

Nr 119

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om Sveriges sjöterritorium; given Stockholms slott den 25 mars 1966.

Under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om Sveriges sjöterritorium.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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.

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 25 mars
1966.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, KLING, EDENMAN, JOHANSSON, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga angående *lagstiftning om Sveriges sjöterritorium* och anför.

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 bemyndigande 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 sakkunniga¹, som antog benämningen baslinjeutredningen, avlämnade i december 1964 betänkandet »Sveriges sjöterritorium» (SOU 1965: 1) med förslag till lag om Sveriges 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 fiskerintendenterna i övre norra, österhavets och västerhavets distrikt — kommerskollegium — 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, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, kontinentalsockelutredningen, skyddsområdesutredningen, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges redareförening, Sveriges fartygsbefälsförening och Svenska sjöfolksförbundet. Var och en av länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Blekinge, 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.

Jag anhöller nu att få ta upp denna fråga till behandling.

¹ Sjöfartsrådet P. O. Fagerholm, ordförande, professor emeritus K. S. T. N. Gihl, kommandören E. H. R. Gottfridsson, numera departementsrådet S. I. Gullnäs, numera utrikesrådet L. E. Hedström, gränsschefen N. E. Holm och överdirektören N. E. J. Hult samt som ersättare för denne byråchefen S. Sahlin. Som expert biträdde sjökaptanen A. Hegfeldt.

Gällande svensk rätt och territorialhavskonventionen

Gällande svenska bestämmelser

Flera svenska författningar innehåller bestämmelser om vilka vattenområden som räknas till svenskt territorialvatten.

Enligt *kungörelsen den 21 november 1925 (nr 467) angående främmande örlogsfartygs och militära luftfartygs tillträde i fred till svenskt territorium* (tillträdeskungörelsen) förstås med »svenskt inre territorialvatten»:

»a) svenska insjöar, vattendrag och kanaler; b) svenska hamnar, hamninlopp och vikar; samt c) de delar av svenskt territorialvatten, som äro belägna innanför och emellan svenska öar, holmar och skär, som icke ständigt av havet översköljas; dock att i Öresund norr om den genom Klagshamns fyr dragna latitudparallellen endast svenska hamnar och hamninlopp äro att betrakta såsom svenskt inre territorialvatten.»

Denna definition i tillträdeskungörelsen återkommer med huvudsakligen samma ordalag i *tullstadgan den 7 oktober 1927 (nr 391)*, vars 1 § har följande lydelse:

»Sveriges tullområde, varmed förstås svenskt territorium, där tullverket har att fullgöra sina uppgifter, omfattar

- a) rikets landområden;
- b) insjöar, vattendrag och kanaler inom riket;
- c) vid rikets kuster belägna hamnar, hamninlopp och vikar ävensom i övrigt till saltsjön hörande vatten, vilka äro belägna innanför och mellan de utmed kusterna liggande öar, holmar eller skär, som icke ständigt översköljas av havet; samt
- d) de till saltsjön hörande vatten, vilka sträcka sig intill ett avstånd av fyra nautiska mil, eller 7 408 meter, från rikets landområden eller från linjer, som mot havet bilda gräns för de under c) nämnda vattnen.

Tullområdet sträcker sig i Öresund till hälften av sundet samt närmast rikets sjögräns mot Norge intill ett avstånd av fyra nautiska mil från den å den svenska sidan om sjögränsen fallande delen av en rät linje, som sammanbinder det nordligaste bland de med namnet Stora Drammen betecknade skären och den sydost om ön Heja belägna övervattensstenen Hejeknubb.»

I det inledningsvis nämnda brevet den 4 maj 1934 till generaltullstyrelsen förklarade Kungl. Maj:t, att bestämmelserna i 1 § tullstadgan skall förstås så som framgår av de gränslinjer som chefen för det dåvarande sjökartverket lagt in på särskilda sjökort för rikets kustområden. På dessa sjökort, de s. k. tullkorten, är inlagda dels gränslinjerna mot havet för de i 1 § första stycket c) nämnda vattenområdena i form av räta baslinjer, dels gränsen för Sveriges tullområde.

I *kungörelsen den 27 maj 1938 (nr 187) innefattande vissa neutralitetsbestämmelser* (neutralitetskungörelsen) definieras »svenskt territorium» i en fotnot till 1 § på följande sätt:

»Med svenskt territorium förstås allt svenskt land och vatten samt luftområdet däröver. Till sjöss sträcker sig svenskt territorium intill ett avstånd av fyra nautiska mil, eller 7 408 meter, från rikets landområden eller från linjer, som mot havet bilda gräns för inre territorialvatten; se Tullstadgan den 7 oktober 1927, § 1, samt Kungl. brev den 4 maj 1934 angående fixerande av gränsen för rikets tullområde med därtill hörande kartor.»

Vidare definieras i 2 § punkt 2 andra stycket »svenskt inre territorialvatten» så, att därmed förstås

»——— svenska hamnar, hamninlopp, bukter och vikar ävensom de delar av svenskt territorialvatten, som äro belägna innanför och emellan svenska öar, holmar och skär, som icke ständigt av havet översköljas; dock att i Öresund norr om den genom Klagshamns fyr dragna latitudparallellen endast hamnar och hamninlopp skola betraktas såsom inre territorialvatten.»

Slutligen kan nämnas *sjötrafikförordningen den 18 maj 1962 (nr 150)*, där »svenskt farvatten» och »inre farvatten» definieras i 1 § på följande sätt:

»I denna förordning förstås med

svenskt farvatten:

- a) insjöar, vattendrag och kanaler inom Sverige;
- b) vid rikets kuster belägna hamnar, hamninlopp och vikar ävensom i övrigt till saltsjön hörande vatten, vilka äro belägna innanför och mellan de utmed kusterna liggande öar, holmar eller skär, som icke ständigt översköljas av havet; samt
- c) de till saltsjön hörande vatten, vilka sträcka sig intill ett avstånd av fyra nautiska mil, eller 7 408 meter, från rikets landområden eller från linjer, som mot havet bilda gräns för de under b) nämnda vattnen, dock längst intill gränsen mot annat lands territorialvatten sådan denna särskilt blivit bestämd;

inre farvatten: de ovan under a) och b) nämnda vattnen.»

