

Nr 44

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om Sveriges sjöterritorium.

Genom en den 25 mars 1966 dagtecknad proposition, nr 119, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogat förslag till lag om Sveriges sjöterritorium.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att bestämmelser om Sveriges sjöterritorium samlas i en lag i ämnet. Bestämmelserna grundas på hävdvunna svenska principer. Vid deras utformning har också beaktats den i Genève år 1958 antagna konventionen om territorialhavet och tilläggszonen.

Lagförslaget

Förslag

till

Lag

om Sveriges sjöterritorium

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet. Det begränsas mot det fria havet eller annan stats territorium av territorialgränsen.

2 §.

Till inre vatten räknas

- a) insjöar, vattendrag och kanaler;
- b) vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär intill räta linjer som Konungen bestämmer.

I Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen räknas dock endast hamnar till inre vatten.

3 §.

Till territorialhavet räknas det utanför Sveriges landområden och inre vatten belägna vattenområdet med en bredd av fyra nautiska mil eller 7 408 meter.

Territorialhavet sträcker sig dock

- a) i området närmast gränsen mot Norge intill en linje på ett avstånd av fyra nautiska mil från och parallell med den räta linjen genom det nordligaste bland de med namnet Stora Drammen betecknade skären och den sydost om ön Heja belägna övervattensstenen Hejeknubb;

- b) i Öresund ej utöver den linje i sundets längdriktning som anges i deklARATIONEN med Danmark den 30 januari 1932 angående vissa gränsförhållanden i Öresund;

- c) i Ålands hav ej utöver gränsen mot Finland; samt

- d) i området närmast gränsen mot Finland i Bottenviken intill en linje på ett avstånd av fyra nautiska mil från och parallell med den räta linjen från det sydligaste skäret vid ön Letto till det sydligaste skäret vid ön Selkäsarvi.

4 §.

Vid landområden beräknas territorialhavet från strandlinjen vid lågt vattenstånd. Från skär som vid lågt vattenstånd men ej vid medelvattenstånd höjer sig över vattenytan, beräknas dock territorialhav endast om skäret ligger på ett avstånd av högst fyra nautiska mil från närmaste till Sverige hörande landområde som höjer sig över vattenytan vid medelvattenstånd.

Vid inre vatten utmed kusterna beräknas territorialhavet från dessa vattenområdets yttergränser (räta baslinjer).

5 §.

Ytterligare bestämmelser om territorialhavets beräkning meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1966.

Vad som föreskrives i lag eller annan författning om svenskt territorialvatten och svenskt farvatten avser härefter i stället Sveriges sjöterritorium. Vad som är föreskrivet om inre territorialvatten och inre farvatten avser i stället inre vatten och vad som är föreskrivet om yttre territorialvatten territorialhavet.

Inledning

I fråga om stater som är belägna vid havet räknas av ålder till staternas territorium ett område av havet närmast kusterna. Angående bredden av detta havsbälte, som brukar benämnas territorialvattnet, har uppfattningen varierat från tid till annan och från stat till stat. Sverige räknar sedan 1700-talet med en territorialvattenbredd av fyra nautiska mil. Skiftande meningar har också rått om utgångspunkten för beräkningen av territorialvattnets bredd. I allmänhet sker beräkningen från strandlinjen men när kusten som t. ex. i Sverige är sönderskuren av bukter och vikar eller omgiven av skärgårdar sker beräkningen från räta baslinjer, som dras över bukter och vikar eller mellan öar, holmar och skär belägna längst ut mot havet. De räta baslinjer som f. n. utgör utgångspunkten för beräkningen av det svenska territorialvattnet är fastställda genom ett Kungl. brev den 4 maj 1934 till generaltullstyrelsen med därvid fogade sjökort för rikets kustområden, de s. k. tullkorten.

