

DANSK UDENRIGSPOLITISK INSTITUTS SKRIFTER

- fr. 8: Chr. Ree Schou: EF-budgettet og europæisk integration. 1981. 222 sider. Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- fr. 9: Erling Bjøl: Hvem bestemmer? 1983. 450 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- fr. 10: Peter L. Vesterdorf: Europaparlamentet og Europæisk integration 1983. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- fr. 11: Federspiel: Integration i teori og praksis. 1985. 218 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- fr. 12: Østrup & Pægtter Kristensen. Det økonomiske samarbejde i EF. 1986. 314 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- fr. 13: Hans Branner: 9. april 1940 - et politisk lærestykke? 294 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- fr. 14: Peter Nedergaard: EF's landbrugspolitik under omstilling 1988. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

DANSK UDENRIGSPOLITISK INSTITUTS HÆFTER

- 983/1 Erling Bjøl: Nordens sikkerhed i 1980'erne. 100 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 983/2 PL. Ølgaard: Strategiske atomvåben. 108 sider hft.. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 983/3 EF på skillevejen. 84 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 983/4 Jørgen Bæk Simonsen: Islam. Politik og religion. 136 sider hft.. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 984/1 Forsvar og økonomi i Sovjetunionen. 88 sider hft.. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 984/2 Laurids Mikaelson: EF Domstolen og Danmark. 86 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 986/1 Niels Jørgen Haagerup og Chr. Thune (red.): Folketinget og udenrigspolitikken. 86 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 987/1 Jens Nauntofte: USA og Mellempøsten. 118 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 988/1 Henrik Holtermann: Danish Foreign Policy. Literature in languages other than Danish 1979-1986, 109 sider, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

DANSK UDENRIGSPOLITISK INSTITUTS ÅRBØGER

- Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1979. 424 sider. Samfundsvidenskabeligt Forlag 1980.
- Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980. 491 sider. Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981. 424 sider. Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christian Thune & Nikolaj Petersen (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1982. 496 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Christian Thune & Nikolaj Petersen (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983. 510 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Christian Thune & Nikolaj Petersen (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1984. 478 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Christian Thune & Nikolaj Petersen: Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1985. 548 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Christian Thune & Nikolaj Petersen: Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1986. 576 sider. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 1987.

DANMARK OG HAVRETEN

Af Finn Laursen



Dansk Udenrigspolitisk Institut og
Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

INDHOLD

Forord	7
Indledning	9
Statslige mål, afhængighed og indrepolitik	12
FN's 1. havretskonference (1958)	17
FN's 2. havretskonference (1960)	24
Ratifikation af Genève-konventionerne	26
Den europæiske Fiskerikonvention (1964)	29
FN's havbundskomité	31
FN's 3. havretskonference (1973-1982)	38
Maksimering af strædekontrol	39
Maksimering af sejladstrettigheder	42
Maksimering af nationalt havområde	45
Den skizofrene stat: fiskeriproblemer	53
Værdifremmende politik	55
Dansk havretspolitik tilblivelse	58
Konklusioner	59
Bibliografi	64

FORORD

Dette skrift fremlægger det danske aspekt af forfatterens forskning i havretspolitik i de senere år for danske læsere. Et større værk om skandinavisk havretspolitik vil senere blive udgivet på engelsk.

Forskningen, der ligger bag dette skrift - såvel som andre publikationer - er blevet støttet af Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Dansk Udenrigspolitisk Institut, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg samt Højgaard Fondet, der herved alle takkes for den ydede støtte. Desuden udtrykkes tak til Marine Policy and Management Center ved Woods Hole Oceanographic Institution, USA, hvor jeg tilbragte året 1984-85.

Jeg vil også gerne takke dem, der har taget sig tid til at diskutere det behandlede emne med mig, det være sig medlemmer af den danske delegation til FNs 3. havretskonference eller kolleger, herunder først og fremmest cand. scient. pol. Jesper Grolin. Desuden bringes tak til mine forskningsassistenter ved Odense Universitet, Karen Hansen og Sylvia Fredenslund samt min kone Berenice Lara-Laursen.

September 1987

Finn Laursen,
London School of Economics,

INDLEDNING

Formålet med dette skrift er at analysere dansk havrets-politik i efterkrigs-tiden. Hvordan har Danmark reageret på og tilpasset sig de revolutionære ændringer, der har fundet sted i den internationale havretsorden. Vi skal først og fremmest se på de problemer, der har været behandlet på FN's tre havretskonferencer, den første i 1958, den anden i 1960 og den tredje i perioden 1973 til 1982. Forud for den første havretskonference i 1958 havde Den internationale Juristkommission beskæftiget sig med havret-ten, og mellem den anden og tredje konference beskæftigede FN's hav-bundskomit  sig med havretten fra 1968 til 1973. Havretten har således været på den internationale dagsorden mere eller mindre i hele efterkrigs-tiden. Vi skal altså forsøge at følge Danmarks politik inden for disse fora, og i nødvendig udstrækning uden for disse. Hvilke synspunkter har Dan-mark fremført og hvor aktivt? Hvordan blev Danmarks politik til? Hvilke interesser lå bag den danske politik?

Havretspolitik hører ikke til avisernes hverdagsemner. Dette betyder naturligvis ikke, at de er uinteressante eller af mindre betydning. Faktisk drejer det sig om spørgsmål, der er vigtige for et land som Danmark, der er omgivet af hav på næsten alle sider, og som altid har været afhængigt af fiskeri og skibsfart. Havretten etablerer nemlig regler for hvilke lande, der må udnytte havets ressourcer, hvor, hvornår og hvordan. Disse ressourcer er flere, først og fremmest fisk og et område, der muliggør sejlads. På tilsva-rende vis er rene strande en ressource, og beslutter vi os for at slippe af med noget af vort affald i havet, s  er havet også i den forbindelse en res-source. Det siger sig selv, at kontinentalsoklernes olie og naturgas er en ressource. Og i fremtiden vil det blive muligt at udvinde dybhavets minera-ler.¹

Men som verdens lande i stigende omfang benytter havområderne, vil der opstå konflikter. Og havenes levende ressourcer, som vi har set med hvalerne, kan overudnyttes. Der må derfor skabes regler, s  konflikter undgås og ressourcerne udnyttes på en rationel m de. Mange af disse reg-ler vil ifølge sagens natur være internationale regler. Disse bliver til delvis gennem statspraksis, som respekteres af andre stater i en vis tid, specielt af

1) For en generel introduktion kan henvises til Jesper Grolin og Finn Laursen, *Ret eller magt på havet* (København: FN-forbundet, 1982). Se desuden R.P. Barston and Patricia Birmie (eds.), *The Maritime Dimension* (London: Allen and Unwin, 1980), og Finn Laursen (ed.), *Toward a New International Marine Order* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1982).

de mere magtfulde stater, delvis gennem internationale aftaler, nogle bilaterale, mange multilaterale.