Territorialhavskonventionen

Av stor betydelse för den folkrättsliga utvecklingen under senare tid har som tidigare nämnts varit den av internationella domstolen i Haag år 1951 meddelade domen i den brittisk-norska fiskegränstvisten och 1958 års territorialhavskonvention. Den senare tillkom på Förenta nationernas havsrättskonferens år 1958 i Genève. Vid denna antogs fyra konventioner angående havet, nämligen konventionen om territorialhavet och tilläggszonen, konventionen om det fria havet, konventionen om fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i det fria havet samt konventionen om kontinentalsockeln. Däremot lyckades konferensen inte fastställa regler angående territorialhavets bredd. Detta lyckades inte heller vid en ny havsrättskonferens i Genève år 1960. Fastän Sverige inte biträtt territorialhavskonventionen, har denna sitt stora intresse i förevarande sammanhang eftersom dess regler till väsentlig del får anses utgöra kodifierad folkrätt och även i övrigt kan bli normerande för framtiden. En kortfattad redogörelse för konventionen torde därför böra lämnas här. Konventionen är i sina engelska

2* — *Bihang till riksdagens protokoll 1966. 1 saml. Nr 119*

och franska texter jämte svensk översättning fogad som bilaga till baslinjeutredningens betänkande.

Konventionens art. 1 innehåller en allmän bestämmelse, att kuststatens suveränitet sträcker sig utöver dess landterritorium och inre vatten till ett område av hav i anslutning till dess kust, benämnt territorialhavet. I art. 2 föreskrivs, att suveräniteten över territorialhavet sträcker sig även till luft- rummet däröver samt till havsbotten och dennas underlag.

Art. 3—13 innehåller huvudsakligen regler om hur territorialhavet skall beräknas i olika fall. I art. 3 sägs, att den normala baslinjen för beräkningen av territorialhavsbredden utgörs om ej annat bestäms i konventionen av lågvattenlinjen utmed kusten, så som den angivits på storskaliga sjökort, vilka officiellt erkänts av kuststaten.

Art. 4 innehåller regler om räta baslinjer. Enligt dessa regler får, när kusten är djupt inskuren eller kantad av skärgård, räta baslinjer dras mellan lämpliga punkter för bestämning av territorialgränsen. Dessa baslinjer får dock inte avsevärt avvika från kustens huvudriktning, och de vattenområden som ligger innanför baslinjerna måste vara så nära anslutna till land att de kan vara underkastade de rättsregler som gäller för inre vatten. Räta baslinjer får vidare inte dras från upphöjningar synliga endast vid lågt tidvatten, s. k. low-tide elevations, om inte fyror eller liknande installationer som ständigt är belägna över vattenytan har uppförts på dem. Vidare sägs, att vid fastställandet av räta baslinjer hänsyn får tas även till speciella ekonomiska intressen, som hänför sig till det berörda området, om dessa intressens förekomst och vikt klart ådagalagts genom hävd.

I art. 4 föreskrivs vidare, att räta baslinjer inte får dras så, att en annan stats territorialhav därigenom avstängs från det fria havet. Slutligen förklaras, att kuststaten skall tydligt ange räta baslinjer på sjökort, som skall offentliggöras.

I art. 5 sägs, att vattnet innanför rät baslinje utgör en del av kuststatens inre vatten. Vidare föreskrivs att, om dragandet av en rät baslinje skulle ha till följd att som inre vatten innesluts vattenområde som tidigare räknats till territorialhavet eller det fria havet, rätt till s. k. oskadlig genomfart skall finnas i området.

Art. 6 anger att territorialhavets yttre gräns skall utgöras av en linje, där varje punkt befinner sig på ett avstånd lika med territorialhavsbredden från närmaste punkt på baslinjen.

I art. 7 behandlas bukter, vilkas kuster tillhör en och samma stat. I artikeln anges villkoren för vad som i detta sammanhang skall räknas som bukt. Bl. a. sägs att buktens yta skall vara minst så stor som ytan av en halvcirkel med en diameter motsvarande längden av en linje tvärs över buktmynningen. Vattnet i en sålunda bestämd bukt får räknas till kuststatens inre vatten innanför en rät linje över mynningen, vars bredd får uppgå till 24 nautiska mil. Om bredden vid buktens mynning överstiger

24 nautiska mil, får en rät baslinje om högst 24 nautiska mil dras inne i bukten.

Art. 8 behandlar beräkningen av territorialhavet vid hamnanläggningar. I art. 9 sägs att redder skall utgöra del av territorialhavet, även om de enligt annars givna regler helt eller delvis skulle ligga utanför territorialgränsen.

I art. 10 definieras en ö som ett naturligt bildat landområde omgivet av vatten och beläget över vattenytan vid högt tidvatten. Vidare sägs att territorialhavet kring öar skall beräknas i enlighet med konventionens allmänna regler.

Art. 11 avser upphöjningar som befinner sig över vattenytan vid lågt tidvatten men ej vid högt tidvatten. Sådana formationer, benämnda low-tide elevations, får användas som utgångspunkt för beräkning av territorialhav, när de ligger på ett avstånd från kusten eller en ö motsvarande högst territorialhavsbredden. Längre ut liggande low-tide elevations påverkar inte territorialhavets utsträckning.

Beräkningen av territorialhavet, när två staters kuster ligger mitt emot eller intill varandra, behandlas i art. 12. Enligt denna artikel skall, om särskilda avtal av annan innebörd inte träffats eller om historiska eller andra speciella skäl inte talar däremot, ingen av staterna äga utsträcka sitt territorialhav utöver en linje, på vilken varje punkt är lika nära de närmaste punkterna på de baslinjer från vilka de två staternas territorialhav beräknas. Avgränsningslinjen skall i sådant fall införas på storskaliga sjökort, som officiellt erkänts av kuststaten.

Art. 13 anger att, om en flod rinner direkt ut i havet, baslinjen skall utgöra en rät linje över flodmynningen mellan punkter på lågvattenlinjen på stränderna.

Art. 14—23 innehåller regler om främmande fartygs rätt till oskadlig genomfart genom territorialhavet. I art. 24 ges bestämmelser om tilläggszonen och i art. 25—32 slutbestämmelser.

Förslagets allmänna grunder

Baslinjeutredningen

Enligt vad baslinjeutredningen framhåller har det inte ingått i utredningens uppdrag att ta ställning till frågan om bredden av det svenska territorialvattnet. Utredningen har sett som sin främsta uppgift att föreslå ett system av räta baslinjer, som inom ramen för gällande folkrättsliga regler ger till resultat en klar och enkel territorialgräns utmed de delar av den svenska kusten där de geografiska förhållandena föranleder användning av ett sådant system. Utefter övriga delar av kusten utgörs territorialgränsen av cirkelbågar med medelpunkterna på lågvattenlinjen och med territorialhavsbredden som radie. Utredningens rättsliga bedömning har skett med utgångspunkt från hävdvunna svenska regler och med hänsyn till den

folkrättsliga utveckling som ägt rum under senare år, bl. a. genom internationella domstolens dom år 1951 i den brittisk-norska fiskegränstvisten och 1958 års territorialhavskonvention. Den tekniska grundvalen för utredningens arbete har varit tillgängliga sjömätningsdata kompletterade i vissa fall med observationer på platsen.

Utredningen förordar i anslutning till territorialhavskonventionen en annan terminologi än den hittills brukade. Utredningen föreslår sålunda, att vad som i de svenska författningarna f. n. benämns inre territorialvatten eller inre farvatten benämns inre vatten — i konventionens engelska och franska texter resp. »internal waters» och »eaux intérieures» — och att benämningen yttre territorialvatten ersätts med benämningen territorialhav — i konventionen resp. »territorial sea» och »mer territoriale».

Utredningen framhåller, att de frågor den haft att arbeta med berör viktiga statsintressen. I fredstid föranleder dessa intressen övervakning inom sjöterritoriet i form av t. ex. tullbevakning, fisketillsyn och övervakning av sjötrafiken. Dessa uppgifter måste ofta utföras till sjöss under besvärliga yttre förhållanden och med svårigheter att bestämma positionen. Detta understryker behovet av en klar och enkel territorialgräns. I orostid, då försvarets intressen träder i förgrunden, framträder detta behov ytterligare. I samband med neutralitetens hävdande vid en incident är det av yttersta vikt att snabbt, enkelt och säkert kunna fastställa, om platsen ligger innanför eller utanför territorialgränsen. Klara gränslinjer krävs också för sjöfartsskyddet under neutralitet, då livlig sjöfart, även av utländska fartyg, kan förväntas på svenskt territorialvatten. Det trygga framförandet av denna sjöfart kan vara en förutsättning för landets försörjning liksom för neutralitetens upprätthållande. Även förberedelserna för ett invasionsförsvar, vid vilket bl. a. minvapnet kan antas få allt större betydelse, ställer krav på en tydlig territorialgräns. Utredningen har sökt att såvitt möjligt ta hänsyn till dessa intressen vid valet av utgångspunkt för territorialhavets beräkning.

Utredningen anför vidare, att utgångspunkten för territorialhavets beräkning har betydelse inte bara för territorialgränsens sträckning. Som regel används samma utgångspunkt för beräkning av en kuststats fisketerritorium eller fiskezon. Vidare skall enligt 1958 års konvention om kontinentalsockeln gränserna för ett lands del av kontinentalsockeln i allmänhet bestämmas från baslinjerna för beräkning av territorialhavets bredd, när gränsdragning skall ske mot annan stat vid samma hav och avtal inte har träffats mellan staterna om gränsdragningen.

Angående Kungl. brevet den 4 maj 1934 och de till detta fogade tullkortens uttalar utredningen, att avsikten med brevet uppenbart inte var att definitivt fastställa den svenska territorialgränsens sträckning. Brevet hade det begränsade syftet att tillgodose tullväsendets behov av en auktoritativ tolkning av bestämmelserna om tullområdet i 1927 års tullstadga. Med

hänsyn till att de frågor som inverkat på gränsdragningen enligt tullkorten internationellt sett vid tiden för brevets tillkomst var omstridda och oklara, måste gränsdragningen anses ha haft en restriktiv och provisorisk karaktär. En revision av gränsdragningen framstår enligt utredningen som särskilt motiverad därför att större enighet numera nåtts om internationella regler i ämnet.

Ytterligare anledningar till att gränsdragningen enligt 1934 års tullkort bör överses är enligt utredningen att säkrare uppgifter om vattennivåerna numera föreligger och att förändringar skett genom den fortgående landhöjningen.

Frågan om de folkrättsliga regler som bör läggas till grund för en översyn av det nuvarande baslinjesystemet behandlas ingående av utredningen. Till betänkandet är som bilaga fogad en folkrättslig utredning av professorn Torsten Gihl. Med stöd därav konstaterar utredningen, att det inte torde råda någon tvekan om att de principer som ligger till grund för det nuvarande svenska baslinjesystemet äger folkrättslig giltighet. Härefter gör utredningen en jämförelse mellan dessa principer och de riktlinjer för ett system med räta baslinjer som ingår i territorialhavskonventionen.

Det mest framträdande draget i de svenska principerna är enligt utredningen de geografiska kriteriernas utslagsgivande betydelse för gränsdragningen. Även territorialhavskonventionen bygger enligt utredningen väsentligen på geografiska kriterier. Vissa bestämmelser i konventionen (art. 4) ger emellertid möjlighet att dra baslinjer längre ut än vad som föranleds av de rent geografiska förhållandena. I vissa fall får nämligen hänsyn tas till kustbefolkningens ekonomiska intressen.

