



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hugvísindasvið

Stund milli stríða

Þróun landhelgismálsins 1961-1971

Ritgerð til BA-prófs í sagnfræði

Aron Haukur Hauksson

Maí 2014

Háskóli Íslands

Hugvísindasvið

Sagnfræði

Stund milli stríða

Þróun landhelgismálsins 1961-1971

Ritgerð til BA-prófs í sagnfræði

Aron Haukur Hauksson

Kt.: 201188-2459

Leiðbeinandi: Guðni Th. Jóhannesson

Maí 2014

Ágrip

Í þessari ritgerð er fjallað um landhelgismálið á Íslandi á árunum 1961-1971. Á þessum áratug „gerðist ekki neitt“ í landhelgismálinu. Árið 1961 skrifaði viðreisnarstjórnin undir samning við Breta og Vestur-Þjóðverja sem batt enda á fyrsta þorskastríðið. Næstu ár var landhelgismálið ekki ofarlega á baugi. Það var ekki fyrr en árið 1971, þegar viðreisnarstjórnin féll og vinstri stjórn Ólafs Jóhannessonar tók við, að ákvörðun var tekin um að stækka fiskveiðilögsögu Íslands á ný. Af þessum sökum hefur þessi áratugur fallið mjög í skuggann af hinum eiginlegu átökum sem áttu sér stað í þorskastríðunum þremur. Í þessari ritgerð verða raktar þær ástæður sem tóku landhelgismálið af dagskrá, en einnig þær pólitísku og efnahagslegu forsendur sem komu málinu aftur í umræðuna undir lok sjöunda áratugarins. Í fyrsta hluta ritgerðarinnar er greint frá fyrsta þorskastríðinu 1958-1961 og það sett í sögulegt samhengi. Þau ár voru afar mikilvæg fyrir komandi áratug og þá sérstaklega samningurinn sem Ísland undirritaði við Breta og Vestur-Þjóðverja árið 1961. Sá samningur átti eftir að vera mikið í umræðunni næsta áratug. Í næstu köflum er landhelgismálið svo rakið, þar sem horft er til kosninganna árin 1963, 1967 og 1971 og skoðað hvernig stjórnmalaflokkar tókust á um landhelgismálið. Einnig er skoðuð þróun hafréttar á alþjóðavettvangi á þessum sama áratug, en sú þróun hafði mikil áhrif á stefnu viðreisnarstjórnarinnar í landhelgismálinu.

Þessi ritgerð er tileinkuð foreldrum mínum, Hauki Jónssyni og Maríu Lillý Ragnarsdóttur, og systur minni, Sigríði Guðrúnu Hauksdóttur.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
Sögulegt yfirlit	3
Vinstri stjórn tekur við og fyrsta hafréttarráðstefna SP	3
Aðdragandi að útfærslu í 12 mílur	5
Útfærsla í 12 mílur og önnur hafréttarráðstefna SP í Genf 1960	6
Samningar við Breta og málskotsatkvæðið til Haag	9
Landhelgismálið búið?	12
Tekist á um landhelgismálið, kosningarnar 1963	13
Evrópsk fiskveiðiráðstefna og umþóttunartími Breta og Vestur-Þjóðverja rennur út .	16
Kosningar 1967	20
Rofar til í landhelgismálinu	20
Þróun hafréttar á alþjóðavettvangi 1967-1970	23
Tillaga Möltu.	23
Stórveldi taka höndum saman	25
„Síðarleysi, beituleysi, heyleysi, auraleysi og almennt ráðaleysi.“	27
Landhelgismálið kemst á dagskrá á ný	29
„Fyrir lítið land eru lög sverð þess og skjöldur“	29
Kosningar 1971	31
Stjórnarandstaðan	31
Viðreisnarstjórnin	34
Niðurstöður	37
Heimildaskrá	40
Óprentaðar heimildir	40
Önnur skjöl	40
Prentaðar heimildir	41
Vefheimildir	42

Inngangur

Árið 1948 samþykkti Alþingi lög um „vísindalega verndun fiskmiða landgrunnsins“. Samkvæmt þeim lögum skyldi sjávarútvegsmálaráðuneytið ákvarða takmörk verndarsvæða fiskistofnsins innan endimarka landgrunnsins.¹ Líta má á þessi lög sem upphaf baráttu Íslendinga fyrir yfirráðum yfir landgrunni Íslands. Árið 1952 var landhelgin stækkuð úr þremur mílum í fjórar. Svo aftur árið 1958 úr fjórum mílum í tólf. Útfærslan á landhelginni árið 1958 markaði upphafið að því fyrsta af þremur þorskastríðum sem Ísland háði við Breta. Í miðju þorskastríðinu árið 1959 samþykkti Alþingi tillögu þar sem þingið taldi „Ísland eiga ótvíræðan rétt til 12 mílna fiskveiðilandhelgi, að afla beri viðurkenningar á rétti þess til landgrunnsins alls svo sem stefnt var að með lögunum um vísindalega verndun fiskmiða landgrunnsins frá 1948, og að ekki komi til mála minni fiskveiðilandhelgi en 12 mílur frá grunnlínunum umhverfis landið“.² Fyrsta þorskastríðinu lauk árið 1961 með undirritun samnings á milli landanna tveggja, þar sem Bretar viðurkenndu 12 mílna landhelgi Íslands. Samningurinn við Breta uppskar mikil viðbrögð á Íslandi. Margir hrósuðu sigri og kölluðu þetta stærsta stjórnmalasigur Íslendinga, á meðan aðrir hristu höfuðið og kölluðu þetta svikasamninga. Fátt var þó umdeildara en síðasta ákvæði samningsins sem hljóðaði svo: „Ríkisstjórn Íslands mun halda áfram að vinna að framkvæmd ályktunar Alþingis frá 5. maí 1959 varðandi útfærslu fiskveiðilögsögunnar við Ísland, en mun tilkynna ríkisstjórn Bretlands útfærslu með sex mánaða fyrirvara, og rísi ágreiningur um slíka útfærslu skal honum, ef annar hvor aðili óskar, skotið til Alþjóðadómstólsins.“³

Stjórnarandstöðuflokkarnir töldu þetta ákvæði hefta möguleika Íslendinga á frekari útfærslu fiskveiðilögsögunnar og töldu nauðsynlegt að koma Íslandi undan þessum samningi sem fyrst. Fátt gerðist í landhelgismálinu næsta áratug, þrátt fyrir að skiptar skoðanir væru um samninginn við Breta. Viðreisnarstjórnin sat við völd allan þennan áratug eða fram til ársins 1971. Forystumenn beggja stjórnarflokkanna létu oft hafa eftir sér að samningurinn við Breta væri einungis áfangi en ekki lokamarkmiðið. Yfirlýst markmið ríkisstjórnarinnar var að vinna að frekari útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Það liðu samt sem áður 14 ár frá 1958 þangað til hún var stækkuð aftur í 50 mílur árið 1972. Að 14 ár skyldu líða þangað til landhelgismálið komst aftur á dagskrá vekur upp margar spurningar. Sérstaklega ef litið er á þá öru þróun sem var í landhelgismálinu á sjötta áratugnum.

¹ *Landgrunnslögin*, bls. 5.

² „Mótmæli gegn atferli Breta samþykkt á Alþingi í gær“, *Morgunblaðið* 6. maí 1959, bls. 1.

³ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin þrjú*, bls. 62.

Markmið þessarar ritgerðar er að rannsaka áratuginn frá undirritun samningsins við Breta árið 1961 til kosninganna árið 1971. Leitað verður svara við spurningunum Af hverju gerðist ekkert þennan áratug? Hvað var það sem tók landhelgismálið af dagskrá í 14 ár? Var landhelgissamningurinn frá 1961 skynsamlegur eða slæmur? Til þess að komast að niðurstöðu verður að greina þá orðræðu sem einkenndi landhelgismálið þennan áratug. Í því samhengi verður lögð sérstök áhersla á kosningarnar árin 1963, 1967 og 1971. Einnig verða skoðuð rökin sem stjórnarflokkarnir og stjórnarandstaðan komu með og á móti samningnum. Þá er nauðsynlegt að skoða þróun hafréttar á alþjóðavettvangi á þessum áratug, til þess að hægt sé að gera grein fyrir þeirri þróun sem átti sér stað á Íslandi.

Sögulegt yfirlit

Vinstri stjórn tekur við og fyrsta hafréttarráðstefna SP

Þann 1. september 1958 var fiskveiðilögsagan í kringum Ísland stækkuð úr fjórum mílum í tólf. Ákvörðunin um að stækka fiskveiðilögsöguna hafði verið tekin nokkrum mánuðum fyrr. Fram til 1. september hugðist ríkisstjórnin kynna áætlanir sínar til þeirra þjóða sem veiddu hér við land, ásamt því að reyna að afla skilnings á stækkuninni og réttmæta nauðsyn hennar. Á árunum 1954-1957 hafði heildaraflí botnfisks á Íslandi minnkað um 16 prósent. Þessi minnkun styrkti rök þeirra sem vildu einhliða útfærslu á fiskveiðilögsögunni og vildu útlendingana burt af Íslandsmiðum.⁴ Tveimur árum áður höfðu verið alþingiskosningar, þar sem landhelgismálið var fyrirferðarmikið í kosningarbaráttunni. Eftir kosningarnar árið 1956 mynduðu Alþýðuflokkurinn, Framsóknarflokkurinn og Alþýðubandalagið nýja ríkisstjórn. Flokkarnir skiptu með sér ráðuneytum. Framsókn leiddi ríkisstjórnina, Alþýðubandalagið fékk sjávarútvegsráðuneytið. Lúðvík Jósepsson varð sjávarútvegsráðherra og átti eftir að vera mikið í sviðsljósinu í landhelgisdeilum Íslendinga. Alþýðuflokkurinn tók svo að sér utanríkisráðuneytið.⁵ Miklar pólitískar breytingar urðu þegar vinstri stjórn Hermanns Jónassonar tók við völdum árið 1956. Stóru málin sem nýja ríkisstjórnin lagði áherslu á voru allt önnur en hafði verið. Vinstri stjórnin lagði höfuðáherslu á landhelgismálið og endurskoðun varnarsamningsins við Bandaríkin.⁶

Nýja ríkisstjórnin átti erfitt uppdráttar fyrstu mánuðina, þá sérstaklega vegna staðfestu sósíalastanna í hinu nýstofnaða Alþýðubandalagi. Hinn nýi flokkur vildi bandaríska herinn burt af landinu. Einnig leit flokkurinn svo á að útfærsla á fiskveiðilögsögunni væri innanríkismál og kæmi því ekki alþjóðasamfélaginu við. Staðfesta flokksins ýtti undir þær sögusagnir að flokkurinn væri að reyna leiða Ísland úr varnarsamstarfi við hin vestrænu lönd og að hann tæki skipanir sínar beint frá Moskvu.⁷ Frá árinu 1956 hafði það verið dregið á langinn að grípa til aðgerða í landhelgismálinu og Alþýðubandalagið lá ekki á óánægju sinni. Vaxandi áhugi var í landinu á stækkun fiskveiðilögsögunnar og vonast var til að hægt væri að framkvæma útfærsluna þannig að ekki kæmi til átaka.⁸ Árið 1958 töldu Framsóknarflokkurinn og Alþýðuflokkurinn það skynsamlegt að bíða með útfærsluna þangað til eftir fyrstu Hafréttarráðstefnu SP sem átti að fara fram árið 1958. Vonast var til að á ráðstefnunni myndi nást alþjóðasátt um hversu

⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin þrjú*, bls. 44 og Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 172.

⁵ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 173.

⁶ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 62.

⁷ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin þrjú*, bls. 39-40.

⁸ Davíð Ólafsson, „Landauðn eða landhelgi“, bls. 15.

stóra fiskveiðilögsögu ríki mættu taka. Alþýðubandalagið sá engan tilgang í því að bíða eftir þessari ráðstefnu, enda hélt flokkurinn því fram að stækkun fiskveiðilögsögunnar væri fyrst og fremst innanríkismál.⁹ Miklar deilur urðu í ríkisstjórninni við þetta og engu munaði að stjórnarslit yrðu í lok árs 1957. Alþýðubandalagið sætti sig ekki við að bíða fyrir en flokkurinn fékk skriflega staðfestingu frá hinum stjórnarflokkunum að landhelgin yrði stækkuð eftir ráðstefnuna, sama hver útkoman yrði.¹⁰

Hafréttarráðstefnan var haldin í Genf í Sviss frá 23. febrúar til 29. apríl 1958. Á ráðstefnunni voru samankominn 86 aðildarríki Sameinuðu þjóðanna. Mörg mál voru á dagskrá en aðalumræðan var um víðáttu fiskveiðilögsögunnar og landhelgi. Bandaríkjamenn, Bretar og aðrar þjóðir sem mælt höfðu fyrir áframhaldandi þriggja mílna lögsögu, þótti það mikilvægt að reynt yrði að komast að niðurstöðu á ráðstefnunni, óttast var allt gæti farið í háalof eftir ekki næðist samkomulag um víðáttu fiskveiðilögsögunnar á ráðstefnunni. Þegar leið á ráðstefnuna gerðu Bandaríkjamenn og Bretar sér grein fyrir því að þriggja mílna reglan naut ekki lengur stuðnings ríkjanna á ráðstefnunni. Bretar ákváðu því að hverfa frá sinni upprunalegu þriggja mílna stefnu og styðja tillögu Bandaríkjanna. Tillaga Bandaríkjamanna gerði ráð fyrir því að landhelgin væri sex mílur og fiskveiðilögsagan aðrar sex mílur eða svokölluð „sex plús sex“ tillaga. Hins vegar skyldi sögulegur réttur (þ.e. þjóðir sem veitt höfðu við ákveðið land í ákveðið langan tíma höfðu aðgang að miðunum áfram, en ekki nýjar veiðiþjóðir) gilda innan ytri sex mílnanna. Mörg ríki á ráðstefnunni gátu ekki sætt sig við þetta ákvæði og því áttu Bandaríkjamenn í erfiðleikum með að fá nauðsynlegt fylgi við tillögu sína. Íslenska sendinefndin hafnaði tillögunni. Ef hún yrði samþykkt myndu Íslendingar einungis hafa sex mílna efnahagslögsögu. Ákvæðið um sögulegan rétt myndi gera það að verkum að nokkrar erlendar þjóðir gætu veitt að vild upp að sex mílna landhelginni við Ísland. Þrátt fyrir ákvæðið um sögulegan rétt, var þetta eina tillagan sem var tekin alvarlega til greina á ráðstefnunni. Það var þó ekki nóg, því þegar kom til atkvæðagreiðslu náði tillagan ekki nauðsynlegum tveimur þriðju hlutum atkvæða til þess að taka gildi.¹¹

Ráðstefnan komst ekki að samkomulagi um það atriði sem skipti Íslandi mestu máli, víðáttu fiskveiðilögsögunnar. Sendinefnd Ísland lagði ekki fram neina tillögu í því málefni en hún reyndi samt eftir bestu getu að „hrinda þriggja mílna reglunni“ úr gildi.¹² Samþykkt var að halda aðra ráðstefnu á næstunni, þar sem farið yrði yfir þau málefni sem

⁹ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 39-40

¹⁰ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 36-37.

¹¹ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 149-153, Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls 41-43 og Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 77.

¹² „Framhaldsviðræður við Breta“, ódagsett greinagerð, samin undir lok 1960.

ekki tókst að leysa á þessari.¹³ Íslenska sendinefndin fór samt ekki tómhent heim, því það var orðið ljóst að þriggja mílna lögsagan væri úr sögunni þar sem mörg ríki voru fylgjendur 12 mílna efnahagslögsögu og það gaf Íslendingum byr undir báða vængi.¹⁴

Aðdragandi að útfærslu í 12 mílur

Eftir ráðstefnuna minntu meðlimir Alþýðubandalagsins á það loforð sem þeim var gefið um að ekki yrðir beðið lengur með útfærsluna en þangað til eftir ráðstefnuna. Hjólin fóru því að snúast og fór ríkisstjórnin að þreifa fyrir sér hvernig alþjóðasamfélagið tæki á útfærslu efnahagslögsögunnar. Ágreiningur varð innan ríkisstjórnarinnar eins og svo oft áður um framhaldið þar sem Framsóknarflokkurinn var tvístígandi í málinu en Alþýðubandalagið vildu færa út lögsöguna þegar í stað og Alþýðuflokkurinn vildi fá samþykki NATO vegna hræðslu um harkaleg viðbrögð alþjóðasamfélagsins. Var því ákveðið að senda NATO bréf og sjá hver viðbrögð yrðu gagnvart einhliða útfærslu Íslendinga. Fljótlega barst ríkisstjórninni svar þar sem tilkynnt var að aðildarríki NATO myndu ekki samþykkja einhliða útfærslu Íslendinga, en NATO bauðst til að miðla málum á milli Íslendinga og Breta.¹⁵

Samningaviðræður á milli Íslands og Bretlands með milligöngu NATO vörðu stutt og litlu sem engu var áorkað. Bæði lönd stóðu fast á sínu og greinilegt var að langt var í land með að samkomulag væri í höfn. Tilgangslaust var að halda viðræðunum áfram og var þeim því slitið fljótlega.¹⁶ Mikill ágreiningur skapaðist í kjölfarið á milli stjórnarflokkanna um þá stefnu sem ætti að fara, en undir lokin náðu flokkarnir þrír að komast að samkomulagi og samþykktu eftirfarandi tillögu 24. maí 1958:

1. Fiskveiðilögsagan umhverfis Ísland skal vera tólf mílur frá grunnlínunum.
2. Íslensk skip, sem nota botnvörpu, flotvörpu eða danska dragnót hafa leyfi til þess að veiða innan fiskveiðilögsögunnar ...
3. Nýja fiskveiðilögsagan skal taka gildi 1. september. Þangað til að hún tekur gildi verður tíminn nýttur til þess að vinna að skilningi og samþykki útfærslunnar og útskýra þörf hennar.¹⁷

¹³ Davíð Ólafsson, „Landauðn eða landhelgi“, bls. 16.

¹⁴ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 125 og Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 79.

¹⁵ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 174-175 og Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 44.

¹⁶ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 44.

¹⁷ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 176.

Ekki þurfti að bíða lengi eftir hörðum mótmælum frá Bretum, enda álitu þeir að einhliða útfærsla fiskveiðilögsögunnar væri ólögleg og stæðist ekki alþjóðalög um hafrétt. Bretar mótmæltu útfærslunni áður en Alþingi samþykkti útfærslu tillögu ríkisstjórnarinnar og aftur formlega eftir að hún var samþykkt. Bretar lögðu áherslu á að Íslendingar þyrftu að viðurkenna sögulegan rétt Breta, sem höfðu veitt við strendur Íslands í nokkur hundruð ár. Á þessum forsendum áskildu Bretar sér þann rétt að vernda togara sína innan hinnar nýju efnahagslögsögu Íslands þegar hún tæki gildi 1. september.¹⁸ Bretar horfðu líka fram á veginn. Búið var að skipuleggja aðra hafréttarráðstefnu sem átti að fara fram árið 1960. Töldu Bretar að það væri óráðlegt að fallast á kröfur Íslendinga og viðurkenna 12 mílna efnahagslögsögu. Það myndi skemma fyrir þeim möguleikann á að hafa áhrif á að endanleg sátt myndi nást um víðáttu fiskveiðilögsögunnar. Í kjölfar mótmæla Breta við útfærslunni fylgdu fleiri þjóðir í kjölfarið; Vestur-Þýskaland, Belgía, Holland, Spánn, Svíþjóð.¹⁹

Það hafði einnig áhrif á afstöðu Breta hversu hátt heyrðist í bæði togarasjómönnum og verkafélögum í Bretlandi, sem fullyrtu að mikið væri í húfi fyrir áframhald breskra togaraveiða. Ef Ísland tæki upp 12 mílna efnahagslögsögu yrði það mikið áfall fyrir breska togarasjómenn og ekki víst að togaraiðnaðurinn myndi lifa útfærsluna af. Bretar töldu því að mikilvægt væri að sporna við þessari þróun í hafrétti, Bretar ætluðu ekki að taka útfærslunni þegjandi og hljóðalaust.²⁰

Útfærsla í 12 mílur og önnur hafréttarráðstefna SP í Genf 1960

Beðið var í eftirvæntingu eftir 1. september og skiptust dagblöðin á að birta fréttir um málið. Ljóst var að Bretar myndi senda stór herskip á Íslandsmið eftir 1. september til þess að vernda bresku togarana. Skip Landhelgisgæslunnar voru öll mun minni og verr vopnum búin og ljóst var að erfið barátta var fyrir höndum, en sem betur fer réðust úrslit landhelgisdeilunnar ekki á hernaðarmætti. Fyrirmæli til skipstjóra íslensku varðskipanna voru einföld. Þeir áttu að hindra veiðar bresku togaranna eftir bestu getu og ef hægt væri að hertaka skipin og færa þau til hafnar. Bretar bjuggust við því að togararnir myndu veiða

¹⁸ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 178-179 og Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 46-47.

¹⁹ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 46-47 og Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 87.

²⁰ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 46.

upp að sex mílna landhelginni í skjóli herskipanna og innan skamms yrði sest að samningaborðinu og hægt að binda endi á deiluna.²¹

Eina leiðin fyrir bresku togarana til að veiða innan nýju lögsögunnar var að veiða í hólfum undir vernd herskipanna. Til að byrja með voru tvö hólf á Vestfjarðamiðum og eitt á Austurlandi. Það var þröngt í þessum hólfum þar sem togararnir hópuðu sig saman til að veiða og bresku herskipin og skip Landhelgisgæslunnar lónuðu í kring. Það er því ekki að furða að togaraskipstjórunum mislíkaði að veiða í hólfunum, ásamt því að þeir gátu ekki leitað vars á Íslandi sem var afleitt yfir kalda vetrarmánuðina þegar veðrið var verst. Ráðamenn í Bretlandi gerðu sér grein fyrir því að ekki væri hægt að halda þessu áfram endalaust, sérstaklega yfirmenn flotans, því rándýrt var að halda úti svo mörgum herskipum við Íslandsmið.²² Í þessari aðstöðu var því nokkuð ljóst að tíminn vann með Íslendingum, þó svo Landhelgisgæslan væri ekki að handsama né að ná að draga í land alla þá togara sem veiddu í nýrri lögsögu Íslendinga.

Eftir að hafa komist hjá stjórnarslitum oftár en einu sinni kom loksins að því að vinstri stjórn Framsóknarflokksins, Alþýðuflokksins og Alþýðubandalagsins sprakk undir lok árs 1958. Við tók minnihlutastjórn Alþýðuflokksins með stuðningi Sjálfstæðisflokks þar sem Emil Jónsson var forsætisráðherra. Í stuttri stjórnartíð hans var hálfgerð pattstaða í landhelgisdeilunni, þar sem vindar blésu þannig hjá þjóðinni að ekki var skynsamlegt fyrir ríkisstjórnina að leita sátta við Breta. Síðla árs 1959 mynduðu þessir tveir flokkar svo samsteypustjórn undir forsæti Ólafs Thors, sem síðar var kölluð viðreisnarstjórnin. Nýja ríkisstjórnin lagði mikið á sig til að kynna málstað Íslendinga í deilunni og reyna að réttlæta útfærsluna fyrir alþjóðasamfélaginu.²³

Önnur hafréttarráðstefna Sameinuðu þjóðanna var haldin árið 1960 í Genf í Sviss eins og sú fyrsta og var í raun beint áframhald af þeirri fyrri. Bretar sýndu sáttavilja í deilunni við Íslendinga með því að láta herskip sín og togara sigla úr íslenskri lögsögu og bíða fyrir utan 12 mílurnar á meðan á ráðstefnunni stóð.²⁴ Íslenska sendinefndin á ráðstefnunni reyndi að fá samþykka þá tillögu að ef „þjóð byggir afkomu sína á fiskveiðum undan ströndum gæti hún sjálf ákveðið lögsögu sína yfir þeim innan sanngjarnar fjarlægðar“. Ekki var vel tekið í þessa tillögu og segir í skýrslu frá ráðstefnunni; „...þótti flestum slík regla óaðgengileg með öllu“.²⁵ Þessi tillaga íslensku

²¹ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 184 og Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 48-49.

²² Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 54-55.

²³ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 189 og Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 55-56.

²⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 56.

²⁵ Framhaldsviðræður við Breta“, ódagsett greinargerð, samin undir lok 1960.

nefndarinnar var stórt stökk frá þeirri tillögu sem fékk mesta athygli á ráðstefnunni tveimur árum áður og því skiljanlegt að hún fengi ekki brautargengi. Ef íslenska tillagan hefði verið samþykkt á ráðstefnunni, hefði hún sett fordæmi fyrir önnur strandríki sem byggðu afkomu sína á fiskveiðum. Bandaríkjamenn höfðu reynt að fá stuðning við tillögu þá sem þeir settu fram á fyrstu ráðstefnunni með því að senda fulltrúa til Afríku, Asíu, Evrópu og rómönsku Ameríku áður en seinni hafréttarráðstefnan hófst. Þegar ráðstefnan byrjaði var ljóst orðið að lönd gátu ekki sætt sig við ákvæðið um sögulegan rétt. Því ákváðu Bandaríkjamenn í samvinnu við Kanada að leggja fram nýja tillögu. Sú tillaga var svipuð og sú fyrri, þar sem landhelgin yrði sex mílur og þjóð mætti taka sér aðrar sex mílur sem fiskveiðilögsögu. Sögulegur réttur myndi gilda en einungis til 10 ára en ekki til frambúðar eins og fyrri tillagan gerði ráð fyrir.²⁶ Reynt var að fá atkvæði íslensku sendinefndarinnar með því að lofa að sögulegi rétturinn við strendur Íslands yrði enn styttri. Vegna stjórn málaástandsins heima fyrir og hræðslu við almenningaálitið var viðreisnarstjórnin þó treg til þess og svo fór að íslenska sendinefndin kaus á móti tillögunni. Þrátt fyrir afstöðu íslensku nefndarinnar töldu Bandaríkjamenn sig hafa nægilegan stuðning við tillöguna. Þegar kom til atkvæðagreiðslu um tillöguna voru Bandaríkjamenn vissir um að hún yrði samþykkt. Úrslitin urðu þau að tillagan fékk 54 atkvæði, 28 neituðu henni og 5 voru fjarverandi. Það munaði því einungis einu atkvæði að tillagan yrði samþykkt. Bandaríkjamenn voru ekki sáttir við úrslitin. Eftir ráðstefnuna ásaðaði leiðtogi bandarísku nefndarinnar Japan, Ekvador og Síle um að hafa svikist undan á síðustu stundu.²⁷

Vonir Bretar urðu því að engu. Bretar höfðu neitað að samþykkja samningstilboð Íslendinga sem fól í sér formlega viðurkenningu á 12 mílna lögsögu í kringum landið, því þeir vildu hafa frjálsar hendur á ráðstefnunni. Þrátt fyrir að ekki hafi náðst sátt um endanlega stærð lögsögunnar frekar en á fyrri ráðstefnunni, var ljóst að þróun landhelgismála var í takt við baráttu Íslendinga. Tillaga Bandaríkjamanna og Kanada hafði fyrst og fremst fengið stuðning vegna þess að sögulegi rétturinn var takmarkaður við áratug. Bæði Bretar og Íslendingar höfðu bundið vonir við hafréttarráðstefnuna varðandi mögulega sátt í deilunni um stærð fiskveiðilögsögunnar. Breska og íslenska nefndin hittust á ráðstefnunni og þó svo þær hafi ekki komist að neinu samkomulagi um lausn deilunnar, var þeim orðið ljóst horfa þyrfti til samningaviðræðna til að binda enda á hana.²⁸

Eftir ráðstefnuna héldu Bretar bæði herskipum sínum og togurum fyrir utan 12 mílurnar. Íslenska ríkisstjórnin svaraði með því að fella niður þær sektir sem skráðar höfðu

²⁶ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 153-155.

²⁷ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 56-57 og Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 155-156.

²⁸ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 190.

verið á breska togara fyrir að veiða ólöglega innan lögsögunnar. Þrátt fyrir þennan augljósa sáttahug beggja aðila voru enn ýmis ljón í veginum. Þingmenn á Alþingi voru klofnir í fylkingar um það hvernig málum ætti að vera háttað. Stjórnarandstaðan kallaði allt tal um samningaviðræður undanhald og aumingjaskap og það virtist þrautinni þyngra fyrir ríkisstjórnina að finna lausn á málinu.²⁹

Samningar við Bretana og málskotsatkvæðið til Haag

Sumarið 1960 ætlaði allt um koll að keyra þegar breskur togari reyndi að sigla niður varðskipið Óðinn, sem brást svo við með því að skjóta tveimur föstum skotum í reykháfinn á togaranum. Þegar fréttir af átökunum á miðunum bárust landsmönnum sauð allt upp úr og hópuðust margir fyrir utan Breska sendiráðið til að mótmæla.³⁰

Þetta virðist hafa verið kornið sem fyllti mælinn. Bjarni Benediktsson fór á fund sendiherra Bandaríkjanna á Íslandi, þar sem hann tjáði honum að ef herskip Bretana kæmu aftur inn fyrir 12 mílna fiskveiðilögsögu landsins, myndi hann persónulega sjá til þess að Ísland drægi sig úr NATO. Bjarni tjáði þó sendiherranum að þetta væri ekki hótun, heldur bláköld staðreynd sem hann kæmi á framfæri, þrátt fyrir að hafa ávallt verið mikill stuðningsmaður aðildar Íslands að NATO. Bjarna þótti nauðsynlegt að reyna koma á einhverri ró í deilunni. Bjarni stakk upp á því að herskipin yrðu fyrir utan 12 mílurnar í þrjú mánuði, sem ætti að vera nægur tími til þess að róa fólk niður, enda væri spennan á Íslandi mikil. Bjarni var einn dyggasti stuðningsmaður vestræns samstarfs á Ísland og maðurinn sem var helsti talsmaður þess að Ísland hafði gengið í NATO. Áhrif Bjarna innan íslensku ríkistjórnarinnar og samstarfsvilji hans við Bandaríkin í gegnum tíðina gerði það að verkum að hann var tekinn alvarlega.³¹ Eftir fund Bjarna og bandaríska sendiherrans fóru ýmsir að íhuga hvort alvara væri að baki þessum hótunum. Bretar töldu þetta ómarktæka vitleysu, en þá minntu Bandaríkjamenn á það hversu mikilvæg landlega Íslands væri, ekki einungis fyrir þá heldur einnig fyrir varnir Evrópu. Staða Bjarna og ekki síst áhrifamáttur Bandaríkjanna hafa eflaust átt stóran þátt í því að Bretar tóku ekki upp herskipavernd aftur. Bretar vonuðust til þess að með því að fara bæði með togara og herskip sín út fyrir 12

²⁹ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 58-59.

³⁰ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 58.

³¹ Thompson, sendiráði Bandaríkjanna í Reykjavík, til utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna, 19. maí 1960.

míflurnar myndu skapast aðstæður til samningaviðræðna og hægt væri að binda enda á þessa langdregnu deilu.³²

Þrátt fyrir að Íslendingar teldu sig vera í fullum rétti á því að færa út fiskveiðilögsöguna, ákváðu þeir að verða við óskum Breta og fara í samningaviðræður við þá. 10. ágúst gaf ríkisstjórnin út yfirlýsingu þar sem hún sagðist ætla að reyna í síðasta skiptið að komast að samkomulagi við Breta.³³ Forsætisráðherrar beggja landanna, Ólafur Thors og Harold Macmillan, hittust á stuttum fundi á Keflavíkurflugvelli þann 25. september 1961. Fundurinn varði einungis í nokkra klukkutíma en var samt sem áður afar mikilvægur fyrir áframhaldandi samningaviðræður, því á fundinum gerðu bæði Ólafur og Macmillan sér grein fyrir því að þeir þyrftu báðir að gefa eftir til að binda enda á deiluna. Macmillan nefndi við Ólaf að samkomulag hefði verið gert við Noreg, þar sem Bretar viðurkenndur 12 mílna fiskveiðilögsögu Noregs gegn því að sögulegur réttur yrði virtur í áratug, sá tími yrði styttri við Ísland. Ólafur og Macmillan settu fram rök sín án þess að fara út í nein smáatriði. Ólafur kom með þá gömlu línu, að ef hann gæfi eftir í deilunni myndu kommúnistar taka við völdum á Íslandi. Macmillan beit ekki á agnið og sagði Ólafi að Bretar myndu aldrei sætta sig við útfærsluna án þess að Íslendingar gæfu eitthvað eftir í samningaviðræðum, frekar myndu þeir senda herskipin aftur inn fyrir 12 míflurnar. Það var því á þessum fundi sem Ólafur gerði sér ljóst að Macmillan var í svipaðri stöðu og hann sjálfur, þ.e. þeir þyrftu báðir að gefa eftir til þess að binda enda á deiluna.³⁴

Eftir þennan stutta fund gerðust hlutirnir hratt. Premur dögum eftir fund Ólafs og Macmillans tilkynnti íslenska utanríkisráðuneytið Bretum að hægt væri að halda fund til þess að kanna hvort grundvöllur væri fyrir frekar samningaviðræður. Breska sendinefndin kom í kjölfarið til Íslands og 1. október var fyrsti fundurinn haldinn, þar sem ákveðið var að fara í formlegar samningaviðræður.³⁵ Samningaviðræðurnar stóðu í um fimm mánuði.³⁶ Mikill ágreiningur var um nánast hvert einasta atriði og oftar en einu sinni leit út fyrir að slitna myndi upp úr viðræðunum. Mestur ágreiningur var um hversu lengi bresku togararnir hefðu rétt til að veiða við Ísland. Þá voru Bretar staðfastir í því að fá einhvers konar tryggingu frá Íslandi um að fiskveiðilögsagan yrði ekki færð út einhliða aftur. Í tilraun til

³² „Fishery Dispute with Iceland“. Minnisblað fyrir bresku ríkisstjórnina, 25. júlí 1960. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013 og Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 58-59.

³³ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 191.

³⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 60 og Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 191.

³⁵ „Skýrsla um viðræður við Breta um aðstöðu brezkra fiskiskipa á Íslandsmiðum 1.-10. október 1960“, 12. Október 1960. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013.

³⁶ Halvor O. Ekem, sendiráði Bandaríkjanna í Reykjavík, til utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna, 23. mars 1961. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideildur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóli Íslands, vor 2013.

þess að fá slíka tryggingu inn í samninginn, þurftu Bretar að gefa meira og meira eftir í samningaviðræðunum.³⁷

Samkomulag náðist á endanum þar sem Bretar viðurkenndu 12 mílna fiskveiðilögsögu í kringum Ísland. Gerðar voru fjórar breytingar á grunnlínunum sem stækkuðu fiskveiðilögsöguna um 5,065 km² sem gerði það að verkum að efnahagslögsaga Íslands var orðin 74,874 km². Ísland samþykkti þriggja ára aðlögunartímabil þar sem breskir togarar máttu veiða í sérstökum hölfum í ytri sex mílum lögsögunnar, ásamt því að þeim var ekki leyfilegt að veiða á ýmsum stöðum innan 12 mílnanna. Mikilvægasta og umdeildasta atriði samningsins var ákvæðið sem Bretar höfðu lagt meginkapp á að fá inn í samninginn sem hljóðaði svo: „Ríkisstjórn Ísland mun halda áfram að vinna að framkvæmt ályktunar Alþingis frá 5. maí 1959 varðandi útfærslu fiskveiðilögsögunnar við Ísland, en mun tilkynna ríkisstjórn Bretlands útfærslu með sex mánaða fyrirvara, og rísi ágreiningur um slíka útfærslu skal honum, ef annar hvor aðili óskar, skotið til Alþjóðadómstólsins“.³⁸ Rökrætt var um samninginn vel og lengi á Alþingi, Þingmenn stjórnarandstöðuflokkanna héldu því fram að samningurinn hefði verið samþykktur vegna ótta við að Bretar myndu nota hernaðarmátt sinn til að binda enda á deiluna. Enn fremur töldu þeir samninginn ógildan og töldu sig ekki bundna því að fá samþykki frá Alþjóðadómstólnum í Haag fyrir frekari útfærslu á lögsögunni. Stjórnarandstöðuflokkarnir myndu því afneita samningnum ef þeir kæmst í ríkisstjórn aftur. Ríkisstjórnin hélt því hins vegar fram að samningurinn væri mikill pólitískur sigur fyrir Íslendinga. Þrátt fyrir þessar skiptu skoðanir á Alþingi var samningurinn samþykktur þann 27. febrúar 1961. Deilunni var formlega lokið.³⁹

Þetta síðasta ákvæði í samningnum átti eftir að leika stórt hlutverk á komandi áratug og þá sérstaklega þegar hugað var að því að færa lögsöguna út aftur, en það var vandamál seinni tíma. Bretar lögðu mikið upp úr þessu ákvæði og töldu sig þar með torvelða Íslendingum að færa út lögsöguna aftur.⁴⁰ Í bréfi sem L. Oliver, ritari Sambands togarasjómannanna í Hull, skrifaði Christopher Soames, sjávar- og landbúnaðarráðherra Breta, óskaði hann eftir því að bresk yfirvöld kræfu Íslendinga um tryggingu á því að lögsagan yrði ekki færð einhliða út aftur þegar þriggja ára aðlögunartímabilið rynni út og að lögsagan yrði ekki færð út í a.m.k. 20 ár. Soames ráðherra taldi ekki líklegt að nokkurt ríki myndi fallast á slíka kröfu. Hann benti L. Oliver á ákvæðið um Haag, það væri trygging

³⁷ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 191-192 og Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 60-61.

³⁸ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 62.

³⁹ Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin Þrjú*, bls. 192, 193 og 63. Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 108.

⁴⁰ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls. 192-193.

Breta. Íslendingar þyrftu að lúta alþjóðalögum ef þeir ætluðu að færa út fiskveiðilögsöguna.⁴¹

Fljótlega eftir samninginn við Breta óskuðu Vestur-Þjóðverjar eftir því að fá svipaðan samning. Íslendingar vildu þó komast hjá því að semja við fleiri þjóðir en Breta. Það var þó erfitt að neita Vestur-Þýskalandi, þar sem sú þjóð hafði lengi stundað veiðar við Ísland.⁴² Þótt íslenska ríkisstjórnin vildi ekki semja við fleiri þjóðir, taldi hún samning við Vestur-Þýskaland af hinu góða. Stjórnandstaðan hefði fullyrt að samningurinn við Breta hefði verið gerður í nauð, en hvernig væri hægt að halda því fram, ef nákvæmlega eins samningur yrði gerður við Vestur-Þýskaland? Ríkisstjórnin taldi því að samningurinn væri mikill pólitískur sigur fyrir Ísland og með þessu móti væru hróp stjórnarandstöðunnar kæfð.⁴³

Landhelgismálið búið?

Eftir að Bretar viðurkenndu 12 mílna fiskveiðilögsögu í kringum Ísland árið 1961 var landhelgismálið um sinn ekki jafn fyrirferðamikið í íslenskri pólitík og verið hafði um árabíl. Þær breytingar sem urðu á efnahag og atvinnuháttum á Ísland skýra af hverju landhelgismálið féll í bakgrunninn á þessum árum. Á árunum 1961-1966 var mikill hagvöxtur hér á landi, sem mátti rekja aðallega til stórauðinnar síldveiði og hagstæðs útflutningsverðlags. Á þessum árum minnkaði þorskaflinn verulega en heildarafli síldveiða fimmfaldaðist og árið 1966 var Ísland orðið önnur stærsta síldveiðiþjóðin í Evrópu. Mun meiri áhersla var lögð á síldveiði en þorskveiði. Það var þó ekki aðeins síldveiðin sem stóð í blóma. Byggingarstarfsemi dafnaði vel og íbúðabyggingum fjölgaði um 86% á þessum árum. Fjárfestingar í alls konar þjónustu fóru vaxandi. Staðan á þessum tíma var því allt önnur en hafði verið árið 1958. Engar efnahagslegar forsendur voru fyrir því að byrja að berjast á ný fyrir frekari stækkun fiskveiðilögsögunnar.⁴⁴ Landhelgismálið var þó langt því frá að vera gleymt. Málið skaut upp kollinum þegar kosningar voru í nánd eða þegar stjórnarandstaðan reyndi að koma höggi á ríkisstjórnina. Þrátt fyrir að landhelgismálið væri ekki í sviðsljósinu á Íslandi, var stöðug gróska í þróun hafréttar á alþjóðavettvangi. Íslenska ríkisstjórnin fylgdist grannt með þeirri þróun á heimsvísu næstu ár og tók þátt í allri þeirri starfsemi á alþjóðavettvangi, sem á einhvern hátt gæti styrkt stöðu Íslands og þá sérstaklega þeim umræðum sem snéru að víðáttu fiskveiðilögsögu. Alþjóðasamfélagið var sífellt að

⁴¹ ÞÍ. Utanríkisráðuneytið. 1996-B/382. Henrik Sv. Björnsson, sendiráðinu í London, til utanríkisráðuneytis, 23. mars 1961.

⁴² ÞÍ. Utanríkisráðuneytið. 1996-B/382. Utanríkisráðherra til sendiráðsins í París, 10. apríl 1961.

⁴³ Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 108.

⁴⁴ Gylfi. Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 84-85 og Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 183-184.

stækka, þar sem margar fyrrverandi nýlendingur fengu sjálfstæði og gengu í Sameinuðu þjóðirnar. Ríkisstjórnin vonaðist til að þessi fjölgun í alþjóðasamfélaginu ætti eftir að hafa áhrif á þróun hafréttar. Það var ekki fjarri sannleikanum, því ófá lönd víðs vegar um heim færðu út fiskveiðilögsögu sína einhliða á þessum tíma og höfðu þar með áhrif á þróunina. Ríkisstjórnin var því vel inni í máluðum á alþjóðavettvangi og vildi tryggja að ef til frekari útfærslu kæmi, yrði það gert á löglegan hátt í samræmi við samninginn frá 1961. Það var því greinilegt að þó svo að Bretar álitu sig hafa bundið hendur Íslendinga varðandi frekari útfærslu, þá leit íslenska ríkisstjórnin á 12 mílurnar sem áfanga en ekki endanlegt markmið.⁴⁵

Tekist á um landhelgismálið, kosningarnar 1963

9. júní 1963 voru kosningar hér á landi. Kosningabaráttan var eins og alltaf áttakasöm. Landhelgismálið var eitt af stóru máluðum í kosningabaráttunni, enda var málið mikilvægt fyrir framtíð landsins og tekist harkalega á um málið í málögnum flokkanna. Tímasetning kosninganna hitti líka á mikilvægar dagsetningar sem snertu landhelgismálið. Næsta ár rynni þriggja ára aðlögunartímabil Breta út og breski togarafloinn þyrfti því að leita annað en á Íslandsmið. Bretar höfðu líka boðað til evrópskar fiskveiðiráðstefnu í London á næsta ári. Það var því stóra spurningin í augum stjórnarandstöðunnar, hvort Bretar færu fram á lengra aðlögunartímabil og aukin réttindi innan efnahagslögsögunnar?⁴⁶

Í kosningarbaráttunni héldu stjórnarflokkarnir, Sjálfstæðisflokkurinn og Alþýðflokkurinn, uppteknum hætti og hrósuðu sigri í landhelgismálinu, enda hafði ríkisstjórnin náð „fullum sigri í landhelgismálinu“ með samningnum frá 1961. Svo virtist sem allir sáu hversu góður samningurinn var, nema stjórnarandstaðan og fylgimenn hennar; „...í öllum nágrannalöndum er litið á hann [samninginn] sem stóran og mikinn sigur Íslendinga“.⁴⁷

Eins og fram hefur komið höfðu stjórnarflokkarnir í nógu öðru að snúast en að hrósa einungis sigri í landhelgismálinu, þar sem ríkisstjórnin hafði tekist á við stór efnahagsmál á kjörtímanum. Kosningabaráttan beggja flokka einblíndi því ekki eingöngu á sigur í landhelgismálinu, heldur einnig að þeim stóru sigurum sem stjórnarflokkarnir töldu sig hafa unnið í efnahagsmálum. Í *Alþýðublaðinu* birtist grein yfir fjóra sigra ríkisstjórnarinnar á þessu kjörtímabili: „1. Kjördæmamálið, 2. Landhelgismálið, 3.

⁴⁵ Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 109 og Jón Þ. Þór, *Nýsköpunaröld*, bls. 225.

⁴⁶ „Munu Bretar enn reyna að beygja íslenska ráðamenn?“, *Þjóðviljinn* 30. apríl 1963, bls.1.

⁴⁷ „Mótbáru stjórnarandstöðunnar“, *Vísir* 8. júní 1963, bls. 5.

Tryggingamálin, 4. Frjálsa Verzlunin.“ Landhelgismálið var aðeins einn af fjórum stórum sigrum ríkisstjórnarinnar og öllum þessum sigrum hefði stjórnarandstaðan barist á móti.⁴⁸ Sjálfstæðisflokkurinn tók í svipaðan streng í kosningabaráttu sinni. Ríkisstjórnin hefði tekið við af vinstri stjórninni árið 1958 á tímum mikillar verðbólgu, snúið slæmri þróun í bæði efnahagnum og atvinnuvegunum við og stæði þetta nú allt í miklum blóma. Í stefnu Sjálfstæðisflokksins fyrir komandi kjörtímabil var ekkert minnst á frekar útfærslu, enda eins og áður var nefnt, var enginn pólitísk forsenda til þess. Ríkisstjórnin ætlaði að fylgja þróun hafréttar eftir og fara eftir alþjóðalögum í baráttu sinni yfir landgrunninu. Þangað til átti að: „Beita nútíma þekkingu og tækni, svo að auðlindir landsins verði hagnýttar í þágu þjóðarinnar.“⁴⁹

Stjórnarandstaðan, Framsóknarflokkurinn og Alþýðubandalagið, lagði mikla áherslu á utanríkismál í kosningabaráttu sinni, þar sem bent var á mistök ríkisstjórnarinnar síðustu ár og þá sérstaklega á samninginn við Breta. Stjórnarandstaðan taldi að mikilvægt væri fyrir kjósendur að kjósa rétt í þessum kosningum, því það væri verið að kjósa um „...stærstu sjálfstæðismál þjóðarinnar, landhelgismálið og örlagamál allrar framtíðar, eins og Efnahagsbandalagsmálið“.⁵⁰ Mikið fór fyrir landhelgismálinu í orðræðu stjórnarandstöðunnar í kosningabaráttunni, þar sem allt framferði stjórnarflokkanna í samningaviðræðunum var fordæmt, svo og „svikasamningurinn“. Lúðvík Jósepsson þingmaður Alþýðubandalagsins taldi ríkisstjórnina hafa samið af sér „...einhlíða rétt til útfærslu landhelgarinnar, en á þeim rétti hafa allar okkar aðgerðir í landhelgismálinu byggzt, eins og allra annarra þjóða“.⁵¹ Það virtist því nauðsynlegt fyrir þjóðina að leita til vinstri ef vel ætti að farnast:

Landhelgismálið er eitt mesta sjálfstæðismál þjóðarinnar og sú ríkisstjórn, sem semur af þjóðinni réttinn í því máli, er um leið að grafa undan efnahagslegu sjálfstæði. Í þessum kosningum verður þjóðin að veita stjórnarflokkunum verðskuldaða ráðningu fyrir svik þeirra í landhelgismálinu og koma í veg fyrir að þeir haf aðstöðu til nýrra óþurftaverka í því máli á hausti komanda.⁵²

Báðir stjórnarandstöðuflokkarnir, Framsókn og Alþýðubandalagið, lögðu því áherslu á að koma þyrfti Íslandi undan þessu umdeilda ákvæði um málskotið til Haag. *Tíminn* endurbirti

⁴⁸ „Fjórir sigrar“, *Alþýðublaðið* 13. mars 1963, bls. 13.

⁴⁹ „Veljum hagsæld, höfnum glundroða“, *Vísir* 30. apríl 1963, bls. 1.

⁵⁰ „Ræða Lúðvíks“, *Þjóðviljinn* 5. júní 1963, bls. 2.

⁵¹ „Ræða Lúðvíks“, *Þjóðviljinn* 5. júní 1963, bls. 12.

⁵² „Ræða Lúðvíks“, *Þjóðviljinn* 5. júní 1963, bls. 2.

yfirlýsingu flokksins frá árinu 1961 þegar samningurinn var undirritaður, til að undirstrika stefnu flokksins: „...og mun flokkurinn nota fyrsta tækifærið, sem gefast kann, til þess að leysa þjóðina undan oki hans.“⁵³

Framsókn og Alþýðuflokkurinn nýttu öll þau tækifæri sem þeim gafst til að koma höggi á stjórnarflokkana. Þegar líða tók að kosningum kom upp svokallað Milwood-málið sem stjórnarandstaðan nýtti sér til fulls. 28. apríl 1963 varð árekstur á miðunum, þar sem breski togarinn *Milwood* og varðskipið Óðinn rákust saman. *Milwood* hafði verið á ólöglegum veiðum innan 12 mílna efnahagslögsögu Íslands og varð því vísað að lögbroti samkvæmt íslenskum lögum. Breska herskipið *HMS Palliser* var skammt undan og var kallað á vettvang. Upp úr því hófst mikill hasar þegar íslenskir varðskipsmenn ætluðu sér að færa togarann til hafnar. Skipstjóri *Milwoods* var færður yfir í *Palliser* og neitaði að fara með íslensku varðskipsmönnum aftur til Íslands. Á endanum var *Milwood* færður til hafnar án skipstjórans og kom skipstjórinn aldrei til Íslands til að sitja fyrir sökum⁵⁴ Stjórnarandstöðuflokkarnir nýttu sér þessa atburðarás til fulls. Næstu daga voru málgögn bæði Alþýðubandalagsins og Framsóknarflokksins full af ásökunum á hendur ríkisstjórnarinnar. *Tíminn* taldi sig hafa heimildir fyrir því að Bretar viðurkenndu alls ekki 12 mílna fiskveiðilögsögu Íslands.⁵⁵ Samkvæmt *Þjóðviljanum* var greinilegt að íslensk yfirvöld hefðu gert „leynisamning“ við Breta um löggæslu á miðunum: „Ákvæði leynisamningsins virðast vera þau að Íslendingar mega ekki taka neinn brezkan togara nema tilkynna Bretum hvað gerzt hafi, fá brezkt herskip á vettvang ef tök eru á og fá samþykki skipherrans til tökunnar.“⁵⁶ Samkvæmt Alþýðubandalaginu var þessi „skrípaleikur“ Breta ekki gerður að ástæðulausu, heldur til þess að skapa betri aðstæður fyrir Breta á komandi fiskveiðiráðstefnu. Það væri því mikið áhyggjuefni að þeir sömu og gerðu „undansláttasamninginn“ skildu mæta til leiks á þá ráðstefnu. Stjórnarandstöðinni þótti það einsýnt að ríkisstjórnin myndi gefa eftir á ráðstefnunni og veita Bretum aukin fríðindi við Íslandsmið.⁵⁷

Í kjölfarið á þessum ásökunum, birtist í málgögnum stjórnarflokkanna ítrekun Breta á því að þeir viðurkenndu 12 mílna landhelgi Íslendinga.⁵⁸ Þá töldu Bretar sig knúna til að senda íslensku ríkisstjórninni orðsendingu um að harmað væri framferði yfirmanna *Palliser*

⁵³ „Nauðungarsamningur“, *Tíminn* 17. mars 1963, bls. 6.

⁵⁴ „Beygði strax fyrir okkur“, *Alþýðublaðið* 30. apríl 1963, bls. 1 og „Skopleikur á hafinu“, *Þjóðviljinn* 30. apríl 1963, bls. 12 og 2.

⁵⁵ „Hafa Bretar ekki viðurkennt tólf mílurnar?“, *Tíminn* 19. maí 1963, bls. 1.

⁵⁶ „Leynisamningur við brezku stjórnina um landhelgigæzlu við Ísland“, *Þjóðviljinn* 3. maí 1963, bls. 12.

⁵⁷ „Undanslátt eða sigur“, *Þjóðviljinn* 15. maí 1963, bls. 3.

⁵⁸ „Bretar ítreka viðurkenningu 12 mílnanna“, *Alþýðublaðið* 22. maí 1963, bls. 1.

og fannst miður að skipstjóri *Milwood* hefði komist undan með þessum hætti.⁵⁹ Í orðsendingunni var ítrekað að Bretar myndu ekki fara fram á framlengingu á aðlögunartímabilinu og að halda öðru fram „...verði að teljast alvarleg rangtúlkun á ótvíræðri og afdráttarlausri afstöðu brezku ríkisstjórnarinnar í þessu máli“.⁶⁰

Spennan í kringum kosningadaginn 9. júní var mikil. Síðustu dagana fyrir kosningar minntu flokkarnir á kosningaloforð sín. Stjórnarflokkarnir minntu á þær umbætur sem þeir hefðu gert í efnahagsmálum og sigurinn í landhelgismálinu. Stjórnarandstaðan kallaði á að þjóðin viki til vinstri í þessum kosningum og kysi gegn „sívaxandi dýrtíð“.⁶¹ „Þjóðin vottar Viðreisninni traust“ stóð í *Morgunblaðinu* eftir kosningar, það „traust“ sem stjórninni var sýnt var þó umdeilt á meðal hinna flokkanna. Í *Þjóðviljanum* birtist fyrir sögnin: „Viðreisnarstjórnin skrimtir á 2ja sæta meirihluta.“⁶² Hvernig svo sem litið var á hlutina, hafði viðreisnarstjórnin haldið velli í kosningunum. Alþýðuflokkurinn hlaut 14,2% atkvæða og níu sæti en Sjálfstæðisflokkurinn hlaut 41,4% og 24 sæti.⁶³ Ríkisstjórnin gat því haldið áfram með áform sín um að berjast fyrir auknum réttindum yfir landgrunninu, skref fyrir skref. Það var hægt, svo lengi sem næg síld var í sjónum við Íslandsmið.

Evrópsk fiskveiðiráðstefna og umþóttunartími Breta og Vestur-Þjóðverja rennur út

Eftir kosningarnar hélt viðreisnarstjórnin áfram eins og ekkert hefði í skorist. Mikilvæg verkefni voru fram undan sem þurfti að taka á. Í kosningabaráttunni hafði stjórnarandstaðan deilt um þátttöku Íslands í evrópsku fiskveiðiráðstefnunni í London, sem áætlað var að haldin yrði í desember 1963. Boðað var að til umræðu á ráðstefnunni yrðu fiskveiðitakmörk, verndun fiskistofna, markaðsmál og eftirlit með fiskveiðum á úthafinu. Stjórnarandstöðunni þótti grunsamlegt að Bretar skyldu boða til fiskveiðiráðstefnu á þessum tíma, því aðlögunartími Breta á Íslandsmiðum átti að renna út skömmu eftir ráðstefnuna eða þann 11. mars 1964. Margir voru því vissir um að Bretar ætluðu að kreista úr íslensku ríkisstjórninni lengri aðlögunartíma og aukin fiskveiðiréttindi á ráðstefnunni.⁶⁴

Stjórnarflokkarnir höfðu vísað þessum ásökunum á bug í kosningabaráttunni og héldu uppteknum hætti þegar ríkisstjórnin gaf út yfirlýsingu í mánuðinum fyrir ráðstefnuna, nánar tiltekið þann 4. nóvember 1963. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sagði hún Ísland taka

⁵⁹ „Brezka stjórnin harmar að Smith komst hjá handtöku“, *Vísir* 20. maí 1963, bls. 1 og 5.

⁶⁰ „Viðurkenning Breta á 12 milunum skýlaus“, *Morgunblaðið* 22. maí 1963, bls. 1.

⁶¹ „Kjóssum gegn upplausn og sívaxandi dýrtíð“, *Tíminn* 8. júní 1963, bls. 1.

⁶² „Viðreisnarstjórnin skrimtir á 2ja sæta meirihluta“, *Þjóðviljinn* 11. júní 1963, bls. 1.

⁶³ „Þjóðin vottar viðreisninni traust“, *Morgunblaðið* 11. júní 1963, bls. 1 og Valur Ingimundarsson, *Uppgjör við umheiminn*, bls 26.

⁶⁴ „Óþarfi að undrast“, *Tíminn* 5. maí 1963, bls. 6.

þátt í ráðstefnunni en þó með fyrirvara. Sá fyrirvari fólst í því að ríkisstjórnin taldi mikilvægt að rætt yrði um verslun sjávarafurða á ráðstefnunni, en rangt væri að tengja þá umræðu við takmarkanir á fiskveiðum. Það var skýrt áður en ráðstefnan hófst að Ísland myndi ekki fallast á neinn samning sem á einhvern hátt myndi takmarka íslenska fiskveiðilögsögu eða gefa eftir fríðindi til erlendra aðila í íslenski efnahagslögsögu.⁶⁵

Á ráðstefnuna mættu 120 fulltrúar frá 16 Evrópuríkjum. Ráðstefnan fór fram í þremur lotum frá desember og fram í mars. Lengsta lotan fór í umræðu um stærð fiskveiðilögsögunnar, sem eflaust var búist við, enda mikill ágreiningur um það málefni. Á ráðstefnunni náðist samkomulag um flest þau mál sem voru á dagskrá. Það sem stóð upp úr var þó auðvitað, eins og á hafréttarráðstefnum Sameinuðu þjóðanna, umræðan um takmörk fiskveiðilögsögunnar.

Eftir hlé á ráðstefnunni í desember var haldið áfram í janúar. Í þeirri lotu komust fulltrúarnir að samkomulagi um uppkast að samning um takmörk fiskveiðilögsögunnar.⁶⁶ Samningurinn var ekki ósvipaður sex plús sex tillögu Bandaríkjamanna og Kanada sem sett var fram á annarri hafréttarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna. Fiskveiðilögsagan yrði 12 mílur og samkvæmt uppkastinu yrði sögulegur réttur viðurkenndur í ytri sex mílunum gegn því skilyrði að viðkomandi þjóð hefði veitt á tilteknu hafsvæði á tímabilinu 1. janúar 1953 til 1. janúar 1962. Samningurinn myndi gilda til 20 ára og endurnýjast sjálfkrafa ef honum væri ekki sagt upp með tveggja ára fyrirvara. Þegar náðst hafði samkomulag um samninginn var gert hlé á ráðstefnunni til 26. febrúar og í millitíðinni héldu fulltrúarnir heim til að kynna uppkastið fyrir ríkisstjórnnum sínum.⁶⁷

Á fundi utanríkismálanefndar, þann 4. febrúar 1964, var ráðstefnan í London til umræðu. Guðmundur Í. Guðmundsson utanríkisráðherra skýrði frá uppkastinu sem samþykkt hafði verið á ráðstefnunni. Fulltrúar Íslands á ráðstefnunni höfðu þó ekki samþykkt uppkastið, sem var í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar fyrir ráðstefnuna um að hún myndi ekki samþykkja neinn samning sem takmarkaði fiskveiðar Íslendinga. Greint var frá því að ríkisstjórnin hefði ekki tekið afstöðu til þess hvort hún myndi halda áfram aðild að ráðstefnunni. Ef svo færi, myndi hún halda sömu stefnu og áður. Á fundinum tilkynnti utanríkisráðherra að þetta væru einu upplýsingarnar sem hann gæti gefið nefndinni; „...það hefði að vísu verið venja áður fyrr að skýra utanríkismálanefnd í trúnaði frá málum, sem þessum, en á tímum landhelgismálsins hefði stjórnarandstaðan

⁶⁵ Gögn Guðmundar Í. Guðmundarsonar. Afrit í vörslu Guðna Th. Jóhannessonar. Fundargerð utanríkismálanefndar, 4. feb. 1964.

⁶⁶ Jón Þ. Þór, *Nýsköpunaröld*, bls. 223 og „Fiskveiðiráðstefna Evrópuþjóðanna“, bls. 119-120.

⁶⁷ Þí. Sendiráð Íslands í London. 1990-B/101. Skýrsla Henriks Sv. Björnssonar sendiherra til utanríkisráðuneytis um fiskveiðiráðstefnu Evrópuríkjanna 1963, ódagsett.

tekið upp þau vinnubrögð að birta viðstöðulaust í blöðum sínum allt, sem fram fór í nefndinni“. Ríkisstjórnin virtist því ákveðin í því að halda uppteknum hætti og gefa ekkert eftir í baráttu sinni gegn auknum yfirráðum yfir landgrunninu. Það sést enn fremur hversu stirt samband stjórnarflokkanna og stjórnarandstöðunnar hefur verið á þessum árum, þar sem ríkisstjórnin sá sér ekki fært að deila upplýsingum með stjórnarandstöðinni.⁶⁸

Þegar fulltrúarnir mættu aftur til London 26. febrúar, til að hefja þriðju og síðustu lotu ráðstefnunnar, hafði fátt breyst. Meirihluti ríkja á ráðstefnunni var ennþá hlynntur samningnum. Þrettán ríki ákváðu í kjölfarið að skrifa undir formlegan samning og var það gert þann 9. mars 1964. Eins og nefnt var tilkynnti íslenska ríkisstjórnin að hún hygðist ekki skrifa undir neinn samning sem myndi takmarka fiskveiðar Íslendinga. Ákvæðið um sögulegan rétt í samningnum varð því til þess að Íslendingar féllu frá honum. Ísland var ekki eina landið sem neitaði samningnum. Noregur neitaði honum einnig. Ákvæðið um sögulegan rétt var því jafn fráhrindandi og það hafði verið á báðum hafréttarráðstefnum Sameinuðu þjóðanna. Danir skrifuðu undir samninginn en neituðu honum fyrir hönd Grænlands og Færeyja. Undirskrift Dana var því með þeim fyrirvara að sögulegur réttur ætti ekki við grænlesku og færeysku fiskveiðilögsöguna.⁶⁹ Þrátt fyrir afstöðu Íslands, Noregs og fyrirvara Dana, var 12 mílna fiskveiðilögsaga orðin að veruleika í Norður-Atlantshafi.

Niðurstaða evrópsku fiskveiðiráðstefnunnar verður að teljast söguleg. Bretar sem höfðu barist gegn 12 mílna fiskveiðilögsögu á báðum hafréttarráðstefnum Sameinuðu þjóðanna og gegn Íslandi höfðu tekið upp 12 mílur sjálfir. Það að Bretar og aðrar Evrópuþjóðir skyldu taka upp 12 mílna efnahagslögsögu var þó ekki að ástæðulausu. Reynt hafði verið að stemma stigu við einhliða útfærslu þjóða sem varð til þess að margar þjóðir, t.d. Bretland og Vestur-Þýskaland, misstu mikilvæg hafsvæði, t.d. við strendur Íslands og Færeyja, og þessar þjóðir þurftu því að tryggja sér ný hafsvæði. Líta má á evrópsku fiskveiðiráðstefnuna sem svar við því að ekki náðist alþjóðleg sátt á hafréttarráðstefnum Sameinuðu þjóðanna í Genf.⁷⁰ Bretar og Íslendingar höfðu horft til beggja hafréttarráðstefna Sameinuðu þjóðanna í von um að þær myndu binda endi á deilur þeirra á milli. Það þótti því mikilvægt að koma á sátt um stærð fiskveiðilögsögunnar, til að koma í veg fyrir frekari deilur um hafrétt og tryggja þjóðum áframhaldandi fiskveiðiréttindi.⁷¹

⁶⁸ Gögn Guðmundar Í. Guðmundarsonar. Afrit í vörslu Guðna Th. Jóhannessonar. Fundargerð utanríkismálanefndar, 4. feb. 1964.

⁶⁹ „Fiskveiðiráðstefna Evrópuþjóðanna“, bls. 120-121.

⁷⁰ Myron H. Nordquist og John Norton Moore, *Maritime Border Diplomacy*, bls. 231.

⁷¹ Jón Þ. Þór, *Nýsköpunaröld*, bls 223.

Myron H. Nordquist og John Norton Moore, *Maritime Border Diplomacy*, bls. 231.

Hannes Jónson skrifar í bók sinni *Friends in Conflict* að þarna hafi íslenskir ráðamenn farið á mis við gullið tækifæri. Þegar Bretar stækkuðu fiskveiðilögsögu sína úr þremur mílum í tólf, hafi grundvöllur samningsins frá árinu 1961 umturnast. Bretar gátu ekki lengur gert ákveðnar kröfur til íslensku ríkisstjórnarinnar í skiptum fyrir viðurkenningu á 12 mílna efnahagslögsögu Íslands. Því hefði íslenska ríkisstjórnin hæglega getað tilkynnt Bretum og Sameinuðu þjóðunum að samningurinn væri fallin úr gildi. Ísland hefði ekki þurft að stækka fiskveiðilögsöguna samhliða því að segja upp samningnum. Þannig hefði verið hægt að komast hjá ágreiningi ásamt því að losa Ísland undan málskotinu til Haag.⁷² Hvort sem það var grundvöllur fyrir því eða ekki að segja upp samningnum eftir að Bretar tóku upp 12 mílur, þá hefðu breskir stjórnámálmenn ekki tekið þeirri uppsögn þegjandi og hljóðalaust. Líkt og við undirskrift samningsins þá trúðu breskir stjórnámálmenn því enn að þeir hefðu náð að binda hendur Íslendinga með málskotinu til Haag og tryggt þar með að Ísland færði ekki út fiskveiðilögsöguna einhliða aftur.⁷³

Tveimur dögum eftir að ríkin á evrópsku fiskveiðiráðstefnunni undirrituðu samninginn rann út þriggja ára umþóttunartími Breta og Vestur-Þjóðverja við Ísland samkvæmt samningnum frá 1961 og því bar að fagna. Í ljós kom að enginn hugur var í stjórnarflokkunum til að segja upp samningnum eða reyna koma sér undan honum á einhvern hátt eftir að Bretar tóku upp 12 mílna landhelgi. Samningurinn frá 1961 yrði virtur. Í viðtali við Ólaf Thors, fyrrverandi forsætisráðherra, kom fram að samningurinn myndi ekki binda hendur Ísland á neinn hátt ef kæmi til sóknar í landhelgismálum:

...það er auðvitað hreinn barnaskapur að vera að streitast við að telja sjálfum sér og öðrum þjóðum trú um að Íslendingar hafi afsalað sér einhverjum rétti til áframhaldandi sóknar í málinu með samningnum, sem nú er að renna út. Þvert á móti. Um leið og Íslendingar öðluðust viðurkenningu á 12 mílunum tryggðu þeir sér, að helztu gagnaðilar muni lúta alþjóðalögum en ekki grípa til herhlaups, ef Íslendingar hefja nýja sókn í málinu og fá alþjóðadómstólinn til að fallast á lögmæti aðgerða sinna.⁷⁴

Bjarni Benediktsson, þáverandi forsætisráðherra, tók í sama streng og Ólafur: „Að vísu er fullnaðarmarki okkar ekki enn náð, en samningurinn frá 1961 tryggir okkur einu færú

⁷² Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 110-11.

⁷³ Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters*, bls. 288-289.

⁷⁴ „Mesti sigurinn vannst 1952“, *Vísir* 11. mars 1964, bls. 1.

leiðina að markinu.⁷⁵ Viðreisnarstjórnin hugðist halda áfram baráttu sinni yfir landgrunninu á alþjóðavettvangi. Hún myndi ekki sætta sig við 12 mílur til frambúðar. Stjórnarflokkarnir gerðu það líka ljóst að þegar kæmi til nýrrar sóknar í landhelgismálinu yrði farið að alþjóðalögum.

Kosningar 1967

Rofar til í landhelgismálinu

Eftir að evrópsku fiskveiðiráðstefnunni lauk og umþóttunartímabil Breta rann út árið 1964 var landhelgismálið ekki ofarlega á baugi næstu þrjú árin á Íslandi. Þróun hafréttar hélt þó áfram á alþjóðavettvangi og íslenskir ráðamenn fylgdust grannt með málum, eins og þeir höfðu gert undanfarin ár. Áhugi á landhelgismálinu og nauðsyn þess að hefja nýja sókn í stækkun fiskveiðilögsögunnar fór minnkandi á þessum árum. Aðallega var það vegna síldarævintýrsins. Síldarævintýrið stóð sem hæst á þessum tíma, á árunum 1961-1966 jókst aflinn með hverju árinu. Árið 1966 var heildar síldveiðiaflinn komin í 770 þús. tonn.⁷⁶ Þessi mikla síldveiði hafði þau áhrif að fáir sáu tilgang í því að stunda togveiðar. Erfiðlega gekk að manna togarana á meðan næg síld var í sjónum. Sum útgerðarfélög gengu svo langt að hætta rekstri á togurunum á síldarárunum.⁷⁷ Margir sjómenn hafa því séð betri hag í því að stunda síldveiðar en vera á togurunum. Það voru ekki einungis sjómennirnir sem sáu betri tækifæri í síldarútgerðinni heldur einnig fjárfestar. Mun meira var fjárfest í síldveiðum en þorsveiðum á síldarárunum. Bataflotinn sem stundaði síldveiðar tvöfaldaðist á tímabilinu 1961-1971. Í ársbyrjun 1967 var búið að leggja inn pöntun á 28 stálfiskbátum til síldveiða sem smíða átti erlendis.⁷⁸ Greinilegt er að menn í sjávarútveginum horfðu björtum augum til næstu ára. Frá árinu 1961 hafði tækni í síldveiðum fleygt fram með nýjungum eins og kraftblökkinni sem margfaldaði afköstin og Asdic-leitartækinu (bergmáls-dýptarmælir/-sjá) sem auðveldaði leit að síld. Greinilegt var að áherslurnar höfðu breyst. Togarafloti Íslendinga sem hafði verið undirstaða íslensks efnahags í landinu fram á sjöunda áratuginn var nú í aftursætinu. Nú hafði síldin tekið við. Á meðan allur þessu uppgangur í síldveiði stóð yfir, drabbaðist togaraflotinn niður. Á árunum 1953-1970 voru einungis keyptir sex nýir togarar til landsins. Þeir voru allir keyptir árið 1960 frá Vestur-Þýskalandi. Það var ekki fyrr en árið 1970, þegar ljóst var að

⁷⁵ „Sigur vannst vegna gagnkvæms góðhugs og þáttöku í NATO“, *Morgunblaðið* 11. mars 1964, bls. 1.

⁷⁶ Vef. Afli íslenskra fiskiskipa af öllum miðum eftir fisktegundum 1945-2012, Hagstofa Íslands.

⁷⁷ Sigfús Jónsson, *Sjávarútvegur Íslendinga*, bls. 146.

⁷⁸ „Vaxandi stálskipa smíði innanlands“, *Vísir* 6. janúar 1967, bls. 4.

síldarstofninn væri hruninn, og Íslendingar þurftu að snúa aftur á sín gömlu fiskimið, að byrjað var að endurnýja flotann.⁷⁹

Það var því ekki ósvipað andrúmsloft þegar kom að kosningunum um mitt árið 1967 og hafði verið 1963. Efnahagsmál voru aðalræðuefnið í kosningabaráttunni að því undanskildu að meiri áhersla var lögð á sjávarútveginn en gert hafði verið fyrir kosningarnar 1963. Þessar breyttu áherslur stöfuðu aðallega af þeim efnahagslegu erfileikum sem þjóðin stóð nú frammi fyrir. Árið 1967 var erfitt ár fyrir Ísland í efnahagslegu tilliti. Síldveiði fór minnkandi og í lok árs hafði heildaraflinn minnkað um 28% frá árinu á undan. Ofan á það lækkaði verðmæti útflutningsframleiðslu um heil 30%, þar sem mikið verðfall varð á frystum fiskflökum og síldarafurðum. Reynt var að stemma stigu við þessari þróun og draga úr samdrætti með beinum stuðningi við sjávarútveginn.⁸⁰ Efling atvinnuvega og þá sérstaklega sjávarútvegs var eitt af þeim stóru málum sem þurfti að taka á til að sporna við frekari samdrætti í landinu.

Eftir landsfund Sjálfstæðisflokksins þetta ár birti *Morgunblaðið* stefnulýsingu flokksins. Flokkurinn boðaði einfalda stefnu: „Ný sókn til eflingar íslenskra atvinnuvega.“ Eitt af stefnumálum flokksins til að efla íslenska atvinnuvegi var að vinna „markvisst á alþjóðavettvangi að viðurkenningu á einkarétti Íslendinga til fiskveiða á landgrunninu og að nauðsynlegri fiskirækt og friðun fiskistofna við landið til þess að forðast ofveiði“.⁸¹ Þessi stefnulýsing var í anda þess sem forystumenn Sjálfstæðisflokksins höfðu boðað undanfarin sex ár. Nú átti að blása til sóknar og öðlast réttindi yfir öllu landgrunninu. Í viðtali við Bjarna Benediktsson, þar sem hann fór yfir landhelgismálið í heild sinni, taldi hann að barátta Íslands hefði verið „...samfelld og rökrétt sókn í málinu“. Í viðtalinu tók Bjarni í svipaðan streng og hann hafði gert árið 1964, þegar umþóttunartíma Breta hafði lokið. Bjarni taldi Alþjóðadómstólinn vera sterkan bandamann Íslendinga:

Enda er það vissulega svo, að smáþjóð verður að varast að ganga svo langt, að hún geti ekki alltaf verið við því búin að leggja mál sín undir úrlausn alþjóðadómstóls. Sannleikurinn er sá, að smáþjóð á ekki annars staðar frekar skjóls að vænta, en hjá alþjóðasamtökum og alþjóðastofnunum af því, að hún hefur ekki valdið til að fylgja eftir sínum ákvörðunum eins og stórveldin.⁸²

⁷⁹ Sigfús Jónsson, *Sjávarútvegur Íslendinga*, bls. 138-141.

⁸⁰ Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 89.

⁸¹ „Ný sókn til eflingar íslenskra atvinnuvega“, *Morgunblaðið* 25. apríl 1967, bls. 1.

⁸² „Góðvild og rétt hugsun öruggir áttavitar inn í óvissa framtíð“, *Vísir* 2. janúar 1967, bls. 7.

Nýr vinkill var því komin á landhelgismálið; berjast átti fyrir yfirráðum yfir öllu landgrunninu. Sú barátta átti þó ekki að vera einhliða, heldur átti sú barátta að vinnast í áföngum eins og reynt hefði verið áður. Alþýðuflokkurinn var á svipuðum nótum, þó svo þeir lögðu meiri áherslu á félagsmál en Sjálfstæðisflokkurinn. Samkvæmt Emil Jónssyni formanni Alþýðuflokksins voru þrjú vandamál sem nauðsynlegt væri að bregðast við á komandi árum. Eitt af þeim vandamálum var landgrunnið; „...þá er það landgrunnið, mál sem allir eru sammála um, en þar er við ramman reip að draga, tekur langan tíma að koma því í gegn“.⁸³ Stjórnarandstöðuflokkarnir horfðu mikið til utanríkismála, líkt og í fyrri kosningum, til þess að koma gagnrýni á ríkisstjórnina. Að herinn skyldi enn vera til staðar þótti mikið vandamál og ekki bætti úr skák að ríkisstjórnin hleypti „...hersjónvarpinu inn á íslensk heimili og skapa með því uppeldislegt og menningarlegt vandamál“.⁸⁴ Þegar kom að landhelgismálinu í stefnu stjórnarandstöðuflokkanna héldu þeir báðir uppi sömu rökum og þeir höfðu gert frá árinu 1961. Á 14. Flokksþingi Framsóknarflokksins fór Eysteinn Jónsson yfir landhelgismálið í ræðu sinni: „Með nýja samningnum við Breta hafa þeir afsalað einhliða rétti Íslendinga til útfærslu landhelgarinnar framvegis og nú er svo komið að Íslendingar eru farnir að reka sig á ákvæðið þessa samnings.“⁸⁵ Alþýðubandalagið líkt og Framsókn taldi það mikilvægt að Ísland kæmi sér undan samningnum sem fyrst. Í stefnulýsingu Alþýðubandalagsins kom það skýrt fram; „...að samningar núverandi ríkisstjórnar við Breta og fleiri þjóðir, þar sem m.a. er ákvæðið, að Íslendingar séu háðir samþykki Alþjóðadómstólsins um stækkun landhelgarinnar, séu nauðungarsamningar og ekki bindandi fyrir íslensku þjóðina, og að vinna verði að því, að þeir samningar verði formlega felldir niður hið fyrsta“.⁸⁶

Emil Jónsson formaður Alþýðuflokksins hafði sagt að allir væru sammála um baráttuna um landgrunnið, og það var rétt hjá honum. Allir fjórir flokkarnir voru sammála því, að ná þyrfti yfirráðum yfir landgrunninu. Skiptar skoðanir voru hins vegar um framkvæmdina. Stjórnarandstaðan vildi segja upp samningnum við Bretland og Vestur-Þýskaland og berjast þannig fyrir auknum réttindum. Stjórnarflokkarnir vildu hins vegar fara eftir alþjóðalögum og öðlast yfirráð yfir landgrunninu í samráði við önnur lönd. Það skipti því sköpum hvaða flokkur yrði í ríkisstjórn þegar sú barátta yrði háð.

Úrslit kosninganna 1967 voru áhugaverð. Fjórum árum áður hafði Alþýðuflokkurinn misst fylgi en Sjálfstæðisflokkurinn bætt við sig. Nú snerist dæmið við.

⁸³ „Alþýðuflokkurinn er eini flokkurinn sem gengur heill og óskiptur til kosningabaráttu“, *Alþýðublaðið* 21. maí 1967, bls. 1 og 11.

⁸⁴ „Ný viðhorf krefjast nýrra vinnuáferða“, *Tíminn* 16. mars 1967, bls. 6.

⁸⁵ Sama heimild.

⁸⁶ „Stefnuýfirlýsing Alþýðubandalagsins“, *Þjóðviljinn* 4. júní 1967, bls. 5 og 7.

Alþýðuflokkurinn bætti við sig fylgi og einum þingmanni. Sjálfstæðisflokkurinn tapaði rúmum 4% af fylgi síðustu kosninga og einum þingmanni.⁸⁷ Útkoma kosninganna olli miklum áhyggjum innan Sjálfstæðisflokksins. Var kominn tími á breytingar, jafnvel að fá nýjan samstarfsflokk eða breyta skiptingunni á ráðuneytunum? Þessar hugmyndir fengu þó ekki nægilegan hljómgrunn innan flokksins og hélt því samstarf Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins áfram óbreytt.⁸⁸

Framsóknarflokkurinn og Alþýðubandalagið komu vel út úr kosningunum. Framsóknarflokkurinn hélt sama fylgi og frá síðustu kosningum eða 28%. Eitt af aðal umræðuefnum í aðdraganda kosninganna var deilan innan Alþýðubandalagsins. Sá ágreiningur varð á endanum svo mikill að Hannibal Valdimarsson hætti við að bjóða sig fram á Vestfjörðum en bauð sig þess í stað fram á sérstökum lista í Reykjavík. Ákveðið var að framboð Hannibals yrði ekki utankjörsframboð, og var fylgi Hannibals reiknað með Alþýðubandalaginu, sem fékk 17,6% fylgi. Þessar deilur innan Alþýðubandalagsins áttu einungis eftir að stigmagnast og enda með klofningi innan flokksins og stofnun nýs flokks; Samtaka frjálslyndra og vinstri manna.⁸⁹

Þróun hafréttar á alþjóðavettvangi 1967-1970

Tillaga Möltu.

Á fyrstu hafréttarráðstefnu SP árið 1958, hafði verið samþykkt skilgreining á landgrunni. Sú skilgreining miðaði við að ef landgrunnið næði út fyrir landhelgina, þá næði landgrunnið út allt að 200 metra dýpi.⁹⁰ Þegar þessi skilgreining var samþykkt var tæknin ekki til sem gerir mönnum kleift að nýta náttúruauðlindir á meira en 200 metra dýpi.

Á sjöunda áratugnum byrjuðu stórveldin og aðrar iðnaðarþjóðir að seta mun meiri fjármuni í tækniþróun til þess að kanna og hagnýta þær náttúruauðlindir sem voru á sjávarbotninum. Þessi þróun gerði mönnum kleift að nýta náttúruauðlindir sjávarbotnsins á mun meira dýpi en samkvæmt 200 metra skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna. Þjóðir og stórfyrirtæki fóru einfaldlega út fyrir 200 metra viðmiðið og nýttu þær auðlindir sem þær sóttust eftir og komu sér þar með undan tilkalli þjóða til landgrunnsins. Þessi tækniþróun stigmagnaði þá spennu sem ríkti á þessum árum. Það hafði einnig mikil áhrif að stórveldin

⁸⁷ Valur Ingimundarson, *Uppgjör við umheiminn*, bls. 26.

⁸⁸ Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 226-227.

⁸⁹ Valur Ingimundarson, *Uppgjör við umheiminn*, bls. 26 og Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 225-226.

⁹⁰ *The Evolving Limit*, bls. 73-74.

voru byrjuð í mun meiri mæli að nýta sjávarbotninn í hernaðarlegum tilgangi (notkun kjarnorkukafbáta og langdræg flugskeyti sem sett voru á sjávarbotninn).⁹¹

Sýnilegt var að þessi þróun gæti endað með átökum. Árið 1967 kom Arvid Pardo, sendiherra Möltu, með tillögu á allsherjarþingi SP. Þessi „sögulega ræða“, eins og Gunnar G. Schram kallaði hana, átti eftir að hafa mikil áhrif á þróun hafréttar á næstu árum og var í raun neistinn að því að ákveðið var að kalla saman þriðju hafréttarráðstefnu SP.⁹² Í ræðu sinni bað Pardo viðstadda að líta sér nær og gera sér grein fyrir þeirri þróun sem væri að eiga sér stað. Það að ríki væru að stórauka fjárveitingar sínar til tækniþróunar vegna nýtingar á sjávarbotninum og gerðu tilkall til fjarlæggra svæða í gróðaskyni, yrði að teljast alvarleg mál og gæti endað með ósköpum. Pardo vildi „...lýsa öll sjávardjúpin og hafsbótinn utan landgrunnsins sem að venju er skilgreint sem hafsbót á allt að 200 metra dýpi, sameiginlegan arf mannkyns, í því skyni að þau yrðu aðeins nýtt í þágu friðsamlegrar iðju og mannkyninu öllu til gagns“.⁹³ Enn fremur stakk Pardo upp á því að stofnuð yrði nefnd sem myndi:

... kanna efnahags- og hernaðarlegar afleiðingar þess að úthafið yrði sett undir alþjóðastjórn svo og þeir hlutar hafsins sem engin þjóð gerði tilkall til; einnig bæri nefndinni að gera samning til þess að tryggja rétt allra þjóða til sjávardjúpanna hvað sem öðru liði; og að lokum til þess að setja á laggirnar alþjóðastofnun sem hefði vakandi auga með að starfsemi þjóða á úthafinu og í sjávardjúpunum væri í samræmi við þau ákvæði og reglur sem samningurinn segði til.⁹⁴

Ræða Pardos vakti upp langar og harðar umræður á þinginu. Engu að síður var tekið vel í hugmyndir hans og var ákveðið að stofna sérstaka nefnd, eins og Pardo hafði stungið upp á. Þessi nefnd átti að skoða efnahagsleg, tæknileg og lagaleg vandamál sem gætu staðið í vegi fyrir tillögunni. Nefndin starfaði stutt, þar sem ákveðið var að stækka hlutverk hennar og ári seinna var hún lögð niður. Þá var hafsbotsnefnd SP stofnuð í desember 1968 og starfaði hún til ársins 1970.⁹⁵

Ísland átti fulltrúa í báðum þessum nefndum, tók virkan þátt í umræðum og átti hlut

⁹¹ Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 112-113 og *Vef. The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective)*.

⁹² Gunnar G. Schram, „Hinn nýji hafréttarsáttmáli“, bls. 67.

⁹³ *Vef. Arvid Pardo, „Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the seabed and the ocean floor“*, bls. 1-9 og 16-17 og „*Pacem in maribus*“, *Þjóðviljinn* 18. ágúst 1970, bls. 7.

⁹⁴ „*Pacem in maribus*“, *Þjóðviljinn* 18. ágúst 1970, bls. 7.

⁹⁵ Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 113-114.

í því að semja þær tillögur sem nefndin setti fram.⁹⁶ Markmið hafsbotnsnefndarinnar var að skipuleggja úrvinnslu auðlinda á hafsbotnssvæðum utan lögsögu hinna einstöku ríkja, aðallega með hag þróunarlanda í huga. Þegar nefndin hóf störf var greinilegt að þetta yrði ekki auðvelt úrlausnarefni. Sérstaklega vegna þess að ekki var alþjóðleg sátt um hversu stórar lögsögu ríki mættu taka. Því var ekki hægt að ákveða stærð hins alþjóðlega svæðis til að skipuleggja úrvinnslu auðlindanna. Nokkuð ljóst var frá upphafi að fulltrúar ríkjanna í nefndinni skiptust í fylkingar hvað varðaði hugmyndir um stærð lögsögunnar, líkt og á báðum hafréttarráðstefnunum.⁹⁷ Hannes Jónsson, fulltrúi Íslendinga í nefndinni, lýsti skoðunum annarra fulltrúa í nefndinni í skýrslu sinni:

Að lokum skal þess getið að línurnar virðast vera farnar að skýrast allverulega að því er varðar grundvallarviðhorf fulltrúanna í hafsbotnsnefndinni til málefnsins. Greinilegt er að háþróðu iðnaðarlöndin og herveldin, með Bandaríkin, Rússa og Breta í broddi fylkingar, vilja tiltölulega þröngan rétt strandríkisins til hagnýtingar auðæfa hafsbotnsins, svo að tækniveldin geti sótt auðlindir upp á landgrunn annarra strandríkja, allt upp að 12 mílum frá ströndum eða að 200 metra dýpi. Á hinn bóginn eru fátækari þjóðirnar, sem ekki hafa náð háþróun í iðnaði. Þær virðast vilja víðáttumikla lögsögu strandríkja yfir auðæfum hafsbotnsins og eru tortryggjar vegna ásælni og hugsanlegrar rányrkju tækniveldanna.⁹⁸

Menn gerðu sér grein fyrir að þessi vandamál yrðu ekki leyst í hafsbotnsnefndinni. Það var greinilegt að það þyrfti að stefna að því að skipuleggja þriðju hafréttarráðstefnu SP, þar sem þessi mál yrðu útrædd svo hægt væri að halda áfram að vinna að tillögu Pardos.

Stórveldi taka höndum saman

Árið 1967 höfðu Sovétríkin reynt að afla stuðnings við tillögu sína um að 12 mílna fiskveiðilögsaga yrði að alþjóðlegu hámarki. Sovétmönnum varð nokkuð áorka í þessari stuðningsöflun. Þau lönd sem höfðu talað fyrir 12 mílum á hafréttarráðstefnum SP 1958 og 1960, t.d. Bandaríkin og Bretland, tóku þessari tillögu Sovétmanna fagnandi. Sovétríkin og Bandaríkin hófu þá viðræður sín á milli, þar sem sendiherra Sovétríkjanna stakk upp á því

⁹⁶ Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 113-114.

⁹⁷ ÞÍ. Skjalasafn Forsætisráðuneytis. 1989- DA/4. Skýrsla um fund undirbúningsnefndar hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna, 6. september 1971.

⁹⁸ ÞÍ. Sögusafn utanríkisráðuneytisins. 1993-3/5. Hannes Jónsson til utanríkisráðuneytisins, 23. júní 1970

að löndin tvö tækju upp sameiginlega stefnu um 12 mílur sem hámark.⁹⁹ Útkoma viðræðna Bandaríkjanna og Sovétmanna var samningur, sem var kynntur öllum ríkisstjórnnum er málið varðaði í byrjun árs 1969. Samningurinn var í takt við þær hugmyndir sem Bandaríkin og Sovétmenn höfðu haft í huga frá upphafi:

- 1) Að landhelgi skyldi vera 12 mílur. Ef einhver ríki kjósa að hafa hana skemmri skulu þau hafa leyfi til að hafa fiskveiðilandhelgi út að 12 mílum.
- 2) Tryggð verði frjáls umferð skipa um mjó sund sem eru alþjóðlegar siglingaleiðir (svo sem Gíbraltar).
- 3) Strandríkinu verði veittur réttur til þess að vernda auðævi hafsins undan ströndum sínum og gera einhliða ýmsar verndarráðstafanir í því skyni. Hins vegar mega þær ráðstafanir ekki hefta hlut erlendra skipa umfram innlend og ef ágreiningur verður um ráðstafanir skal hann fara fyrir alþjóðlega gerðarnefnd, sem úr málinu sker.

.Fram kom að ef nægilegur stuðningur fengist með samningnum, myndu „...þeir [Bandaríkjamenn] og Rússar leggja fram tillögu á þingi Sameinuðu þjóðanna í haust þess efnis, að Sameinuðu þjóðirnar efndu til nýrrar Genfarráðstefnu 1970“. Þar sem „...á væntanlegri ráðstefnu myndi rætt um þessi atriði, en einnig fleiri“.¹⁰⁰ Greinilegt var að ef boðað yrði til ráðstefnu í samræmi við hugmyndir Bandaríkjamanna og Rússa, þá yrði það nánast eingöngu til þess að samþykkja 12 mílna landhelgi sem alþjóðleg hámark.¹⁰¹

Næstu mánuði prédikuðu stórveldin tvö og fylgismenn þeirra fyrir því að haldin yrði ráðstefna í þessum tilgangi. Á þessum tímupunkti voru komnar upp tvær hugmyndir um hvernig ráðstefnan ætti að fara fram. Annað hvort yrði haldin ráðstefna þar sem farið yrði yfir öll málefni er snerta hafrétt eða, samkvæmt tillögu Sovét- og Bandaríkjamanna, að aðallega yrði reynt að festa 12 mílna landhelgi sem hámark. Ísland var í hópi þeirra landa sem töluðu á móti tillögu stórveldanna og þar voru einnig lönd eins og Noregur, Kanada og lönd í rómönsku Ameríku. Löndin í rómönsku Ameríku höfðu lengi viljað 200 mílna fiskveiðilögsögu. Þau höfðu aðhyllt þá stefnu frá fyrstu hafréttarráðstefnu SP og tóku vart annað í mál.¹⁰² Þessar tvær fyrrnefndu tillögur voru teknar fyrir á allsherjarþingi SP í desember 1969. Þar kom fram að meirihluti ríkja vildi fremur alhliða ráðstefnu þar sem

⁹⁹ Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland*, bls 159-160.

¹⁰⁰ ÞÍ. Sjávarútvegsráðuneytið. 1991-B/395. Frásögn Gunnar G. Schram fulltra Íslands í fastanefnd SP. 31. janúar 1969.

¹⁰¹ ÞÍ. Skjalasafn Eysteins Jónssonar IV. „Ákvæði varðandi fiskveiðar utan 12 mílna fiskveiðilögsögu-frumdrög Bandaríkjanna og Sovétríkjanna“, júní 1969.

¹⁰² Hannes Jónsson, *Friends in Conflict*, bls. 114-116.

núgildandi lög um hafrétt yrðu rædd, heldur en takmarkaða ráðstefnu samkvæmt tillögu stórveldanna.¹⁰³ Rúmlega ári seinna, þann 17. desember 1970, var svo samþykkt á allsherjarþinginu að kalla saman þriðju hafréttarráðstefnu SP árið 1971, í samræmi við óskir fulltrúa þingsins. Hafsbotsnefndin svokallaða fengi því nýtt hlutverk. Hún yrði stækkuð og myndi sjá um allan undirbúning ráðstefnunnar. Áform stórveldanna um að kallað yrði til ráðstefnu, í þeim tilgangi að samþykkja 12 mílur sem alþjóðlegt hámark, var því endanlega kveðin í kútinn.¹⁰⁴

„Síldarleysi, beituleysi, heyleysi, auraleysi og almennt ráðaleysi.“¹⁰⁵

Frá árinu 1967 og fram til ársins 1970 hafði margt breyst á Íslandi. Síldarstofninn hafði hrundið eftir hömlulausa ofveiði og á einni vertíðinni, 1966-1967, hafði síldveiðiaflinn dregist saman um 40%.¹⁰⁶ Þrátt fyrir að aflatölur sýndu að ástandið væri afar slæmt, þá voru menn enn bjartsýnir og bjuggust „...sjómenn við því að síldin láti sjá sig innan tíðar“.¹⁰⁷ Sú varð þó raunin ekki. Í lok árs 1968 var gert ráð fyrir 280 þús. tonna síldarafla árið 1969.¹⁰⁸ Þrátt fyrir að síldveiðiflotinn leitaði á ný og fjarlæg mið, þá varð heildaraflinn fjarri þessari tölu eða rétt rúmlega 57 þús. tonn.¹⁰⁹ Þetta kom öllum í opna skjöldu, því stofnstærðarmælingar árin á undan höfðu gefið til kynna að vænta mætti ágætis afla á komandi árum. Góðæri síldaráranna var að baki og kreppa tekin við. Það fór ekki að birta til aftur í efnahagsmálum þjóðarinnar fyrr en um 1970. Á þessum tveimur árum frá 1967-1969 féll útflutningsverð á sjávarafurðum um 15,5%. Gengið var fellt árið 1967 og svo aftur 1968 til að stemma stigu við þessum neikvæða hagvexti, ásamt því að reynt var að auka fjölbreytni í atvinnulífinu og minnka þar með vægi sjávarútvegs í efnahagslífinu.¹¹⁰ Íslenska ríkisstjórnin hafði í nógu að snúast við að reyna rétta úr efnahagnum á Íslandi. Háværar óánægjuraddir fóru að heyrast frá talsmönnum sjávarútvegsins. Ríkisstjórnin var gagnrýnd með réttu fyrir að endurnýja ekki löngu úreltan togaraflotann.¹¹¹ Eftir að síldarstofninn hrundi var mörgum síldarbátum breytt til þess að hægt væri að stunda með

¹⁰³ Sama heimild, bls. 116.

¹⁰⁴ Vef. Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982, Sameinuðu Þjóðirnar og ÞÍ. Skjalasafn Forsætisráðuneytis. 1989- DA/4. Skýrsla um fund undirbúningsnefndar hafréttarráðstefnu Sameinuðu Þjóðanna.

¹⁰⁵ „September annáll“, *Vísir* 11. október 1967, bls. 5.

¹⁰⁶ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*, bls. 42.

¹⁰⁷ „Síldin horfin“, *Morgunblaðið* 6. október 1968, bls. 32.

¹⁰⁸ ÞÍ. Sendiráð Íslands í London 1990-B/621. 1968-1969 Annual Review – Memorandum, 9. desember 1968.

¹⁰⁹ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*, bls. 42,44 og Vef. Afli íslenskra fiskiskipa af öllum miðum eftir fisktegundum 1945-2012.

¹¹⁰ Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*, bls. 44-47 og 50.

¹¹¹ „Verndarinn mikli“, *Þjóðviljinn* 8. maí 1968, bls. 2.

þeim þorskveiðar. Margt hafði breyst frá byrjun síldarævintýrsins þegar togararnir snéru aftur á gömlu fiskimiðin. Fjöldi erlendra skuttogarar og stórra verksmiðjuskipa stunduðu Íslandsmið og mokuðu upp fiski í mun meira magni en íslensku bátarnir. Það var því augljóst að eitthvað þurfti að gera ef endurbyggja átti sjávarútveginn og reyna að auka aflan. „Þetta voru hinar ytri aðstæður sem komu landhelgismálinu á dagskrá á nýjan leik árið 1969“ eins og Lúðvík Jósepsson komst að orði.¹¹²

Íslenska ríkisstjórnin hugleiddi til hvaða ráðstafanir væri hægt að grípa til að vernda íslenska fiskistofna og takmarka veiði erlendra skipa á miðunum. Það olli þó enn meiri áhyggjum að takmarka átti fiskveiðar í Barentshafi á næstu árum. Fleiri erlend skip myndu leita á Íslandsmið í kjölfarið. Ef engar ráðstafanir yrðu gerðar mætti búast við ofveiði á komandi árum og að afli íslenska flotans myndi minnka verulega. Í skýrslu sinni bentu Gunnar G. Schram og Már Elíasson á þá takmörkuðu möguleika sem ríkisstjórnin hefði til verndunar fiskistofnunarinnar við Ísland:

Telja verður útilokað að fara þá leið að færa frekar út fiskveiðilögsöguna við landið. Slík útfærsla myndi ekki hljóta viðurkenningu að þjóðarrétti og væntanlega valda því að málsskotsákvæði samningsins við Breta og Þjóðverja yrðu notuð af hinum erlendu samningsríkjum. Leita verður þessvegna annarra leiða.

Ríkisstjórnin gat lítið aðhafst. Fyrst og fremst vegna þess að ekki lágu fyrir neinar vísindalegar rannsóknir sem bentu til þess að fiskistofnarnir við Ísland væru í hættu. Yfirgripsmiklar rannsóknir á fiskistofnunum voru þó hafnar en niðurstöðurnar ekki væntanlegar fyrr en eftir tvö ár. Farsælasta leiðin sem ríkisstjórnin gat gripið til var að semja við þær þjóðir sem sendu togara sína á Íslandsmið og takmarka sókn þeirra í þá fiskistofna sem taldir voru vera í hættu. Seinlegt yrði að semja um fiskveiðitakmarkanir, því ekkert benti til þess að fiskistofnar við Ísland væri í hættu. Erfitt yrði því að vekja athygli á málinu á alþjóðavettvangi. Það yrði ekki raunhæfur möguleiki fyrr en niðurstöður væru komnar úr rannsóknunum.¹¹³

Ríkisstjórnin hafði margsinnis gefið það út að farið yrði eftir hafréttarlögum í baráttu sinni yfir fiskimiðum Íslands. Það er því nokkuð ljóst að viðreisnarstjórnin hefði aldrei fært út lögsöguna fyrr en ásættanlegt umhverfi hefði skapast í alþjóðasamfélaginu. Það sést einna best á því hvernig ríkisstjórnin tók á landgrunninu. Í kosningunum 1967 var

¹¹² Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 184-185.

¹¹³ ÞÍ. Sögusafn utanríkisráðuneytisins. 1993-3/5. Gunnar G. Schram og Már Elísson, „Greinagerð um leiðir til forgangsréttar Íslendinga á fiskimiðum landgrunnins“. Ódagsett en frá 1969.

„...eitt af höfuðstefnumálum núverandi ríkisstjórnar ... að vinna að öflun frekari viðurkenningar erlendra ríkja á rétti Íslendinga til landgrunnsins alls“.¹¹⁴ Það var ekki fyrr en tveimur árum seinna sem ríkisstjórnin lét til skara skríða í málinu, þegar Alþingi samþykkti „Lög um yfirráðarétt íslenska ríkisins yfir landgrunninu umhverfis Ísland“, Þar er því lýst yfir að Íslenska ríkið eigi „...fullan og óskorðaðan yfirráðarétt yfir landgrunni Íslands“.¹¹⁵ Þessi ákvörðun var ekki tekin einhliða. Hún var ekki tekin fyrr en skapast hafði alþjóðleg sátt um að ríki mættu gera tilkall til verðmæta landgrunnsins en ekki til auðæfanna yfir honum.¹¹⁶ Það þykir því ólíklegt að viðreisnarstjórnin hefði lagt í að segja upp samningi við Breta og færa út fiskveiðilögsöguna einhliða. Þrátt fyrir að íslenska ríkisstjórnin hugðist ekki grípa til einhliða aðgerða þá fylgdust Bretar vel með gangi mála á Íslandi. Í minnisblaði frá Breskum þingmanni, taldi hann víst að Bretar gætu hamlað útfærslu Íslendinga í gegnum Alþjóðadómstólinn, ef til þess kæmi. Það styrkti enn fremur stöðu þeirra að Íslendingar skyldu láta hvert árið líða án þess að láta til skara skríða í landhelgismálinu.¹¹⁷

Landhelgismálið kemst á dagskrá á ný

„Fyrir lítið land eru lög sverð þess og skjöldur“¹¹⁸

Á næstu árum fram til ársins 1971, sem var kosningarár, hafði ríkisstjórnin sætt æ meiri gagnrýni fyrir það hvernig hún hafði haldið á landhelgismálinu. Þær raddir sem vildu einhliða útvíkkun fiskveiðilögsögunnar hækkuðu stöðugt. Miklar og snöggar breytingar höfðu orðið í íslenskum stjórnámálum á þessum árum. Árið 1969 hafði Hannibal Valdimarsson, ásamt fleirum, sagt skilið við Alþýðubandalagið og stofnað Samtök frjálslyndra og vinstri manna. Allir þrír flokkarnir í stjórnarandstöðunni voru sammála um og höfðu lýst því yfir að ákvæðið um málskotið til Haag ætti ekki við. Ef flokkarnir fengu meirihluta á Alþingi þá myndu þeir ekki virða samninginn.¹¹⁹ Ríkisstjórnin hafði sætt mikilli gagnrýni allt frá kreppuárunum 1967-1969 og var farin að lýjast. Í júlí 1970 féll Bjarni Benediktsson en hann hafði verið forsætisráðherra og ótvíræður leiðtogi viðreisnarstjórnarinnar allt frá árinu 1963.¹²⁰

¹¹⁴ „Unnið að tryggingu fiskveiðahagsmuna Íslands“, *Morgunblaðið* 10. febrúar 1967, bls. 16.

¹¹⁵ „Lög um yfirráðarétt íslenska ríkisins yfir landgrunninu umhverfis Ísland“, *Ægir*, bls. 304.

¹¹⁶ Þórarinn Þórarinnsson, „Landhelgismálið og Ólafur Jóhannesson“, bls. 300.

¹¹⁷ *National Archives*, London. Afrit í vörslu Guðna Th. Jóhannessonar. FCO14/643. Minnisblað Johns Simpsons, breska utanríkisráðuneytinu, 6. jan. 1968.

¹¹⁸ „Fyrir lítið land eru lög sverð þess og skjöldur“, *Morgunblaðið* 6. desember 1970, bls. 46.

¹¹⁹ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 186-187.

¹²⁰ Gísli Gunnarsson, „Viðreisnarstjórnin, -Hugmyndir og veruleiki“, bls. 99.

Í byrjun árs 1970 var stjórnarandstöðunni nóg boðið. Menn óttuðust að Bandaríkin og Sovétríkin myndu ná að festa 12 mílna landhelgi í sessi sem alþjóðareglu. Þórarinn Þórarinsson, þingmaður Framsóknarflokksins, taldi það „...nú augljóst mál að, ekki verður dregið lengur að hefjast handa í landhelgismálinu, eftir 12 ára athafnaleysi“. Einnig þyrfti að huga að því að vernda fiskistofnana í kringum Ísland gegn vaxandi veiði erlendra togara. Það mætti því engan tíma missa í landhelgismálinu.¹²¹ Ríkisstjórnin svaraði þessari gagnrýni með því að skipa svokallaða Landhelgisnefnd, þar sem allir flokkar fengu fulltrúa. Nefndin átti „...að fylgjast með framþróun landhelgismála og vinna að samstöðu stjórn málaflokkanna, ef til aðgerða kynni að koma“.¹²² Lúðvík Jósepsson, sem átti sæti í nefndinni fyrir Alþýðubandalagið, var ánægður með að ríkisstjórnin skyldi byrja grípa til aðgerða í landhelgismálinu. Nefndin skilaði þó litlum árangri, þar sem fljótlega varð ljóst, eftir að nefndin hóf störf, að fulltrúar flokkanna höfðu ólíkar hugmyndir um framgang málsins. Allir voru sammála um að stækka þyrfti landhelgina en „...þegar kom að því að ákveða hvenær væri rétt að hefjast handa, hvenær ætti að færa fiskveiðilögsöguna út og hve mikið og hvernig á annan hátt ætti að standa að því, þá skildu leiðir“ skrifaði Lúðvík um störf nefndarinnar.¹²³

Þegar leið á árið þá herti stjórnarandstaðan sókn sína í landhelgismálinu. Undir lok árs 1970 ákváðu allir þrír flokkarnir að reyna koma sér saman um framgang í landhelgismálinu. Það myndaðist því sérstakt andrúmsloft í kringum landhelgismálið. Líkt og í Landhelgisnefndinni skiptist Alþingi í fylkingar. Stjórnarandstaðan vildi segja upp samningnum og færa út fiskveiðilögsöguna. Ríkisstjórnin reyndi að telja mönnum trú um að betra væri að bíða eftir hafréttarráðstefnunni, því þar myndi „málið verða flutt af Íslands hálfu með öllum þeim þunga sem mögulegt er“, ¹²⁴ Það styrkti rök ríkisstjórnarinnar að einn helsti sérfræðingur Íslands í þjóðarrétti, Hans G. Andersen, steig fram og ræddi landhelgismálið og framvindu þess næstu ár. Hans taldi að „...að núgildandi reglur íslenskar á þessu sviði ganga eins langt og nokkur möguleiki var fyrir, þegar þær voru settar og stendur enn við það“. Hans G. Andersen taldi að Ísland væri búíð að ná ótrúlegum árangri einungis á áratug með því að fylgja eftir og taka þátt í að breyta alþjóðalögum um hafrétt. Hann taldi því að rangt væri að segja upp samningnum, því nú fyrst, eftir áratug frá síðustu hafréttarráðstefnu, væri almennur áhugi þjóða til þess að ræða þessi vandamál. Ríkisstjórn Íslands hefði vonað í byrjun sjöunda áratugarins að innkoma margra nýrra ríkja í Sameinuðu þjóðirnar myndi hafa áhrif á hafrétt. Mörg þessara ríkja hefðu nýlega öðlast

¹²¹ Þórarinn Þórarinsson, „Nýtt viðhorf í landhelgismálinu“, *Tíminn* 22. mars 1970, bls. 6.

¹²² Þórarinn Þórarinsson, „Landhelgismálið og Ólafur Jóhannesson“, bls. 296.

¹²³ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 186.

¹²⁴ „Hagnýting landgrunnins“, *Morgunblaðið* 10. desember 1970, bls. 33 og 34.

fullveldi og vildu flest eins víðáttumikla fiskveiðilögsögu og hægt væri. Á væntanlegri ráðstefnu yrðu allt að 120 ríki og meirihluti þeirra „...verða hlynntari sjónarmiðum Íslendinga en þeirra, sem þrengri mörk vilja hafa“.¹²⁵ Það væri vitleysa að stækka út fiskveiðilögsöguna einhliða í slíkum meðbyr.

Þessi rök höfðu lítil áhrif á stjórnarandstöðuna. Í málgögnum stjórnarandstöðuflokkanna var kveðið fast að. Þar skrifaði Lúðvík Jónsson meðal annars um að mörg af rökum ríkisstjórnarinnar væru eingöngu til að hylma yfir þá staðreynd að stjórnarflokkarnir væru „...augljóslega bundnir af undansláttarsamningnum frá 1961 og alveg sérstaklega af ákvæðinu um að vísa öllum deilum um útfærslu til Alþjóðadómstólsins“. Flokkarnir væru dauðhræddir við „vina- og bandalagsþjóðir“ og þyrðu þess vegna ekki að sækja fram í málinu skrifaði Lúðvík Jónsson.¹²⁶ Samkvæmt *Þjóðviljanum* ætti því öllum að vera augljóst að „...þessari ríkisstjórn er ekki treystandi til þess að hafa forustu á sviði landhelgismála, sem þjóðinni er lífs nauðsyn“.¹²⁷

Kosningar 1971

Stjórnarandstaðan

Ljóst var að landhelgismálið yrði helsta umræðuefnið í kosningabaráttunni.

Stjórnarandstöðuflokkarnir ræddu málið mikið, bæði á Alþingi og í málgögnum sínum. Þeir gagnrýndu ríkisstjórnina fyrir það hvernig hún hefði tekið á efnahagsvandannum eftir hrun síldarstofnsins. Henni var kennt um vaxandi atvinnuleysi síðustu ára, gengislækkanir, lækkandi þjóðartekjur o.s.frv.¹²⁸ Helsta vopn stjórnarandstöðunnar var samt hægagangur ríkisstjórnarinnar í landhelgismálinu. Þar var ríkisstjórnin veikust fyrir. Ríkisstjórnin hafði neitaði öllum tillögum og að grípa til aðgerða sem á einhvern hátt væru einhliða. Það var því auðveldur leikur fyrir stjórnarandstöðuna að ýta enn fastar á framgang mála í landhelgismálinu og hlusta á ríkisstjórnina endurtaka sömu rökin aftur og aftur.¹²⁹

Þegar tók að líða á árið 1971 og nær dró að kosningum, byrjaði stjórnarandstaðan að herða sókn sína enn frekar í landhelgismálinu. Í framhaldinu hófst mikil umræða um landhelgissamninginn frá 1961, þar sem réttmæti hans var véfengt. „Samningurinn var því gerður undir ofbeldishótunum og á hann verður því að líta sem nauðungarsamning“ sagði Lúðvík Jónsson í ræðu á Alþingi. Lúðvík Jónsson og félagar hans í Alþýðubandalaginu voru enn á þeirri skoðun að ákvörðun sem þessi væri innanríkismál. Þegar kæmi að

¹²⁵ „Fyrir lítið land eru lög sverð þess og skjöldur“, *Morgunblaðið* 6. desember 1970, bls. 47.

¹²⁶ Lúðvík Jónsson, *Landhelgismálið*, bls. 186 og 192.

¹²⁷ „Ekki treystandi“, *Þjóðviljinn* 29. desember 1970, bls. 4.

¹²⁸ Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 224-245.

¹²⁹ Valur Ingimundarson, *Uppgjör við umheiminn*, bls. 120.

náttúrugæðum landsins þyrfti ekki „...að semja við neina aðra þjóð. Og um hagnýtingu þeirra lífsgæða, sem tilvera þjóðarinnar byggist á, eigi hún ein að setja reglur, en engir erlendir dómstólar.“¹³⁰

Allir þrír flokkarnir í stjórnarandstöðunni höfðu svipaða skoðun á landhelgissamningnum frá 1961. Flokkarnir sem ákveðið höfðu að koma sér saman um stefnu í landhelgismálinu árið undan, settu fram tillögu á Alþingi 25. mars 1971. Flokkarnir töldu að þar sem yfirvofandi hætta væri á mikilli sókn erlendra skipa á íslensk fiskimið, þyrfti að gera ráðstafanir til að sporna við ofveiði ;

- 1) Að gera stjórnnum Bretlands og Vestur-Þýskalands grein fyrir því, að vegna lífshagsmuna þjóðarinnar og vegna breyttra aðstæðna geti samningur þeir um landhelgismálið, sem gerðir voru við þessi ríki á árinu 1961, ekki talizt bindandi fyrir Ísland og verði þeim sagt upp.
- 2) Að hefjast nú þegar handa um að stækka fiskveiðilandhelgina þannig, að hún verði 50 sjómílur frá grunnlínu allt í kringum landið, og komi stækkun til framkvæmda eigi síðar en 1. september 1972.¹³¹

Þessa tillögu var ríkisstjórnin ekki tilbúin að fallast á. Þess í stað kom hún með nýja tillögu þar sem kjósa átti fimm manna nefnd sem átti að „...semja frumvarp til laga um rétt Íslendinga til landgrunnsins og hagnýtingar auðæfa þess“. Þessari nefnd var falið að skilgreina landgrunnið „...sem næst 400 metra jafndýpslínu, möguleg hagnýtingarmörk, eða 50 mílur eða meira“.¹³² Þessi tillaga var samþykkt í apríl en eftir því sem tíminn leið, átti ríkisstjórnin í æ meiri vandræðum með að útskýra þessa tillögu sína. Fáir skyldu hvað fólst raunverulega í henni.¹³³ Eftir þessa tillögu ríkisstjórnarinnar varð mönnum ljóst að hún myndi ekki haggast í afstöðu sinni til landhelgismálsins. „Engin ákvörðun um stækkun landhelgarinnar“ birtist í Þjóðviljanum daginn eftir tillögu ríkisstjórnarinnar. Þess í stað „...er tillagan einkennilegur samsetningur um nefndarskipun til að semja frumvarp um réttindi Íslands, og það atriði sem þegar er í lögnum frá 1948 og í landgrunnslögunum 1969“.¹³⁴

Stjórnarflokkarnir töluðu fyrir því að réttast væri að bíða eftir þriðju hafréttarráðstefnu SP, þar sem fjallað yrði um hin margvíslegu málefni er snerta hafrétt, þar

¹³⁰ „Lúðvík Jósepsson: Landhelgismálið 50 mílna fiskveiðilandhelgi“, *Þjóðviljinn* 24. mars 1971, bls. 6.

¹³¹ „50 sjómílna fiskveiðilögsaga eigi síðar en 1. sept. 1972“, *Tíminn* 25. mars 1971, bls. 1 og 14.

¹³² Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 190.

¹³³ Valur Ingimundarson, *Uppgjör við umheiminn*, bls. 123.

¹³⁴ „Landhelgistillaga Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins: Engin ákvörðun um stækkun landhelgarinnar“, *Þjóðviljinn* 26. mars 1971, bls. 1.

á meðal um víðáttu fiskveiðilandhelginnar. Stjórnarandstaðan var því ósammála og taldi að það myndi styrkja stöðu Íslands að færa út lögsöguna fyrir ráðstefnuna:

Það mundi tvímælalaust verða styrkur á hafréttarráðstefnunni bæði fyrir Ísland og önnur ríki sem líkra hagsmuna hafa að gæta, ef fiskveiðilandhelgi Íslands hefði verið færð út áður en ráðstefnan kemur saman. Því fleiri ríki, sem hafa fært fiskveiðilandhelgi sína út fyrir tólf mílna mörkin, því örðugri verður sókn þeirra, sem vilja binda fiskveiðimörkin við tólf mílur. Þá er það hugsanleg málamiðlun á ráðstefnunni, að bindingarákvæði um víðáttu fiskveiðilandhelgi nái ekki til þeirra, sem hafa tileinkað sér stærri fiskveiðilandhelgi, áður en ráðstefnan hófst.¹³⁵

Þegar fór að draga nær kosningum og flokkarnir byrjuðu að birta stefnuyfirlýsingar sínar fyrir komandi kjörtímabil, þá voru skilaboð stjórnarandstöðuflokkanna einföld; „Höfuðáherzlan lögð á landhelgismálið“ sagði í *Tímanum* eftir flokksþing Framsóknarflokksins. Þar sagði að eitt af mikilvægustu baráttumálum flokksins væri „...að Íslendingar segi nú upp landhelgissamningnum við Breta og V-Þjóðverja frá 1961 og færi fiskveiðilandhelgina út að 50 sjómílum eigi síðar en 1. september 1972“.¹³⁶

Meðlimir Alþýðubandalagsins voru líkt og Framsóknarmenn bjartsýnir fyrir komandi kosningar, þá sérstaklega vegna hins mikla fjölda sem byrjað hafði að mæta á kosningafundi hjá flokknum. Sjálfstraustið innan flokksins var mikið og samkvæmt *Þjóðviljanum* voru allir sammála því að „...Alþýðubandalagið muni vinna verulegan kosningasigur“.¹³⁷ Stefna Alþýðubandalagsins í landhelgismálinu var öllum kunn. Flokkurinn var búinn að vera helsti talsmaður þess að aldrei hefði átt að gera samninginn við Breta árið 1961 og hafði gagnrýnt hann allar götur síðan. Hannibal Valdimarsson og félagar hans í Samtökum frjálslyndra og vinstri manna voru á sömu nótum sem og hinir flokkarnir í stjórnarandstöðunni. Í útvarpsumræðu ræddi Hannibal um samninginn frá 1961 og sagði; „...það verður engum, bókstaflega engum aðgerðum í landhelgismálinu til stækkunar út fyrir tólf mílur komið fram meðan brezka samningnum hefur ekki verið sagt upp“.¹³⁸

¹³⁵ „50 sjómíllur“, *Tíminn* 26. mars 1971, bls. 7.

¹³⁶ „Stjórn málaályktun 15. flokksþings Framsóknarmanna“, *Tíminn* 21. apríl 1971, bls. 1.

¹³⁷ „Breytum spádómnum um stórsigur Alþýðubandalagsins í veruleika“, *Þjóðviljinn* 13. júní 1971, bls. 1.

¹³⁸ Hannibal Valdimarsson, „Hinar óbundnu hendur –og ævintýrapólitík Emils“, bls. 1.

Viðreisnarstjórnin

Í greiningu sinni á stjórnartíma viðreisnarstjórnarinnar skipti Gísli Gunnarsson upp valdatíma stjórnarinnar í þrjá hluta. Í þriðja og síðasta hlutanum sem nær yfir árin 1967-1971, lýsir Gunnar því tímabili svo:

3. 1967-1971. *Tímabil kreppu og upplausnar*. ...Það fór að rofa til í efnahagslífi þjóðarinnar árið 1970 en sviplegur dauðdagi forsætisráðherra, Bjarna Benediktssonar, hafði lamandi áhrif á störf stjórnarinnar eftir það. Farin var sá maður, sem líklegastur var að leita nýrra leiða þegar breyttar aðstæður kröfðust þess. ... Ósveigjanleiki viðreisnarflokka í landhelgismálinu 1971 innsiglaði endanlega kosningaósigur þeirra á því ári.¹³⁹

Mikill vindur var farinn úr viðreisnarstjórninni þegar kom fram á árið 1971. Ekki bætti úr skák öll sú gagnrýni sem ríkisstjórnin varð fyrir út af efnahagsaðgerðum fyrri ára. Þrátt fyrir að ríkisstjórnin reyndi að útskýra „...að ráðstafanir gegn vandanum hefðu verið nauðsynlegar og þær hefðu borið árangur, náðu [þær] ekki eyrum kjósenda“ skrifaði Gylfi Þ. Gíslason þingmaður Alþýðuflokksins.¹⁴⁰ Ríkisstjórnin gat lítið annað gert en að pakka í vörn í kosningabaráttunni er kom að landhelgismálinu. Viðreisnarflokkarnir neituðu öllu tali um einhliða aðgerðir í landhelgismálinu. Því var það eina í stöðunni að standa fastir fyrir og reyna telja þjóðinni trú um að besta mögulega leiðin væri að bíða með einhliða útfærslu fiskveiðilögsögunnar.

Stjórnarflokkarnir áttu líka erfitt með að sjá um hvað var verið að deila. Ríkisstjórnin taldi að ekki væri mikill munur á þeim tveimur tillögum sem stjórnarandstaðan kom fyrst fram með og svo tillögu ríkisstjórnarinnar Í ræðu sinni á Alþingi taldi Jóhann Hafstein forsætisráðherra, sem tekið hafði við af Bjarna Benediktssyni, sig hrekja rök stjórnarandstöðunnar í landhelgismálinu. Þar hafnaði hann því að ríkisstjórnin hefði samið af sér rétt til einhliða útfærslu á fiskveiðilögsögunni. Enn fremur taldi Jóhann það rangt hjá stjórnarflokkunum að vilja segja upp landhelgissamningnum og með því „...lýsa því nú yfir fyrir umheiminum, að við Íslendingar séum ekki reiðubúnir til þess að standa við orð okkar og samninga“. Taldi Jóhann það því skynsamlegra að bíða með aðgerðir þangað til eftir hafréttarráðstefnuna sem halda átti árið 1973. Þá sérstaklega vegna þess að svo hröð þróun væri á sviði hafréttar

¹³⁹ Gísli Gunnarsson, „Viðreisnarstjórnin, -Hugmyndir og veruleiki“, bls. 99.

¹⁴⁰ Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 247.

á alþjóðavísu að hann hefði „...bjargfasta trú á því að við hljótum á næstu misserum alþjóðaviðurkenningu á rétti okkar til fiskveiðilandhelgi á landgrunnssvæðinu öllu“.¹⁴¹ Alþýðuflokkurinn vildi fara svipaða leið og Sjálfstæðisflokkurinn í landhelgismálinu. Emil Jónsson utanríkisráðherra kallaði tillögur stjórnarandstöðunnar „siðlausa ævintýrapólítík“. Emil vildi að beðið yrði með einhliða aðgerðir. Fulltrúar Íslands myndu mæta á ráðstefnuna og kynna málstað ríkisstjórnarinnar. Mikilvægt væri að komast að samkomulagi við önnur lönd um útfærsluna. Ef allt brygðist væri hægt að skoða einhliða aðgerðir í landhelgismálinu.¹⁴²

Afstaða ríkisstjórnarinnar og stjórnarandstöðunnar var því öllum vel kunn þegar gengið var til kosninga þann 13. júní 1971. Þegar búið var að telja upp úr kjörkössunum varð ljóst að viðreisnarstjórnin hafði misst þingmeirihlutann. „Ríkisstjórnin fallin og straumurinn liggur til vinstri í íslenskum stjórnámálum“ sagði í *Þjóðviljanum* þegar úrslitin voru ljós.¹⁴³ Viðreisnarstjórnin fékk 28 þingmenn í heildina en stjórnarandstaðan 32. Þátttaka Samtaka frjálslyndra og vinstri manna skipti sköpum í þessum kosningum. Flokkurinn var óumdeildur sigurvegari kosninganna og fékk fimm þingmenn. Það hjálpaði flokknum mikið að vera nýr flokkur með þekkt einstaklinga innanborðs eins og Hannibal Valdimarsson. Það þykir samt ótrúlegt að flokkurinn hafi náð svo góðum árangri í sínum fyrstu kosningum, þrátt fyrir að hafa enga flokksvél og lítil fjárráð til þess að standa í stórri kosningarbaráttu.¹⁴⁴

Þegar viðreisnarstjórnin féll hafði hún setið samfleytt í 12 ár. Tveir flokkar höfðu aldrei átt í svo löngu samstarfi í sögu Íslands.¹⁴⁵ Viðreisnarflokkarnir voru auðvitað ekki sáttir við úrslit kosninganna. Úr röðum Sjálfstæðismanna kom fram mikil gagnrýni á forystu flokksins fyrir linkind í kosningabaráttunni. Sérstaklega var hún gagnrýnd fyrir hvernig hún hefði haldið á landhelgismálinu, þar sem flokkurinn var í vörn allan tímann. *Morgunblaðið* var einnig talið bera ábyrgð á útkomu kosninganna og sagt að það hefði ekki beitt sér nægilega vel fyrir flokkinn í kosningarbaráttunni. Alþýðuflokkurinn missti mikið fylgi í kosningunum og þá líklega mest til Samtaka frjálslyndra og vinstri manna sem kynntu sig sem jafnaðarflokk, líkt og Alþýðuflokkurinn. Alþýðuflokkurinn var talinn vera orðin of hægrisinnaður eftir 12 ára stjórnarsamstarf með Sjálfstæðisflokknum.¹⁴⁶

¹⁴¹ „Jóhann Hafstein, forsætisráðherra í útvarpsumræðum: Sameinum orku okkar og vilja til að ná því marki, sem við stefnum að“, *Morgunblaðið* 2. apríl 1971, bls. 17.

¹⁴² „Siðlaus ævintýrapólítík í utanríkismálum“, *Morgunblaðið* 3. apríl 1971, bls. 12.

¹⁴³ „Ríkisstjórnin fallin og straumurinn liggur til vinstri í íslenskum stjórnámálum“, *Þjóðviljinn* 15. júní 1971, bls. 1.

¹⁴⁴ Valur Ingimundarsson, *Uppgjör við umheiminn*, bls. 126.

¹⁴⁵ Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 247.

¹⁴⁶ Valur Ingimundarsson, *Uppgjör við umheiminn*, bls 126-127.

Þegar kom að því að mynda ríkisstjórn, lá það nokkuð ljóst fyrir að stjórnarandstaðan myndi reyna myndun ríkisstjórnar. Framsóknarflokkurinn var ákafur í að hefja viðræður strax, staðráðinn í því að komast í ríkisstjórn eftir 12 ára setu í stjórnarandstöðu. Alþýðubandalagið sá þarna tækifæri til þess að mynda vinstri stjórn og var því meira en tilbúið til stjórnarviðræðna. Samtök frjálslyndra og vinstri manna vildu hafa Alþýðuflokkinn með sér í ríkisstjórn. Alþýðuflokkurinn var ekki tilbúinn að gefa eftir í afstöðu sinni í landhelgismálinu og því fóru Samtök frjálslyndra og vinstri manna í viðræður við Framsóknarflokkinn og Alþýðubandalagið. Í kjölfarið var gerður stjórnarsáttmáli á milli þessara þriggja flokka.¹⁴⁷ Þann 14. júlí 1971 tók ný ríkisstjórn, undir forystu framsóknarmannsins Ólafs Jóhannessonar, formlega við völdum. Ein af megináherslum þessarar nýju ríkisstjórnar var að segja upp landhelgissamningnum við Breta og Vestur-Þjóðverja og að færa fiskveiðilandhelgina í 50 sjómílu eigi síðar en 1. september 1972.¹⁴⁸

Afstaða Framsóknarflokksins og Alþýðubandalagsins gagnvart samningnum við Breta var vel þekkt. Flokkarnir höfðu notað sömu rökin í allt að áratug. Alþýðubandalagið hafði gagnrýnt landhelgissamningin frá undirritun hans og var Lúðvík Jósepsson þar fremstur í flokki. Framsóknarflokkurinn hafði gagnrýnt samninginn mjög í kosningunum árin 1963, 1967 og svo 1971.

Það leikur enginn vafi á því að margir Íslendingar höfðu haft svipaðar skoðanir og stjórnarandstöðuflokkarnir á landhelgissamningnum frá 1961. Þessar skoðanir höfðu ekki vegið þungt, þar sem ríkisstjórnin hélt meirihluta sínum í báðum Alþingiskosningunum á sjöunda áratugnum. Það var ekki fyrr en þær pólitísku og efnahagslegu forsendur sköpuðust undir lok sjöunda áratugarins að gagnrýni stjórnarandstöðunnar á ríkisstjórnina og landhelgissamninginn fékk hljómgrunn hjá meirihluta íslensku þjóðarinnar. Eftir mikinn ágreining innan ríkisstjórnarinnar og á Alþingi um hvernig hátta ætti útfærslunni, náðist loks samkomulag. Útfærsla landhelginnar í 50 mílu var samþykkt þann 15. febrúar 1972, sjö mánuðum eftir stjórnarmyndunina.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið*, bls. 196-197.

¹⁴⁸ „Ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar tók við völdum í gær“, *Tíminn* 15. júlí 1971, bls. 1.

¹⁴⁹ Valur Ingimundarsson, *Uppgjör við umheiminn*, bls. 148.

Niðurstöður

Í upphafi þessara ritgerðar voru settar fram spurningarnar; Af hverju gerðist ekkert þennan áratug? Hvað var það sem tók landhelgismálið af dagskrá í 14 ár? Var landhelgissamningurinn frá 1961 skynsamlegur eða slæmur?

Ég tel mig hafa sýnt nokkuð vel fram á það í þessari ritgerð að margar ástæður eru fyrir því að viðreisnarstjórnin stækkaði ekki fiskveiðilögsögu Íslands á umræddum áratug. Eftir að samningurinn var undirritaður árið 1961 gaf ríkisstjórnin það út mörgum sinnum að samningurinn yrði virtur og að farið yrði eftir lögum. Viðreisnarstjórnin ákvað að reyna tryggja frekari útfærslu fiskveiðilögsögunnar á alþjóðavettvangi, þannig að alþjóðleg viðurkenning fengist ef til útfærslu kæmi. Hugsanlegar aðstæður til þess að færa út fiskveiðilögsöguna samkvæmt lögum skapaðist ekki fyrir en undir lok áratugarins.

Almenningsálitið og efnahagslegar aðstæður sem sköpuðust um miðjan sjöunda áratuginn höfðu mikið að segja í því að landhelgismálið var ekki ofarlega á baugi þennan áratug. Góðæri síldaráranna vógu þar þyngst. Á meðan síldarævintýrið stóð sem hæst voru engar pólitískar eða efnahagslegar forsendur til þess að stækka fiskveiðilögsöguna. Síldarflotinn eflidist á meðan togaraflotinn drabbaðist niður og erfiðlega gekk að manna togarana. Á þeim árum var landhelgismálið ekki ofarlega á dagskrá og fáir hugleiddu að stækka þyrfti fiskveiðilögsöguna enn frekar. Í kosningunum árið 1967, þegar vart hafði orðið við minnkandi síldveiði, var áhersla allra flokka á það að efla þyrfti sjávarútveginn. Ekki var enn farið að ræða um stækkun fiskveiðilögsögunnar. Stjórnarflokkarnir höfðu þó lagt áherslu á að Ísland þyrfti að ná yfirráðum yfir öllu landgrunninu, en það var einungis eitt áhersluatriði af mörgum en ekki aðalmálefni flokkanna.

Landhelgismálið komst ekki almennilega á dagskrá aftur fyrr en ljóst var að síldarstofninn hafði algjörlega hrunið eftir margra ára hömlulausa ofveiði. Kreppa fylgdi í kjölfarið. Sjávarafurðir lækkuðu í verði á erlendum mörkuðum og atvinnuleysi fór vaxandi. Allt þetta setti landhelgismálið í sviðsljósið á ný undir lok sjöunda áratugarins. Þegar íslenski togaraflotinn sótti aftur á sín gömlu fiskimið varð krafan um útfærslu landhelginnar enn háværari. Miklar tækniframfarir höfðu orðið í fiskveiðum á síldarárunum og nú voru mun stærri og betri togarar komnir á veiðar við Íslandsmið.

Um 1968 byrjaði stjórnarandstaðan að gagnrýna viðreisnarflokkana fyrir seinagang í landhelgismálinu og taldi að nú þyrfti að hefja nýja sókn. Í kosningarbaráttunni fyrir kosningarnar árið 1971 notfærði stjórnarandstaðan sér það hversu veik ríkisstjórnin var í landhelgismálinu. Ríkisstjórnin hafði ávallt neitaði öllum tillögum sem snéru að einhliða aðgerðum eða þeim sem ekki stóðust alþjóðalög. Viðreisnarflokkarnir komust í vörn vegna

þeirra efnahagsaðgerða sem flokkarnir höfðu gripið til vegna hruns síldarstofnsins og vegna afstöðu flokkanna í landhelgismálinu. Úrslit kosninganna gerðu stjórnarandstöðunni það kleift að mynda nýja vinstri stjórn og gera það sem flokkarnir höfðu viljað framkvæma í um áratug, að segja samningnum við Breta og Vestur-Þjóðverja upp.

Áhersla ríkisstjórnarinnar á það að vinna samkvæmt lögum hafði mikið að segja um það að hægt þokaði í landhelgismálinu og „ekkert gerðist“. Eftir að SP urðu aftur miðpunktur þróunar í hafrétti eftir ræðu Arvid Pardo frá Möltu árið 1967, tók ríkisstjórnin virkan þátt í þeirri umræðu og reyndi eftir megni að berjast fyrir frekari yfirráðum Íslands yfir landgrunninu. Landgrunnslögin frá 1969 er gott dæmi um hversu vel ríkisstjórnin fylgdist með þróun hafréttar á alþjóðavettvangi. Um leið og alþjóðleg sátt varð um að ríki mættu gera tilkall til landgrunnsins, þá var gerði hún tilkall til alls landgrunnsins..

Var landhelgissamningurinn við Breta og Vestur-Þjóðverja slæmur eða skynsamlegur? Í ljósi rannsókna minna tel ég að samningurinn hafi verið skynsamlegur. Eins og Bjarni Benediktsson orðaði það, þá var hann áfangi en ekki endanlegt markmið.

Viðreisnarstjórnin tók við völdum eftir að landhelgin hafði verið færð út af þáverandi vinstri stjórnin. Mikill þrýstingur hafði myndast á ríkisstjórnina um mitt ár 1960 um að gefa ekki eftir í deilunni. Framferði Breta var gagnrýnt harkalega af almenningi og andúð gagnvart þeim fór vaxandi. Á fundi forsætisráðherranna Ólafs Thors og Harolds Macmillans skýrði Ólafur honum frá því að ríkisstjórnin óttaðist almenningsálitið og því væri erfitt að ná sáttum í deilunni. Þessi stutti fundur skipti þó sköpum, því þarna gerði Ólafur Thors sér grein fyrir því að ríkisstjórn Íslands þyrfti að gefa eftir í samningaviðræðum. Ríkisstjórnin féllst á ákvæðið um málskotið til Haag gegn viðurkenningu Breta á 12 mílna fiskveiðilögsögu Íslands. Í þriðja og umdeildasta ákvæði samningsins kemur skýrt fram að markmið ríkisstjórnarinnar voru að vinna að frekari útfærslu fiskveiðilögsögu Íslands. Þetta var eina leiðin sem ríkisstjórnin taldi sér færa til þess að fá viðurkenningu á 12 mílna útfærslu landhelginnar í kringum Ísland. Stjórnarandstaðan lét óánægju sína í ljós og sagði þetta vera nauðungar- og svikasamning. Óánægja stjórnarandstöðunnar dugði þó ekki til að vinna henni brautargengi, því viðreisnarstjórnin hélt meirihluta í næstu tveimur alþingiskosningum eftir þetta.

Fullyrða má, miðað við þau gögn sem til eru, að undir lok valdatíma viðreisnarstjórnarinnar hafi verið til staðar hagstætt umhverfi á alþjóðavettvangi til að vinna að frekari útfærslu landhelginnar í samræmi við lög. Hvort að sú útfærsla hefði getað átt sér stað jafn skjóttum hætti og með sama árangri og varð undir forystu þáverandi vinstri stjórnar verður ekki fullyrt um hér.

Heimildaskrá

Óprentaðar heimildir

Þjóðskjalasafn Íslands (ÞÍ)

ÞÍ. Sendiráð Íslands í London. 1990-B/101.

ÞÍ. Sendiráð Íslands í London. 1990-B/621.

ÞÍ. Sjávarútvegsráðuneytið. 1991-B/395.

ÞÍ. Skjalasafn Eysteins Jónssonar IV.

ÞÍ. Skjalasafn Forsætisráðuneytis. 1989-DA/4.

ÞÍ. Sögusafn utanríkisráðuneytisins. 1993-3/5.

ÞÍ. Utanríkisráðuneytið. 1996-B/382.

Önnur skjöl

Gögn Guðmundar Í. Guðmundarsonar. Afrit í vörslu Guðna Th. Jóhannessonar. Fundargerð utanríkismálanefndar, 4. feb. 1964.

„Fishery Dispute with Iceland“. Minnisblað fyrir bresku ríkisstjórnina, 25. júlí 1960. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013.

„Framhaldsviðræður við Breta,“ ódagsett greinagerð, samin undir lok 1960. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013.

Halvor O. Ekem, sendiráði Bandaríkjanna í Reykjavík, til utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna, 23. mars 1961. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013.

National Archives, London. Afrit í vörslu Guðna Th. Jóhannessonar. FCO14/643. Minnisblað Johns Simpsons, breska utanríkisráðuneytinu, 6. jan. 1968.

„Skýrsla um viðræður við Bretland um aðstöðu breskra fiskiskipa á Íslandsmiðum 1.-10. október 1960,“ 12. Okt 1960. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin:

Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013.

Thompson, sendiráði Bandaríkjanna í Reykjavík, til utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna, 19. maí 1960. Safn skjala úr námskeiðinu „Þorskastríðin: Fiskveiðideilur Íslendinga við erlendar þjóðir frá seinni heimsstyrjöld til okkar daga“, Háskóla Íslands, vor 2013.

Prentaðar heimildir

Alþýðublaðið 1963-1967.

Davíð Ólafsson, „Landauðn eða landhelgi. Ólafur Thors og landhelgismálið“, *Stefnir* 43.árg. 1. tbl. (1992), bls. 11-23.

The Evolving Limit of Coastal Jurisdiction, Hannes Jónsson tók saman (Reykjavík 1974).

„Fiskveiðiráðstefna Evrópuþjóðanna“, *Ægir* 57. árg. 6. tbl. (1964), bls. 119-121.

Gísli Gunnarsson, „Viðreisnarstjórnin, -Hugmyndir og veruleiki“, *Ný Saga* 2. árg. 1. tbl. (1988), bls. 96-99.

Guðni Th. Jóhannesson, *Þorskastríðin þrjú. Saga landhelgismálsins 1948-1976* (Reykjavík 2006).

Guðni Th. Jóhannesson, *Troubled Waters. Cod War, Fishing Disputes, and Britain's Fight for the Freedom of the High Seas, 1948-1964* (Hull 2007).

Gunnar G. Schram, „Hinn nýji hafréttarsáttmáli“, *Tímarit Lögfræðinga* 34. árg. 2. tbl. (1984), bls. 66-85.

Gylfi Þ. Gíslason, *Viðreisnarárin* (Kópavogur 1993).

Hannes Jónsson, *Friends in Conflict. The Anglo-Icelandic Cod Wars and the Law of the Sea* (London 1982).

Hannibal Valdimarsson, „Hinar óbundnu hendur –og ævintýrapólitík Emils“, *Þjóðmál* 1. árg. 5. tbl. 1971, bls. 1.

Jón Jónsson, *Hafrannsóknir við Ísland. II. Eftir 1937* (Reykjavík 1990).

Jón Þ. Þór, *British Trawlers and Iceland 1919-1976* (Gautaborg 1995).

Jón Þ. Þór, *Nýsköpunaröldin. Saga sjávarútvegs á Íslandi, III.Bindi 1939-1973* (Akureyri 2005).

Landgrunnslögin 1948-1978, Sjávarútvegsráðuneytið (Reykjavík 1978).

Lúðvík Jósepsson, *Landhelgismálið í 40 ár. Það sem gerðist bakvið tjöldin* (Reykjavík 1989).

„Lög um yfirráðarétt íslenska ríkisins yfir landgrunninu umhverfis Ísland.“, *Ægir* 62. árg. 16. tbl. (1969), bls. 304.

Morgunblaðið 1959-1971.

Nordquist, Myron og Moore, John Norton, *Maritime Border Diplomacy* (Leiden 2012).

Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004, Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir til 1983*. II. bindi (Reykjavík 2004).

Sigfús Jónsson, *Sjávarútvegur Íslendinga á tuttugustu öld* (Reykjavík 1984).

Tíminn 1963-1971.

Valur Ingimundarsson, *Uppgjör við umheiminn. Samskipti Íslands, Bandaríkjanna og NATO 1960-1974. Íslensk þjóðernishyggja, vestrænt samstarf og landhelgisdeilan* (Reykjavík 2001).

Vísir 1963-1971.

Þjóðviljinn 1963-1971.

Þórarinn Þórarinnsson, „Landhelgismálið og Ólafur Jóhannesson“, *Ólafsbók : afmælisrit helgað Ólafi Jóhannessyni sjötugum*, Þór Vilhjálmsson, Björn Sveinbjörnsson, Halldór E. Sigurðsson o.fl. sátu í ritnefnd (Reykjavík 1983), bls. 295-318.

Vefheimildir

Vef. Afli íslenskra fiskiskipa af öllum miðum eftir fisktegundum 1945-2012, Hagstofa Íslands, [http://hagstofa.is/?PageID=2596&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=SJA09005%26ti=Afli+%EDslenskra+fiskiskipa+af+%F6llum+mi%F0um+eftir+fisktegundum+1945%2D2012%26path=../Database/sjavarutvegur/af3Fisk/%26lang=3%26units=Tonn, skoðað 14. apríl 2014.](http://hagstofa.is/?PageID=2596&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=SJA09005%26ti=Afli+%EDslenskra+fiskiskipa+af+%F6llum+mi%F0um+eftir+fisktegundum+1945%2D2012%26path=../Database/sjavarutvegur/af3Fisk/%26lang=3%26units=Tonn,skoðað%2014.04.14)

Vef. Pardo, Arvid, „Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the seabed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interests of mankind“, 22. allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna, 1. nóvember 1967,

https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf,

skoðað 28. mars 2014.

Vef. The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective),
Sameinuðu þjóðirnar, 1998,

[http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm#Historical Perspective](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm#Historical%20Perspective), skoðað 23. mars 2014.

Vef. Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982, Sameinuðu

þjóðirnar, 2009, <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/lawofthesea-1982.html>, skoðað 23. mars 2014.