Vid tiden för brevets tillkomst var statspraxis skiftande och den folkrättsliga doktrinen osäker både i fråga om territorialvattnets bredd och i fråga om utgångspunkten för dess beräkning bl. a. vid bukter och skärgårdar. I den senare frågan har större klarhet vunnits numera. Detta har skett

främst genom en av internationella domstolen i Haag år 1951 meddelad dom i tvist mellan Storbritannien och Norge om fiskegränsen i Nordnorge och genom en år 1958 antagen konvention om territorialhavet och tilläggszonen, i det följande benämnd territorialhavskonventionen. Genom nämnda dom och konvention har godtagits metoden med räta baslinjer över bukter eller mellan öar, holmar och skär tvärs över vattenområdena mellan dem. Mot bakgrunden av att det folkrättsliga läget sålunda klarnat i vissa hänseenden har en revision av den år 1934 gjorda gränsdragningen ansetts motiverad. En annan anledning till en sådan revision har ansetts vara, att de bedömningar som ligger till grund för 1934 års tullkort vilar på huvudsakligen mycket gamla och ofullständiga sjömätningar och på osäkra uppgifter om vattennivåerna. Även landhöjningen har anförts som motiv för en revision.

Med hänsyn till dessa förhållanden tillkallades enligt Kungl. Maj:ts be- myndigande den 1 december 1961 särskilda sakkunniga med uppdrag att göra en översyn av baslinjerna för territorialvattnets beräkning utmed den svenska kusten och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga, som antog benämningen baslinjeutredningen, avlämnade i december 1964 betän- kandet »Sveriges sjöterritorium» (SOU 1965: 1) med förslag till lag om Sve- riges sjöterritorium, m. m.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av justitiekanslern, riksåklagaren — som överlämnat yttranden från överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt och länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län — hovrätten för Västra Sverige, överbefälhavaren, sjöfartsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, telestyrelsen, kammarkollegiet, generaltullstyrelsen — som överlämnat yttrande från chefen för västra kustdistriktet — lantmäteristyrelsen, rikets allmänna kartverk, fiskeristyrelsen — som överlämnat yttranden från fiskeri- intendenterna i övre norra, österhavets och västerhavets distrikt — kom- merskollegium — som överlämnat yttranden från samtliga handelskamrar i riket — Sveriges geologiska undersökning, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, rikspolisstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Ble- kinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Gävle- borgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, kontinental- sockelutredningen, skyddsområdesutredningen, Sveriges fiskares riksför- bund, Sveriges redareförening, Sveriges fartygsbefälsförening och Svenska sjöfolksförbundet. Var och en av länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Ble- kinge, Hallands och Gävleborgs län har överlämnat yttrande från länets hushållningssällskaps fiskerinämnd. Vidare har av länsstyrelsen i Blekinge län överlämnats yttranden från Svenska sydkustfiskarnas centralförbund och Blekinge läns havsfiskeförening, av länsstyrelsen i Kristianstads län från länets hushållningssällskap, av länsstyrelsen i Malmöhus län från Malmöhus läns havsfiskeförening och chefen för södra kustdistriktet samt av länsstyrelsen i Norrbottens län från överlantmätaren i länet.

Gällande svensk rätt och territorialhavskonventionen

Beträffande gällande svensk rätt och territorialhavskonventionen finns en redogörelse i propositionen s. 6—9. Utskottet hänvisar till denna redogörelse.

Förslagets allmänna grunder

I propositionen å s. 9—13 redogöres för baslinjeutredningens förslag och å s. 13—15 för remissyttrandena däröver. Utskottet hänvisar jämväl i dessa delar till propositionen.

Departementschefen

Det svenska territorialvattnets omfattning framgår av ett flertal författningar på skilda områden. Den viktigaste är 1927 års tullstadga med de därtill anslutande s. k. tullkorterna av år 1934. Territorialvattnet beräknas till största delen från räta baslinjer, som dras över bukter eller mellan öar, holmar och skär belägna längst ut mot havet. De baslinjer som f. n. utgör utgångspunkten för denna beräkning fastställdes år 1934. Vid denna tid rådde avsevärda meningsskiljaktigheter inom den folkrättsliga doktrinen och mellan staterna både om territorialvattnets bredd och om utgångspunkten för dess beräkning bl. a. vid bukter och skärgårdar. Numera har större enighet nåtts om internationella regler i sistnämnda hänseende, framför allt genom den år 1951 av internationella domstolen i Haag meddelade domen i den brittisk-norska fiskegränstvisten och 1958 års territorialhavskonvention. En revision av vår gränsdragning är därför nu i hög grad motiverad. Andra anledningar till en revision är som baslinjeutredningen framhållit, att säkrare uppgifter om vattennivåerna numera föreligger och att förändringar skett genom den fortgående landhöjningen.

Baslinjeutredningens uppdrag har avsett en översyn av baslinjerna. Där emot har det inte ingått i uppdraget att ta ställning till frågan om bredden av det svenska territorialvattnet. Denna fråga har berörts i några remissyttrandena. Den kräver emellertid ytterligare utredning som nu inte kan avvaktas. Det är nämligen angeläget att utgångspunkterna för territorialvattnets beräkning snarast blir fastställda med hänsyn bl. a. till den betydelse baslinjerna har för nu aktuella fiskegränsfrågor och frågor om gränserna för Sveriges anspråk på kontinentalsockeln. Det kan också vara lämpligt att ett ställningstagande i frågan om territorialvattenbredden får anstå till dess de nya baslinjerna fastställts.

Sverige har av ålder tillämpat metoden med räta baslinjer för beräkning av sjöterritoriet. Den folkrättsliga giltigheten av denna metod får nu anses

klarlagd, framför allt genom nyssnämnda dom och konvention. Dessa erbjuder t. o. m. något vidare möjligheter till gränsdragning än som tillämpats i vårt land genom att de inte enbart ansluter till de geografiska förhållandena utan även tillåter att hänsyn tas till ekonomiska intressen hos kustbefolkningen. Baslinjeutredningen har varit angelägen att i sitt förslag tillämpa hävdvunna svenska principer. Den har sålunda föreslagit, att enbart geografiska hänsyn skall bestämma baslinjernas sträckning. Samtidigt har utredningen eftersträvat att hålla sitt förslag inom ramen för territorialhavskonventionens regler. Denna principiella ståndpunkt har godtagits enhälligt under remissbehandlingen. Även jag ansluter mig därtill. Genom att stå fast vid hävdvunna svenska principer kan undvikas, att de justeringar utåt som den nya baslinjesträckningen på sina håll innebär grundar anspråk på oskadlig genomfart för främmande fartyg innanför baslinjerna i enlighet med territorialhavskonventionen.

I några remissyttranden har med hänsyn till rådande principiella förbud mot trålfiske inom svenskt territorialvatten påpekats, att i den mån en utflyttning sker av baslinjernas sträckning motsvarande förskjutning av området för trålfisket sker till olägenhet för detta fiske. För att undvika dessa verkningar har Kungl. Maj:t genom beslut den 8 juli 1965 uppdragit åt fiskeristyrelsen att utarbeta förslag till reviderade bestämmelser angående trålfisket.

Utredningens förslag innehåller en ny terminologi i anslutning till territorialhavskonventionen. Utredningen förordar sålunda, att den del av sjöterritoriet som utåt begränsas av baslinjerna och som f. n. i svenska författningar benämns inre territorialvatten eller inre farvatten skall benämnas inre vatten. Vidare föreslås, att benämningen yttre territorialvatten ersätts med benämningen territorialhav. Som gemensam benämning på inre vatten och territorialhavet använder utredningen sjöterritoriet. De av utredningen föreslagna nya termerna har godtagits av remissinstanserna med enstaka undantag. Mot termerna inre vatten och territorialhav har sålunda inte gjorts någon invändning. Däremot har justitiekanslern ansett det föga rimligt att låta termen sjöterritorium, som torde sakna motsvarande internationella term, omfatta insjöar, vattendrag och kanaler. Han föreslår i stället termen vattenterritorium. Han framhåller även önskvärdheten av en så vitt möjligt enhetlig nordisk terminologi.

Benämningarna inre vatten och territorialhav ansluter sig till terminologin i territorialhavskonventionen. Jag anser det värdefullt att vi i vår lagstiftning på förevarande område använder en terminologi som så nära som möjligt ansluter sig till internationellt språkbruk. Från denna synpunkt är de föreslagna termerna inre vatten och territorialhav lämpliga. De är dessutom kortare än de hos oss f. n. brukade uttrycken inre territorialvatten och yttre territorialvatten. Benämningen territorialhav förekommer i samma betydelse som här även i motsvarande finska lag. Med hänsyn till det an-

förda förordar jag de av utredningen föreslagna benämningarna inre vatten och territorialhav.

Jag har viss förståelse för den invändning som under remissbehandlingen gjorts mot att under begreppet sjöterritorium inbegripa insjöar, vattendrag och kanaler. Sådana vattenområden har ibland i den folkrättsliga litteraturen hänförts till landterritoriet. Detta gäller också inre vatten utefter kusterna. Det torde emellertid vara praktiskt att ha en gemensam benämning för allt territorialvatten. Att låta denna benämning omfatta även vattenområden i inlandet följer naturligt av att uttrycket inre vatten omfattar både sådana vattenområden och vattenområden utmed kusterna. Jag biträder därför även förslaget att som gemensam benämning på inre vatten och territorialhav använda ordet sjöterritorium.

Utredningens författningsförslag innehåller dels ett förslag till lag om Sveriges sjöterritorium, dels ett förslag till kungörelse med närmare bestämmelser om territorialhavets beräkning. I förslaget till lag anges till en början, att Sveriges sjöterritorium omfattar rikets inre vatten och territorialhav, och förklaras därefter vad som utgör inre vatten och territorialhav samt hur territorialhavet beräknas. Inte bara till innehållet utan även till ordalagen överensstämmer den föreslagna lagen nära med vad som nu gäller enligt de i det föregående berörda författningarna. Att inre vatten avgränsas mot havet av räta baslinjer nämns inte i den föreslagna lagen utan sägs i förslaget till kungörelse. Det senare innehåller vidare hänvisning till en därvid fogad förteckning över baslinjepunkter och cirkelbågedelpunkter. Av denna framgår närmare baslinjernas sträckning. Enligt förslaget till kungörelse skall territorialgränsen och baslinjerna införas på sjökort som är tillgängliga för allmänheten.

Samtliga remissinstanser utom en har godtagit förslaget att meddela de grundläggande bestämmelserna i en lag och ange den närmare sträckningen av baslinjerna i en kungörelse. I ett yttrande har anförts att det synes vara fråga, inte om normföreskrifter utan om en förnyad svensk deklARATION i vissa folkrättsliga statusspörsmål och att det därför kan ifrågasättas, om det överensstämmer med nuvarande konstitutionella principer att nyttja ett till synes rent formellt lagbegrepp.

När det gäller att fastställa gränserna för en stats sjöterritorium har det lagtekniska tillvägagångssättet varit olika i skilda länder. I Finland har huvudreglerna meddelats i en särskild lag år 1956. Övriga nordiska länder saknar däremot lagar i ämnet. Liksom i Sverige är bestämmelserna där meddelade i administrativa författningar. I Irland har antagits en lag i ämnet. I Storbritannien ansågs när frågan var aktuell år 1964, att frågan om att dra baslinjer inte behövde underställas parlamentet. Som utredningen framhållit står vissa lagtekniska fördelar att vinna med en författning av lags natur. Därigenom erhålls möjlighet att i andra sammanhang hänvisa till en central författning i ämnet. Det ter sig också naturligt att de grund-

läggande reglerna i ämnet, som berör viktiga statsintressen, fastställs genom beslut av Kungl. Maj:t med riksdagen. De närmare bestämmelserna om tillämpningen bör dock meddelas av Kungl. Maj:t. Jag biträder därför utredningens förslag i dessa delar. I fråga om innehållet i de båda författningarna förordar jag den ändringen i förhållande till utredningens förslag att själva metoden med räta baslinjer får komma till uttryck redan i lagen, medan metodens tillämpning regleras i kungörelsen.

De särskilda bestämmelserna

Utskottet hänvisar härutinnan till propositionen s. 18—24.

Utskottet

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot det genom propositionen framlagda förslaget och får därför hemställa,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr 119.

Stockholm den 10 maj 1966

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Svante Kristiansson, Nils-Eric Gustafsson, Åkesson, Herbert Larsson*, Lidgard, Torsten Hansson och Ernulf*;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, fru Torbrink, herrar Grebäck, Hedin, Persson i Tandö, Johansson i Öckerö* och From.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.