Utredningen har funnit övervägande skäl tala för att Sverige utgår från de hävdvunna svenska principerna och inte söker utnyttja de i territorialhavskonventionen givna möjligheterna att dra räta baslinjer längre ut. Som främsta skäl för sin ståndpunkt hänvisar utredningen till en bestämmelse i konventionen (art. 5 punkt 2), som har tillkommit för att förebygga att den fria sjöfarten skall lida intrång till följd av den liberalare gränsdragning som konventionen medger. Bestämmelsen innebär, att efter en utflyttning av baslinjerna främmande fartygs rätt till oskadlig genomfart fortfarande skall gälla i de områden innanför de nya baslinjerna inom vilka sådan rätt tidigare förelegat. Utredningen framhåller, att denna bestämmelse liksom de liberalare gränsdragningsreglerna rönt stark kritik från svensk sida under förarbetena till konventionen. Enligt svensk uppfattning skulle nämligen från såväl marin synpunkt som tull- och annan bevakningssynpunkt betydande svårigheter uppkomma, om olika delar av vattenområdena innanför de räta baslinjerna fick olika rättslig karaktär.

På grund härav föreslår utredningen, att enligt hävdvunna svenska principer endast geografiska hänsyn skall bestämma de räta baslinjernas sträckning. Avgörande för utredningens förslag i detta hänseende har sålunda varit

kustens konfiguration. Utredningen har helt sett bort från djupförhållandena liksom från den ekonomiska verksamhet som bedrivits av kustbefolkningen. När utredningen föreslår, att de räta baslinjerna i vissa fall skall dras längre ut än på 1934 års tullkort, innebär detta ej att några nya principer införs utan att man tagit hänsyn till landhöjningen och att man i ljuset av den senare utvecklingen funnit sig kunna anlägga en något mindre restriktiv syn på vad som skall hänföras till inre vatten än man gjorde vid dragningen av baslinjer på tullkorten.

Även om utredningen sålunda inte lagt konventionen omedelbart till grund för sina förslag till räta baslinjer, har denna likväl beaktats i väsentliga avseenden. Den har bl. a. ansetts fylla en viktig funktion genom att den är mera utförlig än hittillsvarande folkrättsliga regler. Detta gäller särskilt frågorna i vilka områden ett system med räta baslinjer får tillämpas och mellan vilka punkter räta baslinjer får dras. Fastän Sverige ännu inte tagit ställning till frågan om en anslutning till konventionen, anser utredningen det värdefullt att även i frågor där tillräckligt stöd finns i de hävdvunna svenska principerna hålla sig inom ramen för konventionens regler.

När det gäller frågan, i vilka områden ett system med räta baslinjer får tillämpas längs den svenska kusten, synes enligt utredningen resultatet bli i allt väsentligt detsamma, vare sig man följer konventionen eller de svenska principerna. Utredningen har funnit ett sådant system vara tillämpligt utmed huvuddelen av kusten. En jämförelse med 1934 års tullkort visar, att man då gjort i stort sett samma bedömning.

De utanför fastlandet belägna punkter mellan vilka räta baslinjer får dras kan enligt de svenska författningarna vara belägna på öar, holmar eller skär, som inte ständigt översköljs av havet. Enligt konventionen får räta baslinjer inte dras till eller från »low-tide elevations» — dvs. naturligt bildade landområden som är omgivna av vatten och belägna över vattenytan vid lågt tidvatten men därunder vid högt tidvatten — om inte på dessa uppförts fyror eller liknande inrättningar, som ständigt befinner sig över vattenytan. Denna bestämmelse i konventionen har emellertid, framhåller utredningen, utformats med hänsyn till förhållandena vid tidvattenskuster och är inte direkt tillämplig på svenska förhållanden. Tidvattensförändringarna vid de svenska kusterna är synnerligen obetydliga såväl i Östersjön som på västkusten och överträffas helt av sådana vattennivåförändringar som förorsakas av meteorologiska faktorer. Det skulle därför i och för sig inte finnas anledning att frånga den svenska regeln, som ju sedan länge varit erkänd. Utredningen har ändå ansett den inte helt klara överensstämmelsen med konventionen påkalla försiktighet vid bestämmandet av baslinjepunkter. Dessa har därför i allmänhet utvalts så, att de skall vara synliga över vattenytan vid medelvattenstånd. I några fall har utnyttjats skär synliga endast vid lågt vattenstånd förutsatt att på skäret uppförts fyr eller annan liknande fast inrättning.

Utredningens överväganden utmynnar i ett förslag till baslinjesystem. De rätta baslinjerna och territorialgränsen har inlagts på en vid betänkandet fogad karta.

De principiella ställningstaganden som ligger till grund för dragningen av baslinjerna bör enligt utredningens mening komma till uttryck i en särskild författning, i vilken meddelas generella bestämmelser om utsträckningen av och gränserna för rikets sjöterritorium. Den författningsmässiga regleringen har skett i form av ett förslag till lag om Sveriges sjöterritorium. Till detta är fogat ett förslag till kungörelse med närmare bestämmelser om territorialhavets beräkning. Genom att huvudreglerna för sjöterritoriets utsträckning upptas i en författning av lags dignitet uppnås enligt utredningen bl. a. vissa lagstiftningstekniska fördelar.

Den av utredningen föreslagna lagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*. Den innehåller i 1 §, att Sveriges sjöterritorium omfattar rikets inre vatten och territorialhav samt att det begränsas mot det fria havet eller annan stats territorium av territorialgränsen. I 2 § anges vad som utgör inre vatten. Detta sker i nära anslutning till nu förekommande regler i ämnet. Enligt 3 § utgörs rikets territorialhav av det utanför rikets landområden och inre vatten belägna vattenområdet med en bredd av fyra nautiska mil eller 7 408 meter. Från denna regel görs undantag för områden närmast rikets gränser mot Norge och Finland samt Öresund och Ålands hav. I 4 § meddelas vissa regler för territorialhavets beräkning. Enligt 5 § slutligen äger Kungl. Maj:t meddela närmare bestämmelser om territorialhavets beräkning.

Remissyttrandena

Utredningens förslag har så gott som helt tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Endast i fråga om vissa detaljer har kritik anförts. Angående förslaget i a l l m ä n h e t framhåller flera remissinstanser de fördelar det medför genom sin klara och enkla gränsdragning. *Överbefälhavaren* uttalar, att utredningens betänkande utmynnar i ett från såväl allmän som militär synpunkt väl avvägt förslag beträffande utgångspunkterna för beräkning av den svenska territorialgränsen. *Justitiekanslern, sjöfartsstyrelsen, rikets allmänna kartverk, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län* ansluter sig uttryckligen till utredningens ståndpunkt, att Sverige vid bestämmandet av de rätta baslinjernas sträckning skall tillämpa hävdvunna svenska principer utan att utnyttja de möjligheter till utvidgning av sjöterritoriet som territorialhavskonventionen medger. *Sveriges fiskares riksförbund* anför att utredningen lyckats väl i sitt förslag till ett system med rätta baslinjer, som kan ge en klar och enkel territorialgräns, och till en lag, som kan ersätta de nuvarande delvis oenhetliga bestämmelserna i olika författningar. Enligt förbundet kommer förslaget om det genomförs att underlätta arbetet för

dem som har att syssla med frågor i anslutning till handelssjöfart, fiske och vårt militära sjöförsvaret. *Svenska sjöfolksförbundet* framhåller likaså med tillfredsställelse utredningens väl avvägda betänkande och lagförslag.

Kammarkollegiet anmärker, att utredningens tillämpning av baslinjesystemet är återhållsam i förhållande till hur vissa andra länder utnyttjat möjligheterna att utvidga sina havsterritorier, men framhåller samtidigt, att systemet synes ha tillämpats ännu försiktigare i Finland. Kollegiet anser att det bör ytterligare övervägas, om tillräckliga skäl finns att låta en lag med så utpräglat stats- och folkrättsligt syfte omfatta även sötvattenområden.

Förslagets verkningar för fisket uppmärksammas av *fiskeristyrelsen*, *hushållningssällskapens fiskerinämnder* och de *fiskarorganisationer* som yttrat sig. Det påpekas sålunda, att trålfiske är förbjudet på svenskt territorialvatten enligt fiskeristadgan den 24 september 1954 (nr 607) men att Kungl. Maj:t genom särskilda kungörelser medgivit undantag från detta förbud vid både västkusten och ostkusten. Dessa undantagsbestämmelser om inflyttning av trålgränsen ansluter till »territorialgränsen» eller »gränsen för inre territorialvattnet». Eftersom det remitterade förslaget på vissa håll medför en viss utflyttning av nämnda gränser, blir gränserna för trålfisket förskjutna i motsvarande mån. Olägenheterna därav bör avhjälpas genom reviderade bestämmelser för trålfisket.

Den föreslagna nya terminologin kan enligt *överbefälhavaren* medföra vissa olägenheter men bör kunna accepteras med hänsyn till att de engelska och franska benämningarna synes ha uppnått erforderlig stadga. *Fiskeriintendenten i Västerhavets distrikt* anser förslaget till ny terminologi välgrundat och praktiskt. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* finner de nya uttrycken »rikets inre vatten» och »territorialhav» lämpliga. *Svenska sjöfolksförbundet* anser det synnerligen beaktansvärt att uttrycken sjöterritorium, inre vatten, territorialhav och territorialgräns föreslås komma till användning i lagtexten.

Justitiekanslern anser det vara en lämplig och klagörande terminologisk ändring att i överensstämmelse med internationellt språkbruk införa beteckningen territorialhav för det vattenområde som nu kallas yttre territorialvatten. I övrigt ställer sig justitiekanslern mera tveksam till utredningens terminologi. Den av utredningen använda termen »Sveriges sjöterritorium» som gemensam beteckning för territorialhav och inre vatten torde sakna motsvarande internationella term. Med utgångspunkt från svenskt språkbruk ter det sig föga rimligt att anse insjöar, vattendrag eller kanaler som delar av sjön eller havet. Justitiekanslern ifrågasätter därför, om inte den oklara termen sjöterritorium bör ersättas med termen vattenterritorium. Han påpekar, att enligt norsk terminologi konventionens »territorial sea» översätts med »sjöterritorium» och »internal waters» med »indre farvann». En så långt möjligt enhetlig nordisk terminologi är önskvärd i fråga om de grundläggande begreppen på förevarande område.

Kammarkollegiet tillstyrker också, att uttrycket territorialhav får ersätta ordet territorialvatten. Förslagets begrepp »rikets inre vatten» och »rikets territorialhav» innebär enligt kollegiet en distinktion som saknar förbindelse med den privat- eller civilrättsliga distinktionen enskilt vatten — allmänt vatten och därför kanske kan skapa vissa risker för missförstånd. Kollegiet är dock i allt fall f. n. inte berett att anvisa något sätt att undvika detta.

Att de grundläggande bestämmelserna i ämnet föreslås få form av en särskild lag ser *hovrätten för Västra Sverige* som ett framsteg. *Sjöfartsstyrelsen* tillstyrker också uttryckligen, att omfattningen av Sveriges sjöterritorium blir reglerad i en författning med karaktär av lag. Genom införande däri av termerna sjöterritorium, inre vatten och territorialhav finns förutsättningar för en fastare terminologi i åtskilliga andra författningar med motsvarande uttryck. *Kammarkollegiet* anser det önskvärt att sjöterritoriets utsträckning regleras i lag och tillämpningskungörelse. Det samma menar *lantmäteristyrelsen*. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* anser det av olika skäl motiverat, att de grundläggande bestämmelserna om hithörande gränsdragningar upptas i en allmän författning av lags natur.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför däremot, att fråga synes vara, inte om meddelande av normföreskrifter utan om en förnyad svensk deklaration i vissa folkrättsliga statusspörsmål. Det kan därför möjligen ifrågasättas om det överensstämmer med nuvarande konstitutionella principer att för ändamålet nyttja ett till synes rent formellt lagbegrepp.

Även frågan om territorialhavsbredden berörs i några remissyttranden. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det vara en fråga av stor vikt att territorialhavet snarast väsentligt breddas, så att myndigheterna och främst Kungl. Maj:t får ökade möjligheter att åstadkomma kontroll över bl. a. utsläpp av olja, slam o. d. samt tippning av bilvrak och liknande utanför landets kuster. Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* är det företrädesvis från försvarssynpunkt och med hänsyn till fiskerinäringen önskvärt, att frågan om bredden av territorialhavet blir föremål för utredning. Liknande synpunkt framför *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. *Sveriges fartygsbefälsförening*, med vilken *Sveriges redareförening* instämmer, anser att frågan om utvidgning av territorialhavsbredden till sex sjömil bör tas upp till prövning i samband med fastställandet av gränserna för att möjliggöra ökat skydd åt handelssjöfarten. *Gotlands handelskammare* uttrycker önskemål om samma bredd på territorialhavet i Östersjön utanför alla där belägna staters kuster.

