

Til beslutningsforslag nr. B 52. Betænkning afgivet af Udenrigsudvalget den 10. maj 1989

Betænkning

over

Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af traktat mellem Danmark og Den Tyske Demokratiske Republik om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne undertegnet i Berlin den 14. september 1988

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til udenrigsministeren og fiskeriministerens, som disse har besvaret dels skriftligt, dels i samråd.

En række af spørgsmålene og besvarelsene heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Fremskridtspartiets medlem) forslaget til *vedtagelse uændret*.

Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget tilføjer, at de tilslutter sig beslutningsforslaget, men ønsker at påtale,

- at man over for fiskerne, inden Folketingets samtykke til aftalens indgåelse var givet, jf. grundlovens § 19, har fastlagt den ny grænse og derved har pålagt dem ikke at fiske på blandt andet Adler Grund og samtidig tilladt fremmed myndighedsudøvelse på dansk område, hvilket er i strid med loven om Dan-

marks Riges fiskeriterritorium, lov nr. 597 af 17. december 1976,

- at ministrenes oplysninger med hensyn til fiskeriforholdene på det afgivne område har været mangelfulde, og
- at udenrigsministeren ikke til udvalget har villet sende alle optegnelser vedrørende ministerens redegørelser i Det Udenrigspolitiske Nævn, men kun de af ministeren udvalgte.

Under hensyn til, at aftalen er undertegnet af statsministeren og DDR's statschef, finder man det imidlertid vanskeligt at forestille sig en genoptagelse af forhandlingerne med et for Danmark gunstigere resultat.

Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti indstiller derfor forslaget til vedtagelse på trods af ovenstående bemærkninger.

Et *mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller forslaget til *forkastelse* ved 2. (sidste) behandling.

Fischer (KF) fmd. Connie Hedegaard (KF) Per Stig Møller (KF) Bjørn Elmquist (V)
Steenholdt (Grønl.) Annette Just (FP) Jørgen Estrup (RV) nfm. Duetoft (CD)
Glønborg (KRF) Helle Degn (S) Graversen (S) Kelm-Hansen (S) Lykketoft (S)
Ole Espersen (S) Erik B. Smith (S) Riishøj (SF) Ebba Strange (SF)

Nogle af udvalget stillede spørgsmål til udenrigsministeren og dennes besvarelse heraf**Spørgsmål 1:**

Vil ministeren indhente udtalelser fra Justitsministeriets lovafdeling vedrørende følgende:

- a. Kan grænser med gyldighed for enkeltpersoner fastsættes, uden at det sker i lov eller i anordninger med hjemmel i lov eller grundlov, og således at gyldigheden indtræder før loven eller anordningen er kundgjort i Lovtidende?
- b. Kan der med hjemmel i en endnu ikke ratificeret traktat, som efter sin ordlyd kræver ratifikation, i en mellem statschefer afgivet fælleserklæring eller erklæring om fælles forståelse udfærdiges forskrifter med gyldighed for enkeltpersoner?
- c. Medfører artikel 18 i FN's traktatkonvention, som citeret på side 6 i notat af 13. febr-

ar 1989, nogen forpligtelse eller nogen i henhold til folkeretten berettiget forventning om, at en væsentlig del af traktaten de facto og med virkning for enkeltpersoner sættes i kraft, før traktaten efter sin ordlyd træder i kraft?

- d. Vile den endnu ikke ikrafttrådte traktat blive »berøvet dens formål og hensigt«, jf. traktatkonventionens artikel 18, såfremt den ikke blev sat i kraft med omgående virkning i stedet for at afvente dens egen ikrafttrædelsesbestemmelse?

Svar:

Der henvises til Justitsministeriets vedlagte skrivelse af 9. marts 1989, hvortil Udenrigsministeriet kan henholde sig.

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen

København, den 9. marts 1989

Udenrigsministeriet

Ved skrivelse af 23. februar 1989 - j.nr. R.H.46.D.34 - har Udenrigsministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse til brug ved besvarelsen af spørgsmål 1 fra Folketingets Udenrigsudvalg vedrørende forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af traktat mellem Danmark og Den Tyske Demokratiske Republik om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne undertegnet i Berlin den 14. september 1988 (B 52 - bilag 3).