I flere århundreder var det gældende princip, at havene uden for et nævert kystfarvand, territorialfarvandet eller søterritoriet, var frit. Der var plads nok til alle landes skibe, og den forurening, de medførte, udgjorde ikke nogen trussel mod havmiljøet. Der var også fisk nok til alle, der ville fiske. I territorialfarvandet kunne kyststaten reservere fiskeriet for egne borgere, men skulle lade andre landes skibe passere, hvis de ikke udgjorde nogen trussel mod kyststaten.

Det er det øgede pres på havenes ressourcer, der har fået dette klassiske regime, havenes frihed, til at bryde sammen i indeværende århundrede, specielt siden 2. verdenskrig. Da den teknologiske udvikling gjorde det muligt at udnytte kontinentalsoklens olie og naturgas, opstod naturligt spørgsmålet: Hvem havde ret hertil? USA besluttede i 1945 at gøre krav på naturressourcerne i kontinentalsoklen ud for USAs kyst. Andre lande fulgte efter med lignende krav. Men geografi betød ikke nødvendigvis en retfærdig fordeling af disse ressourcer mellem verdens lande. Og det blev også et spørgsmål, hvor langt ud kyststaterne kunne påberåbe sig en sådan ret. Samtidigt blev der øget pres på havenes levende ressourcer efterhånden som fiskemetoderne blev mere og mere effektive og befolkningstilvækst forøgede efterspørgslen efter fisk. Også i denne forbindelse forsøgte kyststater at tilegne sig flere af disse ressourcer ved at udvide territorialfarvandet, eller indføre nationale fiskerizoner. Dette blev dog ikke uden store konflikter accepteret af fjernfiskerilande, og skibsfartslande frygtede at udvidede nationale zoner kunne indskrænke retten til fri sejlads uden for de traditionelt snævre territorialfarvande.

Det har været en lang og vanskelig proces at løse disse og mange andre problemer vedrørende den internationale havretsorden. Den første havretskonference i 1958 vedtog fire konventioner om henholdsvis kontinentalsoklen, territorialfarvandet, fiskeri og det åbne hav. Man kunne dog ikke enes om territorialfarvandets maksimale bredde. Og den definition, man gav af kontinentalsoklens ydergrænse, viste sig hurtigt problematisk, da man ikke bare nævnte 200 meters dybde, men også udnyttelighed. Teknologien udviklede sig meget hurtigere end forudset i 1958. Skulle kyststater kunne påberåbe sig havbundens ressourcer helt ud til verdenshavenes midte? Og hvis ikke, hvem skulle så have ret til at udnytte ressourcerne på havbunden uden for den nationale jurisdiktion? Dette sidste problem blev et af de vanskelige problemer på FN's tredje havretskonference, der i 1982 endelig nåede frem til vedtagelse af en ny havretskonvention, der nu er

åben for ratifikation, og som vil træde i kraft, når den bliver ratificeret af 60 lande.¹

Usikkerheden i forbindelse med havretskonventionen gælder ikke så meget tallet 60, men det at Reagans USA - fulgt af Storbritannien og Forbundsrepublikken Tyskland - har besluttet ikke at tiltræde konventionen på grund af utilfredshed med dennes afsnit om dybhavsminedrift, der bl.a. forudsiger oprettelse af en international havbundsmyndighed, der skal regulere dybhavsminedriften og selv deltage heri.² Uden de store industrilandes deltagelse vil det være vanskeligt at gøre denne myndighed operationsdygtig.

Andre dele af havretskonventionen er mindre kontroversielle i dag. Kyststaterne vil kunne indføre territorialfarvande på maksimalt 12 sømil og økonomiske zoner på 200 sømil. Konventionen indeholder særlige regler for passage af internationale stræder - med undtagelser vigtige for Danmark - samt for passage mellem øerne i arkipelagstater som f.eks. Indonesien. I den økonomiske zone vil kyststaten få „suveræne rettigheder“ til både levende og mineralske ressourcer, men der vil i princippet fortsat være fri sejlads, dog således at kyststaten får visse rettigheder i forbindelse med forureningskontrol. Det samme gør havnestaten. Flagstaten vil således i fremtiden ikke alene være ansvarlig for kontrol med havforurening fra skibe. Når dertil kommer, at kyststater med kontinentalsokler breder end 200 sømil også får ret til sokkelressourcer udenfor 200 sømil, så er det klart at kyststaterne er de store vindere i kampen om havets ressourcer.⁴

2) Teksten findes f.eks. i Bo Johnson Theutenberg, *The Evolution of the Law of the Sea* (Dublin: Tycooly International Publishing, 1984).

3) Om forhandlinger kan bl.a. henvises til James K. Sebenius, *Negotiating the Law of the Sea* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984), og Clyde Sanger, *Ordering the Oceans* (London: Zed Books, 1986). Om amerikansk politik kan henvises til Finn Laurssen, *Superpower at Sea: U.S. Ocean Policy* (New York: Praeger, 1983).

4) Se også Giulio Pontecorvo (ed.), *The New Order of the Oceans: The Advent of a Managed Environment* (New York: Columbia University Press, 1986).

STATSLIGE MÅL, AFHÆNGIGHED OG INDREPOLITIK

Det er altså formålet med dette skrift at undersøge den danske politik på disse områder. Vi vil forsøge at beskrive dansk politik, men samtidigt forsøge at forklare denne. Mere generelt er vi interesseret i at se, om vi ved at studere dansk havretspolitik kan få forøget indsigt i dansk udenrigspolitikks tilblivelse, ja udenrigspolitikks tilblivelse i det hele taget. Af den grund vil vi stille nogle spørgsmål, som forskere generelt har stillet i forbindelse med udenrigspolitisk analyse.

Et spørgsmål, der har optaget faget international politik udovert i lang tid, er, om man kan tale om en „national interesse“ og i så fald, om dette begreb er nyttigt for vor forståelse af udenrigspolitik. Den klassiske teori i international politik, den såkaldte realisme, ser staten som en rationel enhedsaktør, der tilstræber at maksimere den „nationale interesse.“ Ifølge en realist som Hans Morgenthau forfølger stater først og fremmest sikkerhedsmål.⁵ Dette sluttet fra det internationale systems natur. Stater er suveræne enheder, der må varetage deres egen sikkerhed. Fundamentalt set er det internationale system et anarki. Der findes ingen overnational myndighed, der kan sikre staternes territoriale og politiske integritet. Folkeretten er yderst svag sammenlignet med retssystemer i udviklede lande. Det anses derfor for legitimt for stater i visse situationer at anvende magt mod andre stater. Stater må derfor være forberedte på magtanvendelse. Følgelig har de normalt et militært apparat, inklusive krigsskibe til kystforsvar og for større staters vedkommende gerne også til andre opgaver.

Danmarks placering ved indsejlingen til Østersøen gør, at vi må forvente, at sikkerhedsovervejelser har indgået i dansk havretspolitik. Store Bælt og den danske del af Øresund er danske territorialfarvande, ikke åbent hav. Der gælder særlige passagerregler i de danske bælter for fremmede krigsskibe. Disse er baseret på folkerettens regler om uskadelig gennemsejling. Da strædepassage og en nærmere definition af uskadelig gennemsejling har været på dagsordenen for de internationale havretsforshandlinger, må vi forvente, at Danmark har gjort en særlig indsats på disse områder.

Med henblik på at forstå ressourceaspekter af havretspolitikken kan

5) Se f.eks. Hans Morgenthau, „Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review* 46 (December 1952), 961-88.

Stephen Krasners moderne version af realismen måske være en hjælp. Krasner ser staten som en autonom enhedsaktør, der har visse mål *qua* stat. De centrale beslutningstagere anses for at være forholdsvis isolerede i forhold til særinteresser inden for staten. På råvareområdet konkluderer Krasner, at USA har søgt at øge konkurrencemæssig økonomisk aktivitet og at sikre forsyningen med vigtige materialer.⁶

Krasners opfattelse af økonomisk udenrigspolitik har måske en vis relevans for dansk politik på skibsfartsområdet. Skibsfarten er naturligvis vigtig for dansk udenrigshandel. Mange importerede varer, herunder olie, kommer til Danmark pr. skib. Dertil kommer at dansk skibsfart indtjener valuta. Så det må være i den danske stats interesse at sikre denne skibsfart så frie forhold som muligt, herunder hindre nationale kyststatsbeføjelser, der kan genere skibsfarten.

Der er dog et område, hvor Krasners model forekommer for simpel. Det drejer sig om fiskeriområdet. Kongeriget Danmark består som bekendt af tre dele, det egl. sydlige Danmark samt Færøerne og Grønland. Da fiskeriforholdene ikke er de samme for disse tre dele af kongeriget, forventer vi, at det har været særligt vanskeligt for centrale beslutningstagere i København at finde frem til den nationale interesse på dette område.

Generelt må man spørge, om Krasner ikke overdriver statens enhedsnatur og autonomi. I studier af specielt amerikansk udenrigspolitik hævdes det ofte, at denne bliver til gennem en kamp mellem embedsmænd i forskellige ministerier, der ser forskellige aspekter af problemerne, og som også har personlige interesser at varetage. Man har kaldt denne alternative model for „bureaukratisk politik.“⁷

Vi må antage at forskellige ministerier i København har haft deres til tider forskellige synspunkter på havretten. Fiskeriministeriet har naturligvis været særlig interesseret i fiskerispørgsmål. Industri- eller Miljøministeriet har haft andre prioriteter. En koordinering har derfor måttet finde sted både i København og under havretskonferencerne gennem delegationerne, der har haft repræsentanter fra de berørte ministerier. Vi gætter dog på, at Udenrigsministeriet har været i stand til at klare denne koordinering uden de helt store konflikter. Danmark er trods alt et betydeligt mindre land end USA. Og Danmark har ikke USAs tradition for politisk ansatte embedsmænd.

Vi må også interessere os for den rolle, som industrien har spillet. Fiske-

6) Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978), 13-14.

7) Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971), og Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974).

riorganisationerne og Danmarks Rederiforening har været repræsenteret på havretsdelegationerne. Og det er en kendt sag, at der ofte findes et godt forhold mellem fagministerier og deres „klienter“. Politologer har udviklet ny-korporatistiske modeller, der forsøger at beskrive og forklare, hvorfor disse snævre forbindelser udvikler sig.⁸ Set fra embedsmændenes side er adgang til information en af årsagerne. Set fra industriens synsvinkel kan systemet betyde indflydelse. Danske fiskere har f.eks. normalt deltaget aktivt i dansk fiskeripolitik tilblivelse. Kan dette medføre, at særinteresser til tider får overvægt? Er der interesser, der til tider bliver glemt? Hvem taler for den generelle interesse? Har havmiljøet f.eks. tilstrækkeligt med talsmænd?⁹

Hvis interesserne ikke kan få deres synspunkter igennem via ministerierne, kan de gå til Folketinget eller de politiske partier. Det hænder, at indrepolitik påtvanger regeringen bestemte positioner i udenrigspolitiske spørgsmål. Under tilblivelsen af EFs fælles fiskeripolitik spillede fiskerne en sådan politisk rolle, der gjorde livet yderst vanskeligt for regeringen.¹⁰ Indrepolitiske interesser må således forventes at have sat visse grænser for, hvad centrale beslutningstagere, først og fremmest regeringen og Udenrigsministeriet, kunne beslutte.

Men de væsentligste krav til de danske beslutningstagere er nok kommet fra omverdenen. Det er blevet hævdet, at staterne bliver mere og mere afhængige af hinanden. En stats politik kan have omkostninger for en anden stat. På energiområdet har OPEC-landenes aktioner anskueliggjort dette. Staterne er altså følsomme, ja til tider sårbare, i forhold til andre staters politik.¹¹ På havretsområdet kan en kyststats aktioner have omkostninger for andre stater. Indførelse af bredere fiskerizoner vil påvirke fjernfiskerilandenes muligheder. Brede territorialfarvande eller særlige nationale miljøbestemmelser i økonomiske zoner kan øge omkostningerne for skibsfarten.

Den internationale afhængighed gør sig også gældende gennem internationale organisationers øgede betydning. I FN og store diplomatiske kon-

8) Se f.eks. Alan Cawson, *Corporatism and Political Theory* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), og Philippe C. Schmitter og Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: SAGE, 1979). Om Danmark, se f.eks. Lars Nørby Johansen og Ole P. Kristensen, „Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976“, i Gerhard Lehmbruch og Philippe C. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (London: SAGE, 1982), 189-218.

9) Besvarelse af disse spørgsmål er naturligvis ikke værdifri. Der vil indgå politiske præmisser.

10) Om indrepolitik i udenrigspolitik, se især James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1967).

11) Se især Robert O. Keohane og Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).

ferencer som havretskonferencerne anses alle stater uanset størrelse for at være lige. I tilfælde af afstemninger har de alle én stemme. Dette betyder i dag ofte, at en større gruppe af mindre stater kan beslutte, hvad der skal forhandles om, og, i tilfælde af afstemninger, hvad der skal besluttes. I dag har udviklingslandene et flertal i FN's generalforsamling, og det havde de også på FN's 3. havretskonference. Den dagsorden, man her nåede frem til, var ikke den, stormagterne havde ønsket i begyndelsen. Og resultatet tilfredsstillede heller ikke USA, som dog fortsat har en del „reel“ magt i forhold til FN-systemets formelle magt. Vanskelighederne ved at forudsigte havrettens fremtidige skæbne bunder sig netop i diskrepansen mellem reel og formel magt i det internationale system.

Men små stater kan ofte tilrane sig øget reel magt gennem sammenkædningsstrategier. Et godt eksempel herpå er Islands sejr i flere „torskekrige“ med Storbritannien, der som bekendt i de gode gamle dage „ruled the waves.“ Island var ikke bare i stand til at udnytte den internationale opinion på dygtig vis; i sidste instans var det sammenkædnningen af spørgsmålet om fiskerigrænsens bredde med Keflavik-basens fortsatte eksistens, og dermed med NATOs tilstedeværelse, der gav Island en vis portion reel magt over for den gamle stormagt Storbritannien. På tilsvarende vis har USA „tabt“ fiskerikrige med latinamerikanske stater. Man kunne have sendt flåden for at beskytte amerikanske fiskere, men dette ville have haft store diplomatiske omkostninger.

Centrale beslutningstagere sidder således i et net, der strækker sig både udadtil og indadtil. Udenrigspolitik bliver en tilpasningsproces. Det er balancen mellem eksterne og interne ændringer og krav, der bestemmer denne tilpasnings-proces' natur. James Rosenau har foreslået fire typiske tilpasningsmønstre: (1) Følgelig (acquiescent), hvis eksterne krav er høje og interne krav lave, (2) stejlt (intransigent), hvis eksterne krav er lave, men interne høje, (3) fremmende (promotive), hvis både eksterne og interne krav er lave, og (4) bevarende (preservative), hvis både eksterne og interne krav er høje.¹² På grund af industrilandenes øgede internationale afhængighed og hjemlige strukturers følsomhed kan disse landes politik ofte karakteriseres som bevarende. Valgfriheden er ofte temmelig begrænset. Centrale beslutningstagere vil søge at mindske ændringer.

I en omformulering af Rosenaus model er det blevet foreslået, at denne fjerde type af tilpasning burde kaldes balancerende tilpasning. Centrale

12) James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (New York: Nichols, 1981), 61.

13) Nikolaj Petersen, „Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior“, *Cooperation and Conflict* 12 (1977), 221-50.

beslutningstagere vil tilstræbe den optimale balance mellem eksterne og interne krav.¹³

Det er også blevet foreslået, at en sådan balancerende tilpasning kan være enten aktiv eller reaktiv. Den er aktiv, hvis den forsøger at ændre indterne og eksterne krav. Den er reaktiv, hvis den forsøger at reducere og harmonisere krav. En aktiv politik vil inkludere forskellige initiativer for at skabe alternative løsninger og fremme af værdier og principper. En reaktiv politik vil være mere *status quo* orienteret og pragmatisk. Den vil medføre en lav grad af uafhængig profil. Enighedsskabende initiativer vil blive støttet, men ikke startet på eget initiativ.¹⁴ Hans-Henrik Holm finder, at dansk politik over for udviklingslandene kan karakteriseres som reaktiv tilpasning, og han argumenterer for at andre aspekter af dansk udenrigspolitik også vil kunne karakteriseres som sådan. Den opfattelse, som man ofte finder hos danske politikere og embedsmænd, at landet er en aktiv brobygger internationalt, holder ikke i virkeligheden.

I dette skrift vil vi også stille spørgsmålet, om tilpasningsmodellen er nyttig med henblik på forståelse af dansk havretspolitik. Kan man generelt karakterisere dansk havretspolitik som reaktiv balancerende tilpasning? Eller, må vi skelne mellem forskellige aspekter af dansk havretspolitik, og var man mere aktiv på nogle områder end andre?

Per Hækkerup opsummerede dansk udenrigspolitikks mål i tre punkter: (1) at sikre landets fortsatte eksistens som selvstændig, demokratisk nation, (2) at varetage konkrete danske politiske, økonomiske og kulturelle interesser, og (3) at påvirke den internationale udvikling ud fra principper, bedømmelser og indstilling, der udspringer fra et demokratisk samfundssyn.¹⁵

I forbindelse med sidste punkt argumenterede Hækkerup for, at Danmark aktivt skulle bidrage, til at lægge et grundlag for gradvis opbygning af en international retsorden.¹⁶ Det spørgsmål, det er nærliggende at stille her er følgende: Kunne der være konflikter mellem konkrete danske havretsretlige interesser og opbygning af en international orden? Som kyststat og søfartsnation havde Danmark vigtige konkrete interesser i forbindelse med de internationale havretsforhandlinger. Blev der også plads til at huse Per Hækkerups tredje punkt?

14) Hans-Henrik Holm, "Reaktiv balance: Dansk udenrigspolitik og kravene om en ny økonomisk verdensorden," i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), *Studier i Dansk Udenrigspolitik. Tilægget Erling Bjel* (Århus: Forlaget Politica, 1978), 337-70.

15) Per Hækkerup, *Danmarks Udenrigspolitik* (København: Fremad, 1965), 17.

16) *Ibid.*, 43.

FN's 1. HAVRETSKONFERENCE (1958)

Danmark sendte en 12-mands delegation til Genève i tiden 24. februar til 27. april 1958, til den første havretskonference. Delegationen blev ledet af Udenrigsministeriets juridiske rådgiver, professor Max Sørensen. Ud over Udenrigsministeriet var følgende repræsenteret: Forsvarsministeriet, Handelsministeriet, Fiskeriministeriet, Ministeriet for Grønland, Færøernes Landsstyre og Dansk Dampskibsrederiforening.¹⁷

Konferencen var organiseret i fem komiteer. Første komité beskæftigede sig med territorialfarvandet og tilstødende zone; anden komité med det åbne hav; tredje komité med fiskeri; fjerde komité med kontinentalsoklen; og femte komité med inlandsstatsers adgang til havet.

Blandt spørgsmålene på konferencens dagsorden anså Danmark spørgsmålet om territorialfarvandets bredde for at være det vigtigste. Den danske repræsentant Troels Oldenburg forklarede hvorfor: Danskerne havde været et søfarende folk i mere end et tusinde år. Danmarks interesse for skibsfart var steget støt gennem årene og, trods store tab under de to verdenskrige, havde Danmark nu en handelsflåde på ca. to millioner brutotons, hvis indtjening var af stor vigtighed for den nationale økonomi. Danmark støttede derfor princippet om det åbne havs frihed, specielt retten til fri sejlads. Alle skibes ret til frit at benytte det åbne hav var absolut nødvendig for udviklingen af verdenshandelen, idet ca. 90% af al international handel fandt sted pr. skib.¹⁸

Et snævert territorialfarvand var i dansk skibsfarts interesse, så den frie ret til sejlads kunne gælde for så store havområder som muligt. Men territorialfarvandet udgør også en national fiskerizone. Så en anden interesse var involveret. Faktisk drejede det sig om flere interesser på grund af Grønland og Færøerne, der kunne have en interesse i en udvidet fiskerizone. De syddanske fiskere derimod har traditionelt fisket indtil tæt på nabolandes kyster. Udvidede territorialfarvande, eller særlige fiskerizoner, kunne derfor tvinge syddanske fiskere bort fra nogle af deres traditionelle fiskegrunde.

Færøernes og Grønlands særlige interesser på fiskeriområdet fik Danmark til at støtte tanken om, at særligt fiskeriafhængige områder eller

17) Udenrigsministeriet, *Beretning afgivet til Udenrigsministeriet af den danske delegation til De forenede Nationers konference i Genève fra den 24. februar til den 27. april 1958 om retsordenen på havet*, København, 30. juni 1958, pp. 3-4.

18) Indlæg af Oldenburg, 7. marts 1958, i United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records Vol. IV: Second Committee* (Geneva, 1958), p. 5.

lande skulle have særlige rettigheder til ressourcer i kystområder. Den danske repræsentant forklarede konferencen, at 95-99% af Færøernes eksport bestod af fiskeriprodukter. Kun 3% af øernes landområde lod sig dyrke. Fiskegrundene omkring øerne havde tiltrukket sig mange landes fiskerskibe, men flere fiskerter var truet med overfiskning. Det var grunden til at færingerne ønskede at begrænse det fremmede fiskeri ud for deres kyster. For Grønlands vedkommende var situationen mindre påtrængende, men lignende. 87% af grønlandernes indkomst stammede fra jagt og fiskeri i kystområderne.¹⁹

For områder, der var meget afhængige af kystnære havressourcer, kunne Danmark støtte en særlig fiskerizone på 12 sømil. Dette svarede til kravene fremsat af både det færøske Lagting og det grønlandske Landsråd.²⁰ Men på grund af de danske fiskerinteresser i Nordsøen, Kattegat og Østersøen kunne Danmark generelt set kun støtte et territorialfarvand, eller en fiskerizone, på seks sømil. 12-sømilezonen skulle kun være for geografisk isolerede områder med stor afhængighed af marine ressourcer.

I et indlæg på konferencen forklarede Max Sørensen, at Danmark gjorde krav på en 4-sømils toldzone, men gradvist havde accepteret 3-sømils grænsen, specielt for fiskeri. En vis udvidelse af denne grænse syntes nu nødvendig, men udvidelser skulle baseres på folkeretten. Hvis man kunne skelne mellem territorialfarvandet og en tilstødende zone for fiskeri, var en udvidelse af territorialfarvandet ikke nødvendig for Danmark.²¹

Spørgsmålet om territorialfarvandet berørte også de danske stræder. Den danske regering ønskede ikke at sætte spørgsmålet ved retten til uskadelig passage gennem internationale stræder, men bad andre lande om at se problemet fra kyststatens synsvinkel, specielt i tilfælde hvor der går vigtige kommunikationslinjer tværs over sådanne stræder. Danmark var enig i, at der ikke skulle finde nogen ophævelse sted af passageretten gennem internationale stræder og tilsluttede sig det princip, at passage selv af krigsskibe ikke kunne gøres betinget af forudgående tilladelse. Men det var den danske opfattelse, at kyststaten kunne kræve forudgående anmeldelse af krigsskibe. En sådan forudgående anmeldelse ville i realiteten tjene til at angive, at passagen var uskadelig.

19) Indlæg af Christensen, 16. april 1958, i United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records* Vol. V: Third Committee (Geneva, 1958), p. 101.

20) Max Sørensen, "Genève konferencen 1958 om havets retsorden," *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 28 (1958), 86-93.

21) Indlæg af Sørensen, 4. marts 1958, UNCLOS, *Official Records* Vol. III: First Committee (Geneva, 1958), 4-5.

Det var ikke let at oversætte disse principper til en klar politik på konferencen. En funktionel skelnen mellem territorialfarvandet, med dets regler om uskadelig passage, og en tilstødende fiskerizone med øget jurisdiktion for kyststaten, men med fortsat ret til fri sejlads, kunne løse konflikten. Men en vis fare for, at kyststatens øgede jurisdiktion i en fiskerizone kunne gribe ind i skibsfartens interesser, kunne ikke helt udelukkes. Det var en konflikt mellem de større søfartsnationer, der i princippet ønskede at opretholde et territorialfarvand på tre sømil, og udprægede kyststater, specielt udviklingslande, der krævede et 12-sømils territorialfarvand. 12-sømilegrænsen blev især støttet af latinamerikanske og afro-asiatiske lande, men også af Sovjetunionen og Island.

Canada foreslog et territorialfarvand på tre sømil og en eksklusiv fiskerizone på 12 sømil. USA fulgte med et kompromisforslag om et territorialfarvand på seks sømil og en fiskerizone på 12 sømil, hvor fremmede fiskere, der havde fisket i de ydre seks sømil i de sidste 10 - senere reduceret til fem - år skulle bevare en ret til at fiske der. Man talte om „historiske rettigheder“, og den fiskerizone som USA foreslog ville altså ikke være eksklusiv, som foreslået oprindeligt af Canada. Den 22. april stemte Danmark for det amerikanske forslag, selv om man ikke var alt for glad for det. Kun meget afhængige områder skulle ifølge Danmark have ret til at indføre fiskerizoner bredere end seks sømil.

Danmark stemte imod alle forslag om 12-sømils territorialfarvand, og afholdt sig fra at stemme om det canadiske forslag, der blev ændret til et 6-sømils territorialfarvand og en 12-sømils fiskerizone.

Resultatet af afstemningen i komiteen var, at kun den anden del af det canadiske forslag blev vedtaget. På det endelige plenarmøde krævedes to-tredjedels flertal for vedtagelse. Det canadiske forslags anden del modtog følgende stemmer: 35 for, 30 imod, og 20 undlod at stemme. Det amerikanske forslag, der var blevet genfremsat, og som den amerikanske delegation havde arbejdet kraftigt for i kulisserne, fik følgende stemmer: 45 - 33 - 7. Ingen af de to forslag blev således vedtaget. Danmark stemte igen for det amerikanske forslag og undlod at stemme for det canadiske. Selvom det canadiske forslag var i de færreste og grønlandske fiskeres interesse, havde modstanden mod dette forslag blandt syddanske fiskere været for stor til, at Danmark kunne stemme for det. Ja, Danmark havde faktisk først støttet det oprindelige canadiske 3/12-sømils forslag. Men under konferencen modtog den danske delegation en ny instruks, som gjorde det klart, at det canadiske forslag var uacceptabelt for det syddanske fiskeri. Danmark stemte kun for det amerikanske forslag i håbet om at opnå en aftale. Ved at inkludere historiske rettigheder var dette forslag mindre ska-

deligt for danske fiskeriinteresser i Østersøen, Kattegat og Nordseøen.²²

Det var altså ikke let at forsvare de danske fiskeriinteresser i 1958. Det var lettere at forsvare danske skibsfartsinteresser. Som vi har set, hang dansk modstand mod 12-sømil territorialfarvande sammen med skibsfartens interesse i fri sejlads. Men Danmark blev involveret i et par andre skibsfartsproblemer på den første havretskonference. Det første vedrørte bekvemmelighedsflag og det andet immunitet for statskibe. Hvad angår bekvemmelighedsflag, så støttede Danmark forslag om, at registrering af skibe under et lands flag ikke bare måtte være en formalitet. Der skulle være en ægte forbindelse („genuine link“) mellem skib og registreringsland. Registreringslandet, eller flagstaten, skulle sørge for at visse normer blev overholdt, bl.a. ved inspektion af skibe under dets flag.²³

Hvad angik statsjede skibe så gav Danmark udtryk for den holdning, at statsjede skibe, der anvendes til handel, ikke skulle have en mere favoriseret status i folkeretten end privatejede handelsskibe. Immunitet skulle altså kun gælde for orlogsfartøjer.

Den konvention om det åbne hav, som blev vedtaget på konferencen stipulerede, at der skal være en ægte forbindelse mellem skib og flagstat. Det specificeredes desuden, at staten effektivt må udøve jurisdiktion og kontrol med administrative, tekniske og sociale forhold på skibe, der sejler under dets flag. Samme konvention gav immunitet til krigsskibe eller statsligt ejede eller opererede skibe, der udelukkende anvendtes af regeringen til ikke-kommerciel tjeneste.²⁴ Set formelt juridisk blev resultatet altså tilfredsstillende på disse to punkter.

Danmark tog dog et par andre problemer op, hvor det ikke gik så godt for de danske synspunkter, nemlig spørgsmålene om forfølgelsesret („hot pursuit“) og navigationssikkerhed.

Angående forfølgelsesret foreslog Danmark, at en stat skulle have ret til forfølgelse op til to år efter at en lovovertrædelse var blevet begået, og at det skulle være muligt at genoptage forfølgelse af et skib, der midlertidigt var sejlet ind i en anden stats territorialfarvand, hvis det forlader dette farvand inden for seks timer.²⁵ Baggrunden for forslaget var de forholdsvis snævre farvande mellem Danmark og landets nabostater. Men Danmark trak forslaget tilbage efter at det viste sig, at det ikke havde nogen chance

22) Delegationsrapporten.

23) Danmark, Letter from the Permanent Mission to the United Nations, 5. august 1957, i UNCLLOS, *Official Records* Vol. I: Preparatory Documents (Geneva, 1958), p. 83.

24) Art. 5, 8 og 9, Convention on the High Seas, i Shigeru Oda, *The International Law of the Ocean Development: Basic Documents* Vol. I (Leiden: Sijthoff, 1976), pp. 9-15.

25) Doc. A/CONF.13/C.2/L.99, i *Official Records* Vol. IV, p. 143.

for at blive vedtaget. Lande som Norge, Sverige, Storbritannien, Sovjetunionen og USA var alle imod forslaget.²⁶

Hvad angår navigationssikkerhed foreslog Danmark, at en stat, der gennem international aftale eller skik har påtaget sig at sikre navigationssikkerheden uden for dets territorialfarvand gennem afmærkning ved bøjer o. lign. skulle have ret til at udstede de regulativer, der var nødvendige for at opfylde dette ansvar og at håndhæve dem mod alle, der sejler i disse farvande uanset nationalitet.²⁷

De danske kystområder er relativt lavvandede mange steder ret langt ud fra kysten, og de indeholder mange grunde og rev. Da disse forhold udgør en fare for sejlads, har den danske regering påtaget sig ansvar for afmærkning af sejruter ved hjælp af fyrtårne og bøjer, o.s.v., langt uden for det danske territorialfarvand. Dette ansvar bygger delvis på ældgammel praksis og delvis på bestemmelsen i artikel 2 i Traktaten vedrørende Øresunds-toldens ophævelse af 14. marts 1857. Denne traktat pålagde Danmark at bevare og vedligeholde de eksisterende bøjer og sømærker, der tjente til at lette sejladsen i Kattegat, Øresund og Bælterne. Danmark blev også pålagt at overveje om det måtte være nyttigt og belejligt at ændre placeringen og formen af disse bøjer og sømærker eller at øge deres antal uden nogen omkostning for fremmed skibsfart. Dette var baggrunden for den danske regerings ønske om at kunne håndhæve regulativer mod fremmede skibe uden for det egentlige territorialfarvand. Specielt i forbindelse med bjærgning af vrag følte et behov for regulerings- og overvågningsbeføjelser.²⁸

USA lod Danmark forstå, at man kunne støtte det danske forslag, hvis man slettede de sidste ord om håndhævelse uanset nationalitet. Således ændret blev det danske forslag nedstemt med 6 stemmer for, 22 imod (herunder Sverige og Sovjetunionen) og 23, der ikke stemte (inklusive Norge).²⁹ Kræfterne imod ændringer i den traditionelle ret til fri sejlads var stærke på konferencen.

Et andet vigtigt emne på dagsordenen i 1958 var spørgsmålet om kontinentalsokkelressourcer. Danmark støttede den generelle idé, at kyststaten skulle have en vis jurisdiktion over kontinentalsokkelressourcer, men ønskede på forskellig vis at begrænse denne jurisdiktion. Det ser ud som om den danske delegation så bort fra muligheden for olie i Nordseøen. I en erklæring til 4. komité sagde man fra dansk side, at man ikke på nuværende tidspunkt var interesseret i udvinding af havbundens mineralres-

26) Delegationsrapporten, p. 50.

27) Doc. A/CONF.13/C.2/L.100, i *Official Records* Vol. IV, p. 143.

28) Doc. A/CONF.13/5 and Add. 1-4, i *Official Records* Vol. I, p. 84.

29) Delegationsrapporten, p. 53.

sourcer, men da Færøerne og Grønland var involveret, kunne situationen ændre sig i fremtiden.³⁰

Angående det vigtige spørgsmål om soklens ydergrænse havde Danmark kun én bemærkning: „Det vil måske være nødvendigt at overveje en dybde på mere end 200 m for Færøerne.” Men så føjede man til, at hvis udnyttelsen af levende og andre organiske ressourcer på kontinentalsoklen blev inkluderet, så ville alle dele af kongeriget være interesseret. Det er let at være bagklog og spørge, om den danske delegation var så vel forberedt, som den skulle have været. Da det kom til afstemningen, stemte Danmark for konventionsartiklen, der indeholder både 200 meters dybdegrænse og udnyttelighedskriteriet.³¹

Hvad angår kyststatens beføjelser fulgte Danmark Sverige med forslag om at ordene „suveræne rettigheder” skulle erstattes med „kontrol og jurisdiktion.”

Danmark arbejdede også aktivt for fri videnskabelig forskning på kontinentalsoklen.³²

Endelig foreslog Danmark, at konventionen skulle indeholde en maksimal radius for sikkerhedszoner omkring installationer på kontinentalsoklen.

Den vedtagne konvention om kontinentalsoklen beholdt ordene „suveræne rettigheder,” men indeholdt 500 m som maksimal radius for sikkerhedszoner. De suveræne rettigheder, der tilfaldt kyststaten, inkluderede ikke bare mineraler, herunder olie og naturgas, men også levende organismer, som lever fast på soklen på fangststadiet. Angående videnskabelig forskning indførte konventionen et system, hvorefter kyststaten skal give tilladelse til forskning, der vedrører soklen. Under visse omstændigheder skal en sådan tilladelse dog normalt gives.³³

Det skal endelig nævnes, at Danmark stemte for den artikel, der vedrører afgrænsning af kontinentalsokler mellem tilstødende stater eller stater, der ligger over for hinanden. En sådan afgrænsning skal ifølge 1958 konventionen finde sted gennem aftale mellem de berørte stater. „I mangel af aftale, og medmindre anden grænse retfærdiggøres af særlige omstændigheder, er grænsen midtlinjen, hvorpå hvert punkt har samme afstand til nærmeste punkter på de basislinjer, hvorfra territorialfarvandetets bredde

30) Indlæg af Taaning, 12. marts 1958, i *Official Records*, Vol. VI, p. 13.

31) Delegerationsrapporten, p. 72.

32) Doc. A/CONF.13/C.4/L.10, i *Official Records* Vol. VI, p. 129.

33) „Convention on the Continental Shelf,” i Oda, *The International Law of the Ocean Development* Vol. I, pp. 20-23.

måles.”³⁴ Basislinjen er normalt lavvandedeområdet langs kysten. Men ved en meget bugtet kyst eller, hvor der findes mange øer langs kysten, kan lige basislinjer forbinde relevante yderpunkter, dog således, at basislinjen ikke må afvige kendeligt fra kystens generelle retning.³⁵ Det bør nævnes, at 63 stater stemte for afgrænsningsartiklen. Ingen stemte imod.³⁶ Så afgrænsningsspørgsmålet var ikke det problem, det blev på den 3. havretskonference.

Selv om Danmark ikke fik alt, hvad man ønskede på den 1. havretskonference, så syntes delegationen nogenlunde tilfreds. Danmark var et af de 19 lande, der den 31. oktober 1958 havde undertegnet alle fire konventioner vedtaget på konferencen såvel som den Valgfrie Protokol vedrørende obligatorisk afgørelse af stridigheder.³⁷

Hvis dansk politik på FN's 1. havretskonference skal karakteriseres, må det siges, at dansk politik som de fleste i-landes, var *status quo*-orienteret. Fundamentalt set så man opgaven som kodificering af folkeret. Opfattelsen var altså, at der fandtes en folkeret på området; opgaven bestod i at nedskrive den. Selv om man nok accepterede begrebet „progressiv udvikling” af folkeretten, så kunne denne udvikling ikke betyde radikale ændringer. Havde man nærmet sig problemerne på en mere politisk måde, havde dansk politik måske fået et andet indhold. Det var typisk, at det var en professor i jura, Max Sørensen, der var formand for den danske delegation, ikke en politiker eller diplomat med erfaring fra FN's generalforsamling. Resultatet var meget ringe forståelse for de synspunkter, der fremførtes af udviklingslandene på konferencen. Disse så problemerne mere politisk og ønskede mere radikale ændringer. Et politisk kompromis med disse lande kunne nok have gjort resultatet mere varigt.³⁸

34) Art. 6. Egen oversættelse. I det følgende omtalt som ækvidistanceprincippet eller midtlinjebegrebet.

35) „Convention on the Territorial Sea and the Continuous Zone,” art. 3 og 4, i Oda, *The International Law of the Ocean Development* Vol. I, pp. 3-8.

36) Den danske delegationsrapport, p. 79.

37) Appendix til Max Sørensen, „The Law of the Sea,” *International Conciliation* 520 (November 1958), p. 256.

38) Robert L. Friedheim, „The 'Satisfied' and 'Dissatisfied' States Negotiate International Law,” in Robert W. Gregg and Michael Barkun (eds.), *The United Nations System and its Functions: Selected Readings* (Princeton: Van Nostrand, 1968), pp. 384-398.

FN's 2. HAVRETSKONFERENCE (1960)

Set fra dansk synsvinkel var den væsentligste mangel i resultatet fra den 1. havretskonference den manglende definition af territorialfarvandets ydergrænse.³⁹ Det var da også med det hovedformål, at enes om en ydergrænse for territorialfarvandet, at FN's 2. havretskonference fandt sted i Genève, 17. marts - 26. april, 1960.

Den danske 8-mands delegation blev atter ledet af Max Sørensen. Delegationen havde repræsentanter fra Udenrigsministeriet, Fiskeriministeriet, Ministeriet for Grønland og Færøernes Landsstyre. Delegationen havde desuden „rådgivere“ fra Dansk Fiskeriforening, Vestjysk Fiskeriforening, Færøernes Fiskeriforbund og Færøernes Rederiforening.⁴⁰

Kampen mellem 6- og 12-sømls tilhængere fortsatte på den 2. havretskonference. 12-sømls tilhængerne inkluderede østeuropæiske, arabiske, afro-asiatiske og latinamerikanske lande. Med tiden blev forskellige forslag konsolideret i et 18-lande forslag. Danmark stemte sammen med Norge og Sverige imod forslaget. Island stemte for det. Finland undlod at stemme. Forslaget blev nedstemt med 36 stemmer for, 39 imod og 13 stemmer ikke. Ifølge den danske delegationsrapport var forslaget i strid med danske skibsfartsinteresser.⁴¹

6-mils tilhængerne var oprindeligt repræsenteret ved forslag fra Canada og USA, der ville kombinere et 6-mils territorialfarvand med en 12-mils fiskerizone, med den forskel, at det amerikanske forslag inkluderede de såkaldte „historiske rettigheder.“ Lande, der havde fisket i de ydre 6 sømil i 5 år før 1. januar 1958, skulle have ret til at fortsætte dette fiskeri. Efter nogen tids forhandlinger trak Canada og USA deres oprindelige forslag tilbage og fremsatte et fælles 6/12-sømls forslag, hvor historiske rettigheder blev begrænset til en 10-års periode.⁴²

I et forsøg på at tilfredsstille færøske krav støttede Danmark først det canadiske forslag. Dette var en ændring i dansk politik siden 1958, hvor syddanske fiskeriinteresser havde tvunget Danmark til at afholde sig fra at

stemme for det daværende canadiske forslag og stemme for det amerikanske forslag, der inkluderede historiske rettigheder.

Hvad gjorde Danmark nu, da der kun var et 6/12-sømls forslag, der inkluderede historiske rettigheder, der ikke var acceptable for Færøerne? Man overvejede, at fremsætte et ændringsforslag til det amerikansk-canadiske forslag gående ud på, at historiske rettigheder ikke skulle gælde for områder, der var særligt afhængige af fiskeri. Dette kunne dog mindske chancen for at få det amerikansk-canadiske forslag vedtaget.

Man konkluderede, at Grønland kunne leve med historiske rettigheder i 10 år. For Færøernes vedkommende var kun et land, Storbritannien, involveret. Det blev derfor besluttet at søge en sær aftale med Storbritannien vedrørende Færøerne. Man satte sig i forbindelse med den britiske delegation og nåede en aftale om, at i tilfælde af, at det amerikansk-canadiske forslag blev vedtaget, så skulle historiske rettigheder ved Færøerne ophøre med at eksistere efter 5 i stedet for 10 år. Med denne aftale kunne Danmark stemme for det amerikansk-canadiske forslag. Det samme gjorde Norge. Sverige og Finland undlod at stemme. Island stemte imod. Forslaget blev først vedtaget med simpel flertal i komiteen, men i plenarmødet krævedes to-tredjedels flertal. På trods af meget kulissearbejde fra amerikansk side manglede forslaget én stemme i at opnå det nødvendige flertal ved den endelige afstemning. 54 lande stemte for, 28 imod, og 5 undlod at stemme. Sverige og Finland stemte nu for det sammen med Danmark og Norge. Island opretholdt modstanden.⁴³

Da forslaget ikke blev vedtaget, bortfaldt også den særlige dansk-britiske aftale om Færøerne.

43) Ibid., 9 og 13.

39) Max Sørensen, „Genève Konferencen om havets retsorden.“ *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 28 (1958), 91.

40) Udenrigsministeriet, Beretning afgivet til Udenrigsministeriet af den danske delegation til De forenede Nationers 2. konference om retsordenen på havet, Genève 17. marts - 26. april 1960, København 23. maj 1960, p. 3.

41) Ibid., p. 5.

42) Ibid., p. 6.