Departementschefen

Det svenska territorialvattnets omfattning framgår av ett flertal författningar på skilda områden. Den viktigaste är 1927 års tullstadga med de där-

till anslutande s. k. tullkorten 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 remissyttranden. 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 anförda 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 hänförs 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 cirkelbågemedelpunkter. 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 grundläggande 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.

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet på grundval av baslinjeutredningens förslag upprättats förslag till *lag om Sveriges sjöterritorium*. Beträffande det närmare innehållet får jag hänvisa till de särskilda bestämmelserna i det följande.

De särskilda bestämmelserna

1 §.

Paragrafen överensstämmer med utredningens förslag så när som på en obetydlig redaktionell jämkning. Som jag har anført i den allmänna

motiveringen föreslås benämningarna »inre vatten» och »territorialhav» i stället för de i nuvarande författningar förekommande benämningarna inre territorialvatten eller inre farvatten samt yttre territorialvatten.

2 §.

Utredningen. I paragrafen anges omfattningen av inre vatten i ordalag, som närmast ansluter till motsvarande bestämmelser i tillträdeskungörelsen och sjötrafikförordningen. Utredningen har övervägt en helt ny formulering av dessa bestämmelser men har likväl stannat för ordalag, som finns i svenska författningar sedan åtskilliga decennier tillbaka. Därmed har också markerats att baslinjedragningen främst grundar sig på traditionella svenska regler. I enlighet härmed innehåller första stycket, att rikets inre vatten utgörs av a) insjöar, vattendrag och kanaler inom riket; b) vid rikets kuster belägna hamnar, bukter och vikar; samt c) övriga vattenområden, som är belägna innanför och emellan utmed kusterna liggande öar, holmar och skär, som inte ständigt översköljs av havet. I andra stycket föreskrivs, att i Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen endast hamnar utgör inre vatten.

Att insjöar, vattendrag och kanaler inom riket räknas som inre vatten är enligt utredningen självklart. Som komplettering till hamnar nämns i nu gällande författningar hamninlopp. Utredningen har dock funnit, att vid hamnar belägna vattenområden, som ligger utanför pirar, vågbrytare eller andra fasta anläggningar som hör till hamnarna, inte kan betecknas som inre vatten.

Beträffande bukter och vikar erinrar utredningen om bestämmelserna i art. 7 i territorialhavskonventionen. Enligt dessa får bukter och vikar räknas som inre vatten i huvudsak endast om de tränger in i landet till ett djup som står i sådant förhållande till mynningens bredd att de innefattar ett vattenområde, som är omslutet av land. Ytan av sådant vattenområde skall dessutom vara minst lika stor som ytan av en halvcirkel, vars diameter är en linje tvärs över mynningen. Vidare skall uppmätningen av ytan ske från lågvattenlinjen utefter stranden i inbuktingen och en linje som förbinder lågvattenpunkterna vid dess naturliga mynning. Om bukten till följd av öar har mera än en mynning, skall halvcirkeln dras med en diameter motsvarande summan av längden av linjerna tvärs över de olika mynningarna. Öar i bukten skall inbegripas som om de var en del av dess vattenområde. Slutligen får buktmynningen vara högst 24 nautiska mil. Om den är bredare, får det inre vattnet inte räknas längre ut än till en baslinje av högst denna längd, som dragits inne i bukten.

Enligt utredningens uppfattning bör det svenska begreppet »bukter och vikar» i paragrafen tolkas i överensstämmelse med det refererade avsnittet i konventionen. Utredningen anser dock att det inte finns någon anledning att skriva in regeln i den föreslagna lagen. Enligt konventionen äger nämnda bestämmelser om bukter och vikar inte tillämpning i skärgårds-

områden. Utmed den svenska kusten får de därför betydelse endast i ett fåtal fall som beaktas i utredningens förslag till baslinjer.

Den i första stycket under c) angivna regeln om begränsningen av de inre vattnen utåt havet vid öar, holmar eller skär, som ligger utmed kusterna och inte ständigt översköljs av havet, finns belagd redan i en kungörelse av den 5 maj 1871 (nr 21 s. 2) angående fisket på västkusten. Starka skäl talar därför enligt utredningen för att behålla formuleringen. Tolkningen av denna liksom övriga bestämmelser i den föreslagna lagen förutsätts dock ske med hänsyn till territorialhavskonventionens regler, där dessa är tillämpliga. Med ö avses ett naturligt bildat landområde, som är omgivet av vatten och beläget över vattenytan vid medelvattenstånd. Med holme avses i normalt språkbruk en mindre ö. Vad slutligen beträffar skär, menas här likaledes ett mindre, vanligen lågt liggande, naturligt bildat landområde, oavsett om det består av en klippa, en sand- eller en grusformation. Skär, som inte ständigt översköljs av havet, är ett naturligt bildat landområde som åtminstone vid lågt vattenstånd men inte nödvändigtvis vid medelvattenstånd höjer sig över vattenytan.

Angående den i andra stycket gjorda inskränkningen i fråga om inre vatten i Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen anför utredningen, att en liknande bestämmelse förekommer i tillträdeskungörelsen och neutralitetskungörelsen. I sistnämnda författningar används emellertid även uttrycket »hamninlopp», vilket enligt vad nyss nämnts strukits i förslaget. Utredningen föreslår, att bestämmelsen får generell giltighet. Dess betydelse kommer dock sannolikt även i fortsättningen att i första hand anknytas till frågorna om rätt till oskadlig genomfart. Det har varit ett traditionellt svenskt intresse att lämna denna rätt oinskränkt i Öresund.

Remissyttrandena. Som tidigare nämnts anser *kammarkollegiet* att det bör ytterligare övervägas om tillräckliga skäl finns att låta en lag med så utpräglat stats- och folkrättsligt syfte omfatta även sötvattenområden. Kollegiet säger sig inte kunna se att utredningen fullt övertygande visat att behov föreligger av att lagfästa ett begrepp »Sveriges sjöterritorium», vilket skulle omfatta inte bara rikets havsområden utan också, utan storleksbegränsning nedåt, samtliga sjöar och vattendrag samt kanaler.

Civilförsvarsstyrelsen ifrågasätter lämpligheten av utredningens underlåtenhet att i lagen ta in ett uttryckligt stadgande att de geografiska begrepp som anges i paragrafen skall tolkas med hänsyn till territorialhavskonventionens regler. Styrelsen framhåller, att i lagförslagets 5 § lämnas en vidsträckt fullmakt för Kungl. Maj:t att förordna om gränsdragningen, vilken särskilt under krig mellan främmande makter då Sverige är neutralt kan vara av väsentlig betydelse för vårt handlande. Styrelsen anser därför att tillämpliga bestämmelser i konventionen bör tas in i lagen eller att åtminstone en hänvisning till konventionen bör ske. Skulle detta inte

låta sig göra utan en föregående ratificering av konventionen, bör en anslutning till denna komma till stånd, om hinder inte anses föreligga från andra synpunkter.

Justitiekanslern erinrar om att enligt territorialhavskonventionen räta baslinjer inte får dras till eller från »low-tide elevations». Det kan möjligen göras gällande, att konventionen innebär att som baslinjepunkter skall användas endast skär som är synliga över vattenytan vid högvattenstånd. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* ifrågasätter, om inte lagtexten i första stycket under c) bör omformuleras så att den närmare återger de normer som utredningen uppger sig ha tillämpat i praktiken vid bestämmandet av baslinjepunkterna.

Departementschefen. Den av utredningen föreslagna lydelsen i denna paragraf överensstämmer mycket nära med motsvarande bestämmelser i tillträdeskungörelsen och sjötrafikförordningen. Dessa bestämmelser är i sin tur till övervägande del hämtade från äldre svenska författningar eller föreskrifter. Även jag anser, att man såvitt möjligt bör anknyta till tidigare svenska bestämmelser och därigenom framhäva, att bestämningen av rikets inre vatten sker enligt hävdvunna svenska principer. Enligt vad jag redan antytt i den allmänna motiveringen kan jag inte finna något principiellt hinder mot att i likhet med vad som skett i äldre svenska författningar ta med sötvattenområden i bestämningen av sjöterritoriet. Som utredningen framhållit är det emellertid tvivelaktigt om det i första stycket under c) använda uttrycket »skär, som icke ständigt översköljas av havet» är förenligt med territorialhavskonventionens regler för räta baslinjer. Enligt dessa regler får sådana linjer inte dras från lågvattensupphöjningar, dvs. landområden som är belägna över vattenytan vid lågt tidvatten men ej vid högt tidvatten. Utredningen har inte heller vid bestämningen av baslinjerna utnyttjat bestämmelsen fullt ut utan valt baslinjepunkterna i allmänhet så, att de skall vara synliga över vattenytan vid medelvattenstånd. I några fall har valts skär som är synliga endast vid lågt vattenstånd men då under förutsättning att på skäret uppförts fyr eller annan liknande fast inrättning. Den av utredningen föreslagna tillämpningen kommer därigenom inte i strid med konventionens bestämmelser. För att även lagtexten skall överensstämma med konventionen torde uttrycket »skär, som inte ständigt översköljas av havet» böra utbytas mot ordet »skär» utan den efterföljande bestämningen.

Att såsom förordats i ett remissyttrande ta in eller hänvisa till bestämmelserna i territorialhavskonventionen bör enligt min mening inte ske. Dragningen av räta baslinjer bör som jag tidigare framhållit ske enligt hävdvunna svenska principer, låt vara att vid denna tillämpning även konventionens regler iakttas.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör metoden med räta

baslinjer komma till uttryck redan i själva lagen och inte bara i tillämpningskungörelsen. Det synes böra ske i förevarande paragraf genom att här anges att de till inre vatten hörande vattenområdena innanför och mellan öar, holmar och skär sträcker sig till räta linjer som Kungl. Maj:t bestämmer. I samband härmed torde punkterna b) och c) i utredningens förslag böra slås samman till en punkt. Första stycket har i departementsförslaget i enlighet med det anförda och efter en redaktionell jämkning i övrigt fått den lydelsen att till inre vatten räknas, förutom 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 Kungl. Maj:t bestämmer.

Andra stycket innehåller i överensstämmelse med utredningens förslag, att i Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen endast hamnar räknas till inre vatten.

3 §.

Utredningen. Enligt första stycket i utredningens förslag utgörs rikets territorialhav av det utanför rikets landområden och inre vatten belägna vattenområdet med en bredd av fyra nautiska mil eller 7 408 meter. Utredningen har som förut nämnts inte tagit ställning till frågan om bredden av det svenska territorialhavet utan upptagit nu gällande bredd.

I andra stycket anges fyra undantag från första stycket. Först förklaras, att territorialhavet i området närmast rikets gräns mot Norge sträcker sig intill en linje på ett avstånd av fyra nautiska mil från och parallellt med den räta linjen genom den nordligaste bland de med namnet Stora Drammen betecknade skären och den sydost om ön Heja belägna övervattensstenen Hejeknubb. Den nämnda räta linjen finns angiven i 1909 års skiljedom i den svensk-norska s. k. Grisbådatvisten. Genom denna dom fastställdes del av sjögränsen mellan de båda länderna. Avvikelsen från huvudregeln innebär, att territorialhavet i stället för att beräknas från en rät linje, som förbinder två på svenskt område belägna öar eller skär, beräknas från den i domen angivna linjen mellan ett skär på svenska sidan, Stora Drammen, och närmaste skär på den norska sidan, Hejeknubb. Den sålunda föreslagna territorialgränsen avviker inte från den på 1934 års tullkort inlagda gränsen.

Det andra undantaget hänför sig till Öresund, där territorialhavets bredd i vissa delar understiger fyra nautiska mil. Detta är en följd av de geografiska förhållandena samt en med Danmark slutet överenskommelse år 1932, enligt vilken en på närmare angivet sätt bestämd demarkationslinje skall dras i sundets längdriktning. Demarkationslinjen ligger i vissa områden, bl. a. utanför Lundåkra- och Lommabukterna, på ett avstånd överstigande fyra nautiska mil från lågvattenlinjen på närmaste svenska landområde. Där bildas sålunda på svensk sida om demarkationslinjen smärre områden av fritt hav. Såvitt framgår av den på tullkortet inlagda gränslinjen synes

emellertid det svenska tullområdet ha hävdats intill demarkationslinjen även i dessa områden.

Det tredje undantaget avser Ålands hav. I den topografiska gränsbeskrivning som efter freden i Fredrikshamn undertecknades i Torneå den 19 januari 1811 fastställdes gränsen mellan Sverige och Finland så, att den går i huvudsaklig nord-sydlig riktning över ön Märket och därför även avgränsar territorialhavet mot öster. Denna gräns har sedermera återgivits i konventionen den 20 oktober 1921 angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (Sö 1921: 26).

Det fjärde och sista undantaget hänför sig till området i Bottenviken närmast gränsen mot Finland. Där har på motsvarande sätt som i området närmast Norge den rätta baslinjen dragits mellan de intill gränsen längst ut belägna svenska och finska skären, nämligen Letto och Selkäsarvi. Enligt 1956 års finska förordning angående tillämpningen av lagen om gränserna för Finlands territorialvatten har motsvarande finska rätta baslinje dragits mellan samma punkter.

Departementschefen. Jag biträder utredningens förslag helt. Endast vissa smärre redaktionella jämkningar har vidtagits.

4 §.

Utredningen. I denna paragraf anges utgångspunkterna för territorialhavets beräkning. Enligt huvudregeln skall territorialhavet vid rikets landområden beräknas från strandlinjen vid lågt vattenstånd och vid inre vatten belägna utmed kusterna från yttergränserna för dessa vattenområden.

Till rikets landområden räknas utom fastlandet även öar, holmar och skär. Beträffande skär bör dock observeras det undantag som anges i andra punkten av paragrafen. Sålunda skall skär, som vid lågt vattenstånd men ej vid medelvattenstånd höjer sig över vattenytan, kunna tas till utgångspunkt för beräkning av territorialhav endast om det är beläget på ett avstånd av högst fyra nautiska mil från närmaste till riket hörande landområde, som höjer sig över vattenytan vid medelvattenstånd. Bestämmelsen har föreslagits av hänsyn till art. 11 punkt 2 i territorialhavskonventionen, enligt vilken en upphöjning, som endast vid lågt tidvatten ligger över vattenytan (low-tide elevation) och som är belägen på ett avstånd överstigande territorialhavsbredden från fastlandet eller en ö, ej har eget territorialhav. En sådan upphöjning utgör inte desto mindre del av landterritoriet.

Departementschefen. Jag biträder i sak utredningens förslag, som lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Vissa redaktionella jämkningar har vidtagits. Bl. a. förordar jag att man när det gäller beräkningen av territorialhavet vid inre vatten uttryckligen hänför sig till de rätta linjer som bildar yttergränserna för de inre vattnen (rätta baslinjer).

5 §.

Departementschefen. Paragrafen innehåller i överensstämmelse med utredningens förslag, att ytterligare bestämmelser om territorialhavets beräkning meddelas av Kungl. Maj:t.

Övergångsbestämmelserna

Departementschefen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1966. Neutralitetskungörelsen och tillträdeskungörelsen är föremål för särskild översyn. Denna sker med sikte på att ändringarna i dessa författningar skall träda i kraft samtidigt med det nu förevarande lagförslaget. Det är avsett att samtidigt genomföra ändringar i tullstadgan. I dessa författningar kan den nya terminologin införas i samband med de i övrigt avsedda ändringarna. När det gäller ett flertal andra gällande författningar kan emellertid den nya terminologin tänkas skapa tvekan om rätta innebörden av olika uttryck, som nu förekommer i dem. Att nu företa ändringar i alla dessa senare författningar, vilka finns uppräknade i utredningens betänkande, anser jag förenat med onödigt omgång. I stället bör som utredningen föreslagit en övergångsbestämmelse införas av innebörd att de i äldre författningar förekommande uttrycken svenskt territorialvatten och svenskt farvatten avser Sveriges sjöterritorium, att uttrycken inre territorialvatten och inre farvatten avser inre vatten samt att uttrycket yttre territorialvatten avser territorialhavet.

Föredraganden hemställer att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga det inom justitiedepartementet upprättade förslaget till lag om Sveriges sjöterritorium.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

S. O. Bellskog

**Baslinjeutredningens
Förslag till
lag om Sveriges sjöterritorium**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

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

2 §.

Rikets inre vatten utgöres av

- a) insjöar, vattendrag och kanaler inom riket;
- b) vid rikets kuster belägna hamnar, bukter och vikar; samt
- c) övriga vattenområden, som äro belägna innanför och emellan utmed kusterna liggande öar, holmar och skär, som icke ständigt översköljas av havet.

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

3 §.

Rikets territorialhav utgöres av det utanför rikets 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 rikets gräns 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 i deklarationen med Danmark den 30 januari 1932 angående vissa gränsförhållanden i Öresund angivna linjen i sundets längdriktning;
- c) i Ålands hav ej utöver rikets gräns mot Finland; samt
- d) i området närmast rikets gräns 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 §.

Territorialhavet beräknas vid rikets landområden från strandlinjen vid lågt vattenstånd och vid inre vatten belägna utmed kusterna från dessa vattenområdens yttergränser. Från skär som vid lågt vattenstånd men ej vid medelvattenstånd höjer sig över vattenytan, beräknas territorialhav endast därest skäret ligger på ett avstånd icke överstigande fyra nautiska mil från närmaste till riket hörande landområde, som höjer sig över vattenytan vid medelvattenstånd.

5 §.

Närmare bestämmelser om territorialhavets beräkning meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den

Vad i lag eller författning finnes stadgat om svenskt territorialvatten och svenskt farvatten skall härefter i stället avse Sveriges sjöterritorium. Likaledes skall vad som finnes stadgat om inre territorialvatten och inre farvatten i stället avse inre vatten och vad som stadgas om yttre territorialvatten i stället avse territorialhav.