Spørgsmålet har følgende ordlyd:

»Vil ministeren indhente udtalelser fra Justitsministeriets lovafdeling vedrørende følgende:

- Kan grænser med gyldighed for enkeltpersoner fastsættes, uden at det sker i lov eller i anordninger med hjemmel i lov eller grundlov, og således at gyldigheden indtræder før loven eller anordningen er kundgjort i Lovtidende?
- Kan der med hjemmel i en endnu ikke ratificeret traktat, som efter sin ordlyd kræver ratifikation, i en mellem statschefer afgivet fælleserklæring eller erklæring om fælles forståelse udfærdiges forskrifter med gyldighed for enkeltpersoner?
- Medfører artikel 18 i FN's traktatkonvention, som citeret på side 6 i notat af 13. februar 1989, nogen forpligtelse eller nogen i henhold til folkeretten berettiget forventning om, at en væsentlig del af traktaten de facto og med virkning for enkeltpersoner sættes i kraft, før traktaten efter sin ordlyd træder i kraft?
- Ville den endnu ikke ikrafttrådte traktat blive »berøvet dens formål og hensigt«, jf. traktatkonventionens artikel 18, såfremt den ikke blev sat i kraft med omgående virkning i stedet for at afvente dens egen ikrafttrædelsesbestemmelse?»

I den anledning skal Justitsministeriet udtale følgende:

Ad spørgsmål 1 a og 1 b

Det følger af det almindelige princip om lovmæssig forvaltning, at myndighederne ikke uden hjemmel kan pålægge borgerne pligter. En traktat, der hverken er ratificeret eller kundgjort, kan ikke udgøre en sådan hjemmel. Danmarks fiskeriterritoriums udstrækning er fastsat ved bekendtgørelse nr. 386 af 23. august 1985 med hjemmel i lov nr. 597 af 17. december 1976. Efter disse regler fastsættes fiskeriterritoriets grænse i Østersøen ved aftale. Indtil en aftale foreligger, er fiskerigrænsen den linje, der overalt ligger lige langt fra de nærmeste punkter på basislinjen ved de respektive staters kyster (midtlinjen).

Justitsministeriet finder imidlertid ikke, at der ved selve afgrænsningsaftalen eller fælleserklæringen er fastsat regler, der indebærer selvstændige pligter for borgerne.

I udenrigsministerens redegørelse af 13. februar 1989 til Folketingets Udenrigsudvalg anføres side 6, at et element i forståelsen mellem den danske og østtyske forhandlingsdelegation er, at Danmark og DDR i perioden frem til ratifikationen af afgrænsningstraktaten holder sin fiskeriinspektion inden for den nye grænselinje. Der er således opnået en forståelse om udstrækningen af de respektive myndigheders håndhævelse af den aftalte grænselinje, uanset at ratifikation endnu ikke har fundet sted.

Den fælles forståelse indebærer, at danske fiskere allerede nu har mulighed for at fiske i den sydøstlige del af grænseområdet uden som hidtil at udsætte sig for en risiko for at blive opbragt af østtyske fiskeriinspektionsfartøjer. Tilsvarende vil østtyske fiskere få mulighed for at fiske i området omkring Adlergrund uden risiko for, at danske fiskeriinspektionsfartøjer vil opbringe dem. Danske fiskere løber endvidere ikke retligt set nogen større risiko end hidtil for at blive opbragt af østtyske inspektionsfartøjer ved fiskeri på Adlergrund, idet DDR heller ikke forud for afgrænsningsaftalen folkeretligt

Bilag til bet. o. f. t. beslutn. vedr. afgrænsningen af kontinentalsoklen

har accepteret, at dette område var dansk fiskeriterritorium.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke ud fra en retlig vurdering er noget til hinder for, at regeringen udsteder tjenestebefalinger til de danske fiskeriinspektionsmyndigheder om håndhævelse af grænsedragningen DDR/Danmark efter de nævnte retningslinjer også i perioden frem til ratifikation af traktaten.

Ad spørgsmål 1 c

Artikel 18 i traktatretskonventionen forpligter ikke til at sætte en del af de materielle bestemmelser i en traktat i kraft forud for det tidspunkt, hvor traktaten i øvrigt træder i kraft.

Artikel 18 forpligter derimod til ikke at foretage handlinger, der ville berøve en undertegnet traktat dens formål og hensigt forud for dens ikrafttræden. Denne forpligtelse indebærer, at staterne i perioden indtil traktatens ikrafttræden må afholde sig fra skridt, som

kunne vanskeliggøre eller umuliggøre, at traktaten træder i kraft som forudset og som indiceret gennem parternes undertegnelse. Det vil naturligvis afhænge af den enkelte aftales indhold og situationen i øvrigt, hvorledes staterne opfylder denne forpligtelse til at udvise tilbageholdenhed i den nævnte periode.

Ad spørgsmål 1 d

Traktaten er efter Justitsministeriets opfattelse ikke sat i kraft, men forståelsen (bilag 2 til beslutningsforslaget) må ses som udtryk for et ønske om i perioden indtil traktatens ikrafttræden at sikre en foreløbig anvendelse af afgrænsningslinjen for så vidt angår udøvelsen af fiskerijurisdiktion, jf. besvarelsen af spørgsmål 1 a og 1 b. Justitsministeriet har forstået, at Udenrigsministeriet vil redegøre for traktatretskonventionen i besvarelse af udvalgets spørgsmål 18.

H. P. CLAUSEN

K. Hagel-Sørensen

Spørgsmål 5:

Kan Danmark og DDR efter de gældende EF-regler påtage sig en forpligtelse til, at EF påtager sig snarest at indgå fiskeriaftaler vedrørende de omhandlede fiskeriområder, og har EF tilsluttet sig påtagelsen af en sådan forpligtelse? Der henvises til fælleserklæringen samt side 4 foroven i notatet af 13. februar 1989.

Svar:

Fælleserklæringen undertegnet af de to regeringschefer indebærer en politisk forpligtelse for de to parter til at medvirke til indgåelse af en fiskeriaftale mellem EF og DDR, jf. besvarelse af spørgsmål 18.

EF-Kommissionen er løbende blevet holdt underrettet om forløbet af forhandlingerne med DDR om en afgrænsningsaftale og har bl.a. aktivt medvirket ved udformningen af en erklæring om indgåelse af en fiskeriaftale. Reelt har EF således påtaget sig en betydelig politisk forpligtelse til at føre forhandlinger med DDR med henblik på indgåelse af en fiskeriaftale.

Spørgsmål 8:

Hvornår starter forhandlingerne om en fiskeriaftale med DDR, og er det muligt at sige noget om, hvornår de afsluttes?

Svar:

EF-Kommissionen og DDR har i efteråret 1988 gennemført drøftelser om de fremtidige fiskerirelationer mellem de to parter. I grundlaget for disse drøftelser har bl.a. indgået den forpligtelse, som DDR har påtaget sig ved fælleserklæringen af 14. september 1988.

Fra DDR's side er der blevet fremlagt et forslag til en rammeaftale, der i øjeblikket overvejes i EF. Parterne har aftalt at indlede egentlige

forhandlinger så hurtigt, som det er praktisk muligt.

Spørgsmål 11:

I anledning af, at ministeren på side 7 i notatet fra 13. februar 1989 giver udtryk for frygt for, at Folketingets behandling kan medføre »trænering« af sagen, bedes det oplyst, hvorfor traktaten først den 25. januar 1989 blev forelagt til godkendelse i Folketinget, skønt den blev indgået den 14. september 1988.

Svar:

Beslutningsforslagets fremsættelse den 25. januar d.å. har alene sin begrundelse i stramme ressourcer i Udenrigsministeriet kombineret med trykkeitid og korrekturlæsning.

Spørgsmål 13:

Vil ministeren overlade udvalget skrivelser fra Fiskeriministeriet til fiskeriets organisationer om, fra hvornår traktatens grænsedragning efter Fiskeriministeriets opfattelse trådte i kraft?

Svar:

De pågældende skrivelser dateret hhv. den 9. juni 1988 og den 26. august 1988 vedlægges.

Fiskeriministeriets meddelelser til fiskerionisationerne om grænsedragningen skal ses som en foreløbig praktisk foranstaltning til sikring af, at ingen af parterne udøver fiskerijurisdiktion på den anden side af den forhandlede grænse. Dette element var især af dansk interesse, idet usikkerhed om grænsens forløb i 1988 medførte flere episoder mellem østtyske kontrollfartøjer og danske fiskerfartøjer, der fiskede i grænseområderne. Flere incidenter fandt sted på positioner, der i forhold til den forhandlede grænselinie kommer til at ligge på dansk område.

FISKERIMINISTERIET

Den 9. juni 1988

Sendt til:

Dansk Fiskeriforening
Danmarks Havfiskeriforening
Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening
Specialarbejderforbundet i Danmark

Vedlagt fremsendes til orientering kopi af traktaten mellem Danmark og DDR om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne.

Fiskerigrænsen beskrevet i artikel 1 vil for så vidt angår udøvelse af fiskeri blive anvendt fra datoen for underskrivelse af traktaten, det vil sige før traktaten formelt er trådt i kraft efter udveksling af ratifikationsinstrumenter.

Fiskeriministeriet vil så snart som muligt underrette foreningen om datoen for underskrivelse og dermed den nye grænses ikrafttrædelse.

Der vedlægges endvidere en kopi af en fælles erklæring, der vil blive undertegnet samtidig med traktaten, om indgåelse af en tillægsaftale mellem EF og DDR om fiskeri.

Med venlig hilsen

sign. Ole Poulsen

FISKERIMINISTERIET

Den 26. august 1988

Dansk Fiskeriforening
Danmarks Havfiskeriforening
Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening

Med henvisning til Fiskeriministeriets brev af 9. juni 1988, der orienterede om traktaten mellem Danmark og DDR om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne, skal ministeriet hermed oplyse, at den formelle underskrivelse af traktaten finder sted i Berlin den 13.

og 14. september i år. Underskrivelsen sker i forbindelse med statsminister Poul Schlüters officielle besøg i DDR.

Underskrivelsen af traktaten er ensbetydende med, at den nye grænse træder i kraft fra og med den 15. september 1988.

Med venlig hilsen

sign. Gorm Rye Olsen

fm.

Spørgsmål 14:

I anledning af, at ministeren til udvalget har fremsendt uddrag af »regeringens notater fra møderne i Udenrigspolitisk Nævn«, bedes følgende oplyst:

- Vil ministeren overlade udvalget samtlige regeringsnotater fra møder i Nævnet vedrørende grænsedragningen i forhold til DDR?
- Hvad dækker begrebet »notater«? Er der tale om sammendrag, eventuelt redigerede sammendrag, eller stenografiske referater?
- Hvem har ansvaret for udarbejdelsen og godkendelsen af notaterne? Godkendes disse af Nævnet eller eventuelt af nævnsformanden?
- Vil ministeren i fremtiden, såfremt dette udvalg eller Det Udenrigspolitiske Nævn måtte føle behov herfor, overlade ministeriets notater om diskussioner i de to organer til disse, såfremt medlemmer måtte have behov herfor?

Svar:

Som det fremgår af min skrivelse af 13. februar 1989 til udvalgsformanden, er der citeret fra Udenrigsministeriets optegnelser fra de relevante nævnsmøder. Der er tale om optegnelser udarbejdet af nævnssekretæren på dennes eget ansvar. Optegnelserne har karakter af et fyldigt referat, men ikke status som sådant, og de godkendes ikke. De tager i første række sigte på en intern orientering i Udenrigsministeriet.

Til optegnelsernes uformelle karakter føjer sig, at de gengiver forløbet af møder i et forum pålagt særlig tavshedspligt, og de er derfor fortrolige. Det er fast praksis, at det enkelte medlem udadtil kan redegøre for egne synspunkter tilkendegivet i Det Udenrigspolitiske Nævn, men ikke i øvrigt citere fra møder i nævnet. I den ovenfor nævnte skrivelse er derfor alene gengivet regeringsmedlemmers egne udtalelser (på basis af nævnsoptegnelserne).

På hele den ovenanførte baggrund finder jeg ikke at kunne overlade optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævns møder til Udenrigsudvalget. Medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn vil, som det har været tilfældet ved enkelte tidligere lejligheder, kunne få adgang til at gennemse optegnelserne fra møder, hvori de har deltaget.

Spørgsmål 15:

Ministeren bedes oplyse, om fiskeriorganisationerne er hørt vedrørende afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne.

I bekræftende fald bedes høringssvarene tilsendt udvalget.

Svar:

Fiskeriorganisationerne er løbende blevet holdt underrettet om grænseforhandlingerne, og grænselinien endelige forløb er i stor udstrækning fastlagt på grundlag af oplysninger fra fiskeriorganisationerne om fiskepladsernes geografiske placering. Det er således i høj grad den praktisk baserede rådgivning, der har været afgørende for Danmark i grænseforhandlingerne med DDR. Rådgivningen har primært været af mundtlig karakter i tilknytning til kortmateriale udarbejdet af fiskeriorganisationerne. Fiskeriorganisationerne har ikke haft egentlige indvendinger mod den forhandlede grænselinie.

Spørgsmål 16: (delvis)

Idet der henvises til ministerens udtalelser under 1. behandling om, at det »fremgår af fiskeriministerens oplysninger, at det, der er tale om, er en årlig fangstmulighed på 30 t, som forsvinder« bedes det, såfremt denne oplysning ikke fremgår af fiskeriorganisationernes høringssvar, jf. ovennævnte spørgsmål, oplyst, hvorfra den kommer.

Svar:

Som et supplement til de oplysninger, der blev afgivet af fiskeriorganisationerne om fiskepladsernes beliggenhed, har Fiskeriministeriet foretaget en beregning af danske nettofangsttab. Beregningen, der er behæftet med en vis usikkerhed, tager udgangspunkt i de samlede danske fangster indberettet fra det pågældende ICES-kvadrat (statistisk enhed på ca. 3.000 km²). I denne statistiske enhed blev der i årene 1984 til 1987 rapporteret fangst af ca. 2.300 t fisk om året.

Efter de foreliggende oplysninger er der i øvrigt på Adler Grund tale om et mindre fiskeri end gennemsnittet af området som helhed.

Spørgsmål 17:

Delegationslederne var cheferne for de to landes retsafdelinger.

Spørgsmål 29-33:

29

Med hvilken hjemmel er det i forståelsen, jf. beslutningsforslagets bilag 2 og i Fiskeriministeriets skrivelser af 26. august og 9. juni 1988, pålagt danske fiskere at tåle udøvelse af østtysk fiskerijurisdiktion på den danske side af midterlinien allerede fra aftalens underskrivelse?

30

Hvad menes der i besvarelsen af spørgsmål 1 a og 1 b med, at danske fiskere ikke »retligt set (løber) nogen større risiko end hidtil for at blive opbragt af østtyske inspektionsfartøjer ved fiskeri på Adler Grund . . .«, når Danmark i »forståelsen«, jf. bilag 2, har meddelt DDR, at DDR's fiskerijurisdiktion fra underskrivelsesdato kan udøves på den afgivne del af Adler Grund?

31

I besvarelsen af spørgsmål 1 a og 1 b fastslår ministeriet følgende:

»Indtil en aftale foreligger, er fiskerigrænsen den linie, der overalt ligger lige langt fra de nærmeste punkter på basislinien ved de respektive staters kyster (midtlinien)«. Det bedes oplyst, om der ved ordet aftale tænkes på en ratificeret og ikrafttrådt traktat, og i bekræftende fald om, hvordan holdningen i den citerede

sætning kan forenes med Fiskeriministeriets ovennævnte skrivelser, der fastslår, at den »nye grænse« træder i kraft fra og med den 15. september 1988.

32

I forlængelse af spørgsmål 1 c bedes supplerende oplyst, om artikel 18 i traktatretskonventionen efter Justitsministeriets opfattelse forpligter Danmark til at acceptere, at DDR's fiskerijurisdiktion udøves på den i forhold til midtlinien afgivne del af Adler Grund, før traktaten er trådt i kraft, og i bekræftende fald bedes der henvist til afgørelser eller litteratur, der kan bekræfte dette.

33

I besvarelsen af spørgsmål 1 d oplyses det, at traktaten ikke efter Justitsministeriets opfattelse er sat i kraft, men at det tilsigtes at sikre en foreløbig anvendelse af afgrænsningslinien for så vidt angår udøvelsen af fiskerijurisdiktion. Det bedes i denne forbindelse supplerende oplyst, hvilke dele der endnu ikke rent faktisk er trådt i kraft, og hvorfor denne ikke rent faktisk ikraftsatte del ikke også burde være sat foreløbig i kraft i henhold til den anlagte fortolkning af artikel 18.

Svar:

Der henvises til Justitsministeriets vedlagte skrivelse af 12. april 1989, hvortil Udenrigsministeriet kan henholde sig.

Det bedes oplyst, om fiskerfartøjer, der sejler med last fra et fiskeområde nær Bornholm til f.eks. frysehuse på Falster eller Møn mellem punkterne 7 og 8 i bilaget til traktaten, jf. beslutningsforslagets s. 6, skal gennem svensk eller østtysk fiskerifarvand.

Svar:

Ja, et sådant skib vil skulle gennemsejle enten østtysk eller svensk fiskerizone. Dette er en konsekvens af afgrænsningsaftalen mellem Sverige og DDR, som har delt deres tilstødende havområder i overensstemmelse med de nye havretlige regler om etablering af økonomiske zoner/fiskerizoner. De nye havretlige regler indebærer ikke desto mindre, at de pågældende zoner uden for en søterritorial grænse på maksimalt 12 sømil i sejladmæssig henseende fortsat betragtes som åbent hav. Der kan således ikke af hverken Sverige eller DDR lægges hindringer i vejen for bornholmske fiskerfartøjers ret til at sejle deres last til frysehuse på Falster eller Møn.

Spørgsmål 18: (delvis)

Idet der henvises til henholdsvis bilag 1 og 2 til beslutningsforslaget, bedes det oplyst, hvad forskellen er på en »fælleserklæring« og en »forståelse«.

Svar:

Man kan anskue »traktaten«, »fælleserklæringen« og »forståelsen« som en tretrins raket i juridisk forstand.

Traktaten repræsenterer det for staterne folkeretligt bindende dokument.

Fælleserklæringen, som er undertegnet af de to regeringschefer, indeholder en betydelig politisk forpligtelse til opfyldelse efter sit indhold (på lignende måde som Helsingfors-slutakten og det seneste slutdokument fra Madrid, der ligeledes er undertegnet af de deltagende regerings repræsentanter, men ikke formelt udgør en folkeretlig traktat).

Forståelsen, som ikke er undertegnet, er at betragte som en – juridisk uforpligtende – venskabelig ordning mellem de to landes administrationer med henblik på at fremme afgrænsningstraktatens opfyldelse i god tro.

Dette konfliktforebyggende princip er i dag nedfældet i *traktatretskonventionens* bestemmelse (art. 18) om ikke efter undertegnelsen af

en traktat at foretage handlinger, som vil berøve traktatens dens hensigt og formål. I *FN's havretskonvention* fra 1982 ligger lignende synspunkter bag art. 74 og art. 83 (om afgrænsning af henholdsvis økonomiske zoner og kontinentalsoklen), hvori det hedder, at parterne, indtil en afgrænsningsaftale foreligger,

»i forståelsens og samarbejdets ånd [skal] bestrebe sig mest muligt på at aftale foreløbige ordninger af praktisk art samt på i denne overgangsperiode ikke at hindre eller bringe opnåelsen af den endelige aftale i fare«.

Som følge af tidligere opbringelser fra DDR's side af bornholmske fiskerfartøjer på den danske side af den nu forhandlede grænselinie er den venskabelige forståelse i klar dansk interesse.

Forståelsen, der rummer en række andre elementer vedrørende den videre procedure for indgåelsen af afgrænsningstraktaten og de relaterede aftaler om ral og fiskeri, er medtaget som bilag til Beslutningsforslaget for fuldstændighedens skyld og som et udtryk for den fordragelige ånd, som har kendetegnet afgrænsningsforhandlingerne, og som også gerne skulle give sig udslag i forhandlingerne om de relaterede aftaler.

Spørgsmål 24:

Kan fiskeriministeren bestemme, at østtysk fiskerijurisdiktion udøves på den danske side af midterlinjen, uden at dette kommer i strid med lovgivningen om fiskeriterritoriet eller gældende stats- og forvaltningsretlige principper?

Svar:

Der henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 1.

Spørgsmål 25:

Hvem var de delegationsledere, der undertegnede »forståelsen« om iværksættelsen af grænseaftalen før dennes ratifikation, og hvem havde givet bemyndigelse hertil?

Svar:

Der henvises til besvarelserne af spørgsmål 18 og 19. Forståelsen blev ikke undertegnet af nogen, da der jo netop kun er tale om en forståelse og ikke om noget juridisk bindende dokument.

København, den 12. april 1989

JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Udenrigsministeriet

Ved skrivelse af 5. april 1989 - j.nr. R.H.46.D.34 - har Udenrigsministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse til brug ved besvarelsen af spørgsmål nr. 29-33 fra Folketingets Udenrigsudvalg vedrørende forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af traktat mellem Danmark og Den Tyske Demokratiske Republik om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne undertegnet i Berlin den 14. september 1988 (B 52 - bilag 14).

Spørgsmål 29-33 har følgende ordlyd:

»29

Med hvilken hjemmel er det i forståelsen, jf. beslutningsforslagets bilag 2 og i Fiskeriministeriets skrivelser af 26. august og 9. juni 1988, pålagt danske fiskere at tåle udøvelse af østtysk fiskerijurisdiktion på den danske side af midterlinien allerede fra aftalens underskrivelse?

30

Hvad menes der i besvarelsen af spørgsmål 1 a og 1 b med, at danske fiskere ikke »retligt set (løber) nogen større risiko end hidtil for at blive opbragt af østtyske inspektionsfartøjer ved fiskeri på Adler Grund . . .«, når Danmark i »forståelsen«, jf. bilag 2, har meddelt DDR, at DDR's fiskerijurisdiktion fra underskrivelsesdato kan udøves på den afgivne del af Adler Grund?

31

I besvarelsen af spørgsmål 1 a og 1 b fastslår ministeriet følgende:

»Indtil en aftale foreligger, er fiskerigrænsen den linie, der overalt ligger lige langt fra de nærmeste punkter på basislinien ved de respektive staters kyster (midtlinien)«.

Det bedes oplyst, om der ved ordet aftale tænkes på en ratificeret og ikrafttrådt traktat, og i bekræftende fald om, hvordan holdningen i den citerede sætning kan forenes med Fiskeriministeriets ovennævnte skrivelser, der fastslår, at den »nye grænse« træder i kraft fra og med den 15. september 1988.

32

I forlængelse af spørgsmål 1 c bedes supplerende oplyst, om artikel 18 i traktatretskonventionen efter Justitsministeriets opfattelse forpligter Danmark til at acceptere, at DDR's fiskerijurisdiktion udøves på den i forhold til midtlinien afgivne del af Adler Grund, før traktaten er trådt i kraft, og i bekræftende fald bedes der henvist til afgørelser eller litteratur, der kan bekræfte dette.

33

I besvarelsen af spørgsmål 1 d oplyses det, at traktaten ikke efter Justitsministeriets opfattelse er sat i kraft, men at det tilsigtes at sikre en foreløbig anvendelse af afgrænsningslinien for så vidt angår udøvelsen af fiskerijurisdiktion. Det bedes i denne forbindelse supplerende oplyst, hvilke dele der endnu ikke rent faktisk er trådt i kraft, og hvorfor denne ikke rent faktisk ikraftsatte del ikke også burde være sat foreløbig i kraft i henhold til den anlagte fortolkning af artikel 18.«

I den anledning skal Justitsministeriet udtale følgende:

Ad spørgsmål 29 og 30:

I den almindelige folkeret findes hverken obligatorisk retspleje eller en egentlig lovgivning. Da der således ikke findes en autoritativ og almengyldig fastsættelse af, hvad der er gældende folkeret, kan enhver stat, indtil der kan

indgås en aftale, f.eks. om fastlæggelse af en grænselinje i et omstridt havområde, for sit eget vedkommende fastsætte regler. Staten vil imidlertid ikke kunne forvente, at disse regler accepteres af andre stater, der under påberåbelse af folkeretten vil kunne fastsætte kolliderende nationale regler.

Udstrækningen af Danmarks fiskeriterritorium er fastsat ved bekendtgørelse nr. 386 af 23. august 1985 med hjemmel i lov nr. 597 af 17. december 1976. Det fremgår af disse regler, at fiskeriterritoriets grænse i Østersøen fastsættes ved aftale. Indtil en aftale foreligger, er fiskerigrænsen den linie, der overalt ligger lige langt fra de nærmeste punkter på basislinien ved de respektive staters kyster (midtlinien). Disse nationale regler er udtryk for et territorialkrav, der imidlertid ikke binder fremmede stater, og de udelukker ikke, at andre stater, f.eks. Polen eller DDR, vil kunne bestride Danmarks ret til et fiskeriterritorium ud til midtlinien, eller at de hævder, at havområdet tilkommer disse andre stater.

Det forhold, at Adler Grund hidtil efter dansk lovgivning henregnedes til dansk fiskeriterritorium, skabte således ikke nogen retlig sikkerhed mod, at danske fiskere blev opbragt af østtyske fiskeriinspektionsfartøjer, idet DDR blot ville kunne erklære havområdet for tilhørende DDR's fiskeriterritorium.

For så vidt der med spørgsmål 29 er tænkt på, at en tilbagetrækning af danske fiskeriinspektionsfartøjer fra den danske side af midtlinien allerede fra aftalens underskrivelse vil være i strid med den danske lovgivning om udstrækningen af fiskeriterritoriet, bemærkes:

Kravet om en midtlinie som fiskerigrænse i Østersøen er som anført ovenfor et forhandlingsudgangspunkt over for bl.a. DDR. DDR kan imidlertid også med henvisning til folkeretten gøre krav på Adler Grund.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan fiskerigrænserne i den danske lovgivning ikke opfattes som indeholdende en forpligtelse for myndighederne til at håndhæve midtliniekravet i en situation, hvor dette kunne give anledning til konflikt, og navnlig ikke i et tilfælde som det foreliggende. Det følger af art. 18 i Wienertraktatretskonventionen og mere generelt af art. 2, stk. 3, i FN-pagten, at staterne har pligt til at bilægge deres mellemfolkelige tvistigheder ved fredelige midler for at undgå en

konflikt, herunder en konflikt mellem danske og østtyske fiskeriinspektionsfartøjer.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at det utvivlsomt er foreneligt med den danske lovgivning om udstrækningen af fiskeriterritoriet, at regeringen i et tilfælde, hvor der er opnået et forhandlingsresultat med DDR om udstrækningen af de to staters fiskeriterritorier, midlertidigt indretter sin håndhævelse af territorialhøjheden i overensstemmelse med dette resultat, indtil Folketinget har godkendt eller forkastet folketingsbeslutningsforslaget.

Ad spørgsmål 31:

Det er efter Justitsministeriets opfattelse klart, at en endelig grænsedragning først har fundet sted, når der foreligger en ratificeret og ikrafttrådt traktat. Som anført ovenfor er dette imidlertid ikke til hinder for, at danske fiskeriinspektionsfartøjer trækkes tilbage fra den relevante del af Adler Grund i afventen af Folketingets godkendelse af forhandlingsresultatet mellem DDR og Danmark.

Ad spørgsmål 32

Wienertraktatretskonventionens art. 18 har følgende ordlyd:

»En stat er forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der ville berøve traktaten dens formål og hensigt, når:

(a) den har undertegnet traktaten eller udvekslet de instrumenter, der udgør traktaten, under forbehold af ratifikation, accept eller godkendelse, så længe den ikke klart har tilkendegivet, at det er dens hensigt ikke at blive deltagere i traktaten, eller

(b) den har udtrykt sit samtykke til at være bundet af traktaten, så længe traktaten ikke er trådt i kraft, forudsat at denne ikrafttræden ikke utilbørligt forsinkes.«

Art. 18 tilsiger at forebygge konflikter i perioden fra en traktats undertegnelse, indtil der foreligger en endelig beslutning om ratifikation eller ej.

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 1 c, forpligter art. 18 ikke staterne til at sætte de materielle bestemmelser i kraft forud for det tidspunkt, hvor traktaten i øvrigt træder i kraft.

De undertegnende stater kan derimod have pligt til at afholde sig fra skridt, der kan vanskeliggøre, at traktaten træder i kraft. Selv om Danmark på den baggrund ikke har pligt til at

trække sine fiskeriinspektionsfartøjer tilbage fra den relevante del af Adler Grund, har Danmark utvivlsomt ret hertil.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmålene 29 og 30.

Ad spørgsmål 33

Justitsministeriet kan bekræfte, at det ikke kun er afgrænsningslinjen for så vidt angår fiskerijurisdiktion, der anvendes foreløbigt i afventen af Folketingets ratifikationssamtykke.

En handlemåde, der ikke respekterede aftalen, og som ville kunne give anledning til konflikt, ville efter Justitsministeriets opfattelse tilsidesætte Danmarks forpligtelse efter art. 18. Som eksempel kan nævnes, at danske myndigheder efter Justitsministeriets opfattelse ville handle mest korrekt, hvis de undlader at tage stilling til ansøgninger om koncession til at udnytte ikkelevende ressourcer som f.eks. ral på den relevante del af Adler Grund, indtil Folketingets samtykke til ratifikation foreligger.

H. P. CLAUSEN

/ K. Hagel-Sørensen

Spørgsmål 38:

Idet der henvises til besvarelsen af spørgsmål 11, bedes det oplyