

CAY HOLMBERG:

Territorialhavet breddas

Förmodligen är det inte många som vet att den 1 juli i år ökas Sveriges yta med tio procent. Då breddas nämligen Sveriges territorialhav från 4 till 12 distansminuter. Regering och riksdag har beslutat detta, och lagen utfärdades i december förra året. Det är alltså inte bara en fiskerigräns, som flyttas, utan det är landets egen gräns. Kommendörkapten Cay Holmberg pekar på flera fördelar som följer av beslutet. Han understryker också vilka nya skyldigheter vi åtagit oss, bland dem en mer vidsträckt övervakning. Tull och polis måste samarbeta inbördes och med andra myndigheter för att hävda den nya gränsen, och de militära myndigheterna måste med sina erfarenheter och sina medel bidra till ett gott resultat.

Den 18e december 1978 utfärdade regeringen en lag om breddning av Sveriges territorialhav från 4 till 12 distansminuter. Lagen träder i kraft den 1 juli 1979. Från den dagen har Sveriges totala yta ökat med ca 10 %.

Frågan om territorialhavets bredd har rönt relativt sett liten offentlig uppmärksamhet. Ekonomiska zoner och fiskezoner – flera hundra distansminuter breda – har i stället stått i centrum för diskussionerna och för kuststaternas anspråk på jurisdiktion över havet. Tvister mellan stater om delning av havet har blivit en nästan vardaglig företeelse. Parallellt med detta strävar FN:s tredje havsrättskonferens efter att åstadkomma en ny internationell rättsordning, något som visat sig ta avsevärt längre tid än man från början hade hoppats.

Dagligen görs nya fynd av gas och olja på havsbotten. Den strategiska balansen ändras successivt efterhand som nya fynd görs. Nordsjön och Norska havet har härvid särskilt kommit i blickpunkten. Allt fler fyndigheter i den sk Vikinggraven har medfört att Storbritannien och Norge snart är självförsörjande med olja.

Bemannade och obemannade civila undervattenfarkoster finns i bruk i stort antal. Nya typer med förbättrade prestanda dyker upp på den snabbt expanderande offshoremarknaden. Det är kanske därför inte underligt att den i och för sig föga kontroversiella frågan om territorialhavets bredd kommit i skymundan.

Principen om det "fria havet" har emellertid stått mot principen om det "slutna havet" sedan lång tid tillbaka.

I den romerska rätten ansågs havet och

dess levande resurser vara fritt för hela mänskligheten. Kuststaternas jurisdiktion slutade då vid strandlinjens högvattenmärke.

Under medeltiden, då handelssjöfarten ökade i betydelse, började vissa stater utöva jurisdiktion över kustfarvatten. Mot slutet av 1400-talet hade Spanien och Portugal med stöd av påven skaffat sig suveränitet över praktiskt taget hela Atlanten. Upptäckten av nya världsdelar medförde sedan ökad handelssjöfart, och därmed ökade också kraven på frihet för sjötrafik på alla hav.

En av de tidigaste förkämparna för principen om "det fria havet" var drottning Elisabeth av England, som vände sig mot det spansk-portugisiska monopolet på sjöfart till den Nya Världen och mot det dansk-norska herraväldet över Nordsjön. Som stöd för sina idéer om "mare librum" hade hon en stark flotta. Utan den hade möjligheterna att påverka utvecklingen varit mycket små.

I början av 1600-talet var motsättningarna mellan holländare och portugiser särskilt starka. Båda strävade efter att skaffa sig inflytande i Bortre Indien och i den indonesiska övärlden. Holländarnas talan fördes av Hugo Grotius, som bl a i sitt verk "Mare Librum" pläderade för havens frihet. Endast de delar av havet som låg inom synhåll från land eller kunde behärskas därifrån skulle kunna läggas under nationell jurisdiktion. Synviddsgränsen eller kanonskottviddsgränsen skulle kunna utgöra en lämplig territorialhavsgrens.

Hugo Grotius principer om kuststatens suveränitet över inre vatten, ett relativt smalt territorialhav, strandstatsrätt till fiske i terri-

torialhavet och rätten till oskadlig genomfart genom territorialhavet har stått sig väl fram till våra dagar. Grotius främste motståndare, engelsmannen John Selden, som hävdade att havet tillhörde England, lyckades med sin bok "Mare Clausum", "det slutna havet", inte påverka folkrättsuppfattningen i nämnvärd grad.

Mot slutet av 1700-talet övergick man till att ange bredden i distansminuter. Under 1800-talet tillämpades i allmänhet territorialhavsbredder och neutralitetszoner mellan 3 och 12 distansminuter. I den anglosaxiska rättsuppfattningen kom 3-milsgränsen att bilda skola, och från senare hälften av 1800-talet fram till mellankrigsperioden var territorialhavsbredden, enligt internationell rättsuppfattning, 3 distansminuter.

3-milsregeln

Då man 1926 började arbeta med förberedelsearbetet till 1930 års Haagkonferens såg världen annorlunda ut. Ett stort antal kolonier hade blivit fria. Antalet stater hade också ökat genom att de stora imperierna – Ryssland, Tyskland, Ottomanska riket och Österrike/Ungern – fallit sönder.

Behovet av att kodifiera den internationella rätten var starkt. Man hade de misslyckade försöken att på traditionell politisk väg lösa problemen, före första världskrigets utbrott, i färskt minne. Men man bedömde allmänt att det skulle vara enkelt att fastställa den allmänt erkända 3-milsregeln i en konvention.

Det visade sig under förarbetet att enigheten inte var så stor – endast åtta stater var

beredda att acceptera en ren 3-milsgräns. Sverige och Norge uttalade sig för 4 distansminuter. Fyra stater – bla Finland – ville ha 6 distansminuter och några ville ha ändå mera. Då man samlades i Haag 1930 var motsättningarna i territorialhavsfrågan så starka att någon formell röstning aldrig kom till stånd. Flera stater ville också ha "tilläggszoner" för att kunna utöva fiske och tullkontroll även utanför territorialhavet. Haagkonferensen hade alltså – till stor förvåning – misslyckats med att fastställa en enhetlig territorialhavsbredd. Konferensen hade emellertid visat stormakterna att de mindre staterna inte längre var beredda att låta sig ledas. Havens frihet började nu naggas i kanten.

Andra världskriget kom att ytterligare mjuka upp 3-milsregeln. Vidsträckt neutralitetszoner och säkerhetszoner etablerades runt om i världen, med upp till 30 distansminuters bredd. Kraven på exklusiva kuststatsrättigheter blev allt större, efterhand som man fann olja och gas under havets botten. Under de närmaste åren efter andra världskriget kom USA och de sydamerikanska kuststaterna att leda utvecklingen. I USA önskade man reservera fiske och olja på kontinentalsocklarna åt sig själva. I Sydamerika kom utvecklingen att gå mot mycket breda territorialhav. Sovjet tillhörde också segrarna, men hade en relativt obetydlig flotta. Det var därför naturligt att Sovjet hävdade sina, redan 1927 proklamerade, 12 distansminuter för att hålla främmande fartyg borta från sina kuster. Bla togs svenska fiskefartyg tillfånga i områden där de av hävd fiskat.

Trots att Storbritannien tillhörde segrar-

na i kriget föll imperiet samman. Av de forna kolonierna var det få som anslöt sig till de gamla brittiska 3-milsreglerna. Sammanfattningsvis kan man säga att andra världskriget gav stöd åt breddade territorialhav. Efterkrigstidens havsrättsutveckling karakteriserades av bla fiskekrig. De mest kända är tonfiskekrigen mellan USA och vissa sydamerikanska stater, torskkriget mellan Island och Storbritannien samt japansk-koreanska tvisten om fisket i Japanska Sjön.

FNs havsrättskonferenser

Förenta nationernas försök att under de båda första havsrättskonferenserna 1958 och 1960 nå en enhetlig territorialhavsbredd kröntes inte heller med framgång. Redan under förberedelsearbetet hade experterna svårt att enas. Det stod emellertid klart att majoriteten ville ha bredare territorialhav än 3 distansminuter. Efter 3 månaders arbete våren 1958 hade konferensen inte kommit längre än där man började. Ett stort antal förslag hade lagts fram – bla ett svenskt förslag att territorialhavet skulle vara 6 distansminuter brett. Men inget fick erforderlig 2/3 majoritet.

Konferensen 1958 ajournerades utan att man nått något resultat i fråga om territorialhavets bredd. Vad konferensen hade betytt var att den slutgiltigt tagit död på principen om att territorialhavet skulle vara högst 3 distansminuter brett. Frågan var nu om bredden skulle vara 6 eller 12 distansminuter.

När FNs andra havsrättskonferens öppnades i Genève i mars 1960, introducerade

Sovjet ett förslag om territorialhav med fiskezon om tillsammans högst 12 distansminuter. Det enda förslag som vann bredare stöd var ett förslag från USA och Canada, som innebar 6 distansminuters territorialhav och därutöver en 6 distansminuters fiskezon. För att försöka få erforderlig 2/3 majoritet för förslaget gick dock USA och Canada under diskussionen med på ett tillägg, som innebar att stater som hade behov därav för sin folkförsörjning dessutom fick ha bredare fiskezoner.

