkt løst i de gjeldende overenskomster.

Rapportens konklusjon er sålydende:

1. Konferansen noterer med tilfredshet de beskyttelsestiltak som allerede er satt ut i livet i visse områder og for visse arter på nasjonal og internasjonal basis. Internasjonalt samarbeid når det gjelder undersøkelser (inkludert statistiske studier) og regulering er påkrevd i arbeidet for å beskytte havets ressurser i internasjonalt farvann. Hvor dette er nødvendig, bør derfor ytterligere avtaler etableres i dette øyemed.
2. Det någjeldende system, når det gjelder fiskerireguleringer og som er gjort til gjenstand for spesielle avtaler, er generelt sett basert på den geografiske og biologiske fordeling av bestandene. Fra et vitenskapelig og teknisk synspunkt synes dette generelt sett å være den beste måte å behandle disse problemer på. Systemet er basert på avtaler undertegnet av vedkommende nasjoner.
3. På grunnlag av det uttalte ønske fra alle nasjoner som har deltatt i konferansen om å samarbeide i undersøkelsesarbeidet, og med den veiledning som de eksisterende avtaler gir, synes det å være gode utsikter til etablering av ytterligere beskyttelsestiltak, hvor dette er nødvendig. På grunnlag av drøftelsene i konferansen og de eksisterende prinsipper som er omhandlet tidligere i rapporten, mener konferansen at følgende bør nyttes som veiledende prinsipper når avtaler skal utformes.
  - a. En avtale bør omfatte enten:
    - 1) en eller flere arter som kan gjøres til gjenstand for separat identifikasjon og regulering, eller
    - 2) hvor det på grunn av sammenblanding av artene eller av andre grunner ikke er praktisk mulig å foreta undersøkelser og reguleringer vedkommende spesielle arter, bør slike undersøkelser og

- reguleringer omfatte et bestemt område, idet det tas hensyn til vitenskapelige og tekniske faktorer.
- b. Alle stater som driver fiske av vedkommende art og tilliggende kyststater, bør ha anledning til å slutte seg til avtalen og delta i drøftelsene angående reguleringstiltak.
  - c. Beskyttelsestiltak satt i verk etter en avtale, bør være basert på vitenskapelige undersøkelser.
  - d. Alle medlemsstater bør så langt som praktisk mulig delta direkte eller gjennom en felles undersøkelsesstab i de vitenskapelige undersøkelser som settes i verk på grunnlag av avtalen.
  - e. Alle avtaler bør ha klare bestemmelser angående medlemsstatenes rettigheter og plikter og om hvorledes avtalens formål skal fremmes.
  - f. Avtalene bør klart spesifisere de arter av tiltak som kan nyttes for å oppnå formålet.
  - g. Avtalene bør sørge for effektiv iverksettelse og gjennomføring av bestemmelsene.
4. Intet i disse veiledende prinsipper er ment å begrense adgangen for stater å inngå de overenskomster de måtte ønske angående andre fiskerispørsmål eller å begrense en stats myndighet og plikter til å regulere fiskeriene i internasjonalt farvann når det gjelder landets egne fiskere.
5. Konferansen mener at avtaler og reguleringstiltak bør bygge på tilslutning av alle interesserte land. Men konferansen vil henlede oppmerksomheten på de problemer som reiser seg når det gjelder uenighet statene imellom angående vitenskapelige og tekniske forhold i forbindelse med beskyttelsestiltak. Slik uenighet kan oppstå med hensyn til:
- a) nødvendigheten av reguleringstiltak eller arten av de tiltak som bør settes i verk, og
  - b) nødvendigheten av å beskytte reguleringstiltak satt i verk av en stat eller av flere ved avtale mot å bli ødelagt ved at andre stater, herunder de som nylig har startet vedkommende fiske, avslår å iakttas bestemmelsene.
- En løsning på disse problemer kan bli fremmet ved:
- a) avtale mellom statene om å henvise slike tvistesporsmål til behandling av dertil kvalifiserte og upartiske eksperter utpekt for den spesielle sak av vedkommende parter, med om nødvendig de interesserte staters godkjenning av det resultat disse eksperter kommer til.
  - b) avtale mellom alle stater som fisker en bestemt fiskebestand om å påta seg forpliktelser til å samarbeide med andre stater om tilfredsstillende undersøkelser og reguleringer.

6. Konferansen er oppmerksom på at det vil oppstå et problem ved at et nytt intenst havfiske, satt i gang av en annen stat i områder hvor der allerede er et intenst kystfiske, i vesentlig grad innvirker på mengden av fisk ved kysten. Beskyttelsesproblemet er ivare tatt hvis hele området omfattes av et beskyttelsessystem, hvor angjeldende stater deltar med sikte på reguleringer for å opprettholde det maksimale varige utbytte. Men hvis der ikke eksisterer et slikt system kan overbeskatning inntre før egnede tiltak og reguleringer kan bli iverksatt. Meningene innen konferansen var mer og mindre delt med hensyn til kyststatens ansvar til under slike omstendigheter å iverksette reguleringstiltak for vedkommende fiskerier, så lenge ikke avtale om en tilfredsstillende ordning foreligger. Dette problem trenger ytterligere studium.
7. Det var konferansens oppfatning at den ikke var kompetent til å uttale noen mening angående utstrekningen av territorialfarvannene omfanget av kyststatens jurisdiksjon over fiskeriene eller den rettslige status for havet over kontinentalsokkelen.
8. Spørsmålet om kyststatens spesielle interesser, rettigheter og plikter når det gjelder reguleringstiltak for havets ressurser var drøftet i konferansen. Oppfatningene innen konferansen om disse spørsmål og spørsmålet om konferansen var kompetent til å drøfte dem, var mer og mindre delte.
9. Det er underforstått at omtaler av og redegjørelser for avtaler o. lign. som noen av de stater som er representert under denne konferanse er part i, ikke kan betraktes som noen rettslig fortolkning av disse.

---

Rent fiskerimessig sett må konferansen og resultatene av den anses ganske betydningsfull. Noen sensasjonelle resultater ble riktignok ikke oppnådd. Men i betraktning av at det internasjonale samarbeid på dette felt, selv om en allerede har en del eldre institusjoner, må sies å være på begynnerstadiet, er det av vesentlig betydning at en slik representativ verdenskonferanse trekker opp generelle prinsipper og retningslinjer for det fremtidige arbeid. Konferansen tjente videre til å avklare en rekke problemer, og understreket nødvendigheten av samarbeid om felles tiltak samtidig som den ga gjensidig informasjon både om hvor problemene er likeartet og hvor de er forskjellige.

Det er klart at dette bakgrunnstoff også er av betydning ved de folkerettslige overlegninger. Rapporten sammenholdt med referatene vil også fortelle Folkerettskommisjonen en del om de problemer av rettslig natur man står overfor.

Det prinsipielle problem kan man faktisk si er nå, om det er mulig å finne fram til et akseptabelt system for fiskereguleringer verden over, bygget på prinsippet om havenes frihet med like rett for alle til å delta i samarbeidet om en rasjonell utnyttelse, eller om spørsmålet om fiskerierinteressene fortsatt skal bli koblet sammen med de kompliserte problemer om omfanget av kyststatens jurisdiksjon. I så fall har vi gått sirkelen rundt og kan igjen begynne med å sitere og vurdere Grotius' og andre kerdens avhandlinger og Trumans proklamasjoner.

### III.

I mai i år holdt Folkerettskommisjonen sin 7. samling i Genève, og behandlet bl. a. de viktige og kompliserte problemer angående folkerettsreglene for det frie hav og folkerettsreglene for territorialfarvann.

Kommisjonen utarbeidet to nye foreløpige utkast betegnet som henholdsvis «Regime of the high seas» i 38 artikler og «Regime of the territorial sea» i 26 artikler.

Det er forutsetningen at Folkerettskommisjonen skal avgi sin endelige innstilling på sin 8. samling i april neste år på grunnlag av de bemerkninger til utkastene som kommer fra FN's medlemsstater. Innstillingen vil så bli behandlet av FN's generalforsamling i 1956.

Jeg skal i det følgende forsøke å gi et kort utdrag av de bestemmelser i Folkerettskommisjonens utkast som er av spesiell interesse fra et fiskerisynspunkt.

#### *Folkerettsreglene på det frie hav.* (Regime of the high seas).

I utkastet slæes først fast det anerkjente folkerettslige prinsipp at det frie hav (the high seas) er åpent for alle nasjoner, og ingen stat kan hevde noen suverenitet over deler av det frie hav. Blant de rettigheter som dette fører med seg nevnes retten til fri sjøfart, til fiske, til å legge sjøkabler og rørledninger og til å fly over det frie hav.

Utkastet har deretter en rekke bestemmelser om retten til navigasjon og seilas, flaggføring, plikten til å yte assistanse m. v.

Bestemmelsene om fiske, som er de bestemmelser som er av spesiell interesse i denne forbindelse, er gitt i 9 artikler og er en videre utbygging av Folkerettskommisjonens tidligere forslag på dette område, bl. a. basert på rapporten fra fiskerikonferansen i Roma i april-mai i år.

Som innledning til forslaget uttaler Folkerettskommisjonen bl. a. at utviklingen av den moderne teknikk har ført med seg en fare for ødeleggelse av noen av havets ressurser. Det er derfor nødvendig at det tas tiltak til beskyttelse av disse ressurser når vitenskapelige data tilsier behovet



for det. Hovedhensikten med slike tiltak må være å oppnå det størst mulige varige utbytte for å få det størst mulige tilskudd av mat og andre sjøprodukter i en form som er nyttig for menneskeheten. Ved formuleringen av program for beskyttelsestiltak må det tas spesielle hensyn til kyststatens interesser i å bevare produktiviteten av havets ressurser ved dens kyster. Problemene bør løses ved et internasjonalt samarbeid, og de senere års erfaringer viser at slike beskyttelsestiltak mest effektivt kan gjennomføres for bestemte arter eller på en regional basis.

Vi møter igjen i utkastet bestemmelsene fra tidligere utkast, som slår fast at en stat hvis fiskere er alene om å fiske på et område av det frie hav, kan etablere reguleringer til beskyttelse av fiskebestanden. Hvor flere stater fisker på samme område, må slike reguleringer skje ved avtale dem imellom. Til å sikre og gjøre dette system effektivt bestemmes at hvis andre lands fiskere tar til med fiske i slike områder hvor reguleringer er etablert, må disse respektere reguleringen.

Hvis avtale om reguleringer ikke kan oppnås, eller det er stater som ikke vil respektere etablerte reguleringer, skal spørsmålet løses ved voldgiftsbehandling etter nærmere fastsatte regler. På dette punkt er det en vesensforskjell fra Folkerettskommisjonens tidligere forslag, hvoretter det skulle opprettes et permanent internasjonalt organ til løsning av slike tvister.

Vesentlig nytt er Folkerettskommisjonens utkast når det gjelder spesielle rettigheter for kyststaten til å etablere reguleringer. Det heter i forslaget:

«En kyststat som har spesiell interesse av å bevare de marine livsformers produksjonsevne i ethvert område på det frie hav i tilknytning til dens kyst, kan alene etablere ethvert hensiktsmessig beskyttelsestiltak i slike områder, hvis ikke drøftelser med andre interesserte stater har ført til noen avtale innen rimelig tid.

De tiltak som kyststaten kan etablere, skal bare ha virkning for andre stater hvis følgende krav er tilgodesett:

- a. at vitenskapelige fakta viser at det er et nødvendig og påtrengende behov for beskyttelsestiltak.
- b. at de etablerte tiltak er basert på tilfredsstillende vitenskapelige grunnlag.
- c. at slike tiltak ikke er diskriminerende overfor fremmede lands fiskere».

Hvis slike tiltak ikke aksepteres av andre stater, foreskriver utkastet også her en voldgiftsbehandling. Men reguleringen står ved makt inntil eventuell avgjørelse ved voldgift foreligger hvis da ikke voldgiftsretten bestemmer noe annet.

Etter Kommissjonens utkast er det forutsetningen at en voldgiftsbehandling først blir aktuell hvis de interesserte parter ikke finner noen annen måte å løse meningsforskjellen på. Prinsipalt skal partene ved avtale selv velge medlemmene av voldgiftsnemnden. Men blir de ikke enige, skal medlemmene utpekes av FN's generalsekretær i samråd med generaldirektøren for FAO. Voldgiftsnemnden forutsettes å skulle bestå av 4-6 eksperter på havforskningens område og en folkerettssekspert. Voldgiftsnemndens avgjørelse er bindende for partene. Voldgiftsnemnden kan også bestemme at inntil dens avgjørelse foreligger, skal vedkommende regulering som det tvistes om, ikke være bindende.

Prinsippet om at etablerte reguleringer til beskyttelse mot overbeskatning skal respekteres av fiskere fra andre land som begynner å fiske i vedkommende område, går neppe lenger enn hva de fleste, i hvert fall teoretisk sett, vil anse som et rimelig prinsipp, spesielt når det er adgang til å få saken prøvet ved voldgift.

Prinsippet om en ensidig adgang for kyststaten til å etablere reguleringer som også skal gjelde for andre lands tidligere etablerte fiskerivirksomhet, innebærer utvilsomt en radikalere endring av de någjeldende folkerettsregler på det frie hav, selv om det også her er etablert en voldgiftsordning.

Men en ting er en teoretisk vurdering av utkastets prinsipper. En annen ting er den rent praktiske vurdering av de konsekvenser det vil kunne få. Det blir det nå de interesserte nasjoners sak å ta stilling til.

#### *Folkerettsreglene for territorialfarvann.* (Regime of the territorial sea).

Hovedproblemene, når det gjelder territorialfarvannenes utstrekning, har vært selve bredden av territorialbeltet og basislinjen for beregning av bredden. Den norske territorialgrense går i en avstand av 4 sjømil parallelt med rette grunnlinjer trukket mellom geografisk angitte punkter på kysten.

Folkerettskommisjonen har i sitt utkast til internasjonale bestemmelser forsøkt å finne frem til en ensartet, internasjonal løsning av disse spørsmål. Den innrømmer selv at den bare er kommet frem til en delvis løsning.

Som den normale basislinje fastslås kystlinjen ved lavvann. Men i tilfelle hvor vedkommende lands kyst er dypt innskåret av fjorder eller omgitt av øyer, eller hvor spesielle økonomiske interesser, hvis betydning har gitt seg utslag i en lang praksis, berettiger dette, kan basislinjen være uavhengig av lavvannslinjen.

I disse tilfeller kan nyttes rette grunnlinjer mellom passende punkter.

Grunnlinjene må imidlertid ikke avvike vesentlig fra kystens hovedretning, og de sjøområder som ligger innenfor basislinjen, må være tilstrekkelig nær knyttet til landet til å kunne betraktes som indre farvann.

Kommisjonen sier selv i sine kommentarer at den her som grunnlag har nyttet dommen i fiskerisaken mellom Storbritannia og Norge.

Når det gjelder bredden av territorialfarvannene, er det ikke formulert noen bestemmelse, men avgitt en uttalelse i tre punkter. Her konstateres at den internasjonale praksis ikke er ensartet når det gjelder den tradisjonelle begrensning til tre mil. Kommisjonen antar imidlertid at folkeretten ikke aksepterer en grense utover 12 mil. Uten å ta noen avgjørelse angående bredden, uttaler Kommisjonen at folkeretten ikke krever at stater er forpliktet til å anerkjenne en bredde utover 3 mil.

Disse uttalelser kan synes noe uklare. På grunnlag av kommentarene må en kunne slutte at folkeretten etter Kommisjonens mening ikke gir noe grunnlag for en territorialgrense bredere enn 12 mil. Videre at etter folkeretten må alle stater anerkjenne en bredde på 3 mil. En bredde mellom 3 og 12 mil er ikke i og for seg i strid med folkeretten, men folkeretten krever heller ikke at alle stater uten videre må anerkjenne en slik grense. En slik videre grense kan imidlertid få gyldighet for stater som ikke protesterer, eller som har akseptert den uttrykkelig ved avtale eller stilltiende, eller når en slik videre grense er anerkjent i forbindelse med en doms- eller voldgiftsavgjørelse. Krav om en territorialgrense opp til 12 mil kan av de stater som kan påvise en historisk rett hertil, hevdes overfor alle.

På grunn av de mange forskjellige synspunkter som er fremholdt fra de forskjellige stater, ser Kommisjonen seg ikke i stand til å formulere noe bestemt forslag når det gjelder bredden av sjøterritoriet. Etter dens oppfatning er oppgaven å forene de forskjellige syn mer egnet for en diplomatisk konferanse.

Ved siden av spørsmålene om basislinjer og bredden av sjøterritoriet inneholder utkastet en rekke bestemmelser om opptrekningen av grensen når det gjelder bukter, øyer og streder. Disse bestemmelser er særlig av betydning i de tilfelle hvor det ikke nyttes rette grunnlinjer.

Utkastet har også en rekke bestemmelser om retten til opphold i og passasje gjennom territorialfarvann, både når det gjelder handelsfartøyer og krigsfartøyer m. v. Så vidt skjønnes, er det ikke her noen vesentlige avvikelser fra de anerkjente folkerettsregler på dette felt.

Også dette utkast blir nå sendt ut til bemerkninger fra medlemslandene i FN, og vil etterat Folkerettskommisjonen på ny har sett på saken, bli forelagt for FN's generalforsamling.