Vid omröstningen gick bl a Östblocket under ledning av Sovjet emot, och det saknades en enda röst för att territorialhavsbredden skulle ha fastställts till högst 6 distansminuter. En anledning var att Japan i sista minuten drog tillbaka sitt utlovade stöd därför att man ansåg att tillägget om breda fiskezoner skulle gynna Korea. Sovjet hade proklamerat att man avsåg fortsätta att hävda sina 12 distansminuter hur röstningen än utföll.

Sedan konferensen misslyckats, hävdade USA att 3-milsregeln alltså var den enda internationellt godtagbara. För tredje gången sedan 1930 hade jordens stater misslyckats i sina försök att nå en enhetlig territorialhavsbredd.

Konferensen hade dock visat att det fanns ett stöd för 12 distansminuter breda fiskezoner. Norge och Danmark följde därför snabbt Islands exempel och inrättade fiskezoner. Detta föranledde i sin tur många stater att följa efter.

Under tiden efter 1960 har kuststaternas jurisdiktionskrav ökat alltmer. I dag hävdar de flesta av jordens kuststater ett territorialhav som är 12 distansminuter eller bredare.

På initiativ av Maltas förre FN-ambassadör Arvid Pardo startades 1967 arbetet med att skapa en ny havsrätt. FNs havsbottenkommitté började med att förbereda den 3:e havsrättskonferensen, som hittills har hållit sju sessioner utan att nå ett slutgiltigt resultat – nya havsrättskonventioner. Ifråga om territorialhavets bredd råder inte några motsättningar. Det finns en stark majoritet för att kuststaterna skall ha rätt till ett territorialhav som är högst 12 distansminuter brett. Flera stater talar för ett bredare, men om tillfredsställande jurisdiktion kan erhållas i långt bredare ekonomiska zoner, är även en del av dessa stater beredda att acceptera en minskning av sina nuvarande territorialhav.

Mycket talar alltså för att FNs tredje havsrättskonferens kommer att anta en konvention som fastslår 12 distansminuters territorialhav.

Varför ökat territorialhav?

I vår närhet tillämpar redan Sovjet och Polen 12 distansminuters bredd. Det är inte självklart att Sverige måste öka sitt territorialhav därför att andra stater gör det, men en ökning innebär stora fördelar. Det viktigaste är kanske att man skapar enhetliga regler i hela kustzonen. Dagens läge – ett smalt 4 distansminuters territorialhav med en typ av jurisdiktion och där utanför en inre fiskezon med andra typer av jurisdiktion – kommer att ersättas med en 12 distansminuter bred zon med samma jurisdiktion i hela kustzonen.

Den militära övervakningen kommer att förenklas. Vi behöver i fortsättningen bara

hålla reda på en gräns. Förvarningstiden blir i vissa avseenden förlängd genom att vi tidigare kan få indikation på att främmande fartyg eller flygplan kan komma att kränka vårt territorium. Särskilt i känsliga områden, tex kring Gotland, innebär detta stora fördelar.

Främmande nationers underrättelseverksamhet kommer också att försvåras.

Tullens och polisens verksamhet underlättas genom att samma lagar och förordningar kan tillämpas i hela området och möjligheterna att bekämpa smuggling förbättras också. Civila företag, som sysslar med offshoreverksamhet, får lättare att arbeta eftersom det sannolikt är enklare att administrera verksamhet som sker på svenskt territorium. Sjötrafiken kan i ökad utsträckning kanaliseras på ett från sjösäkerhetssynpunkt lämpligt sätt, samtidigt som de områden inom vilka svenska lotsar kan ges företräde ökar. Svenska myndigheter får också ökade möjligheter till miljöskyddande åtgärder.

Under ett neutralitetsskede kommer våra möjligheter att övervaka territorialhavet och att skydda såväl egen som andra neutrala

stators sjötrafik att avsevärt förbättras. Yttre kustmineringar kommer att kunna läggas ut på operativt sett viktiga platser redan före ett krigsutbrott. På så vis ökar säkerheten i utläggningen, resurser sparas i krigets inledningsskede och invasionsförsvaret förbättras.

Fördelar med ett bredare territorialhav – bredare än nuvarande – är lätt att påvisa. Några direkta nackdelar kan inte skönjas, även om man måste räkna med ökade kostnader för övervakning med radar, flyg och fartyg. Ökat ansvarsområde, ökade rättigheter och nya uppgifter medför som alltid ökade skyldigheter.

Det krävs emellertid också att våra resurser för att tillvarata havets möjligheter och att fylla våra uppgifter samordnas så att maximal effekt nås till lägsta kostnad. Den nyligen inrättade Havsresursdelegationen kommer säkert att bidra härtill, men en ökad samordning av olika övervakningsfunktioner är också nödvändig. Här har försvaret med sina välutvecklade system för övervakning och ledning en viktig uppgift att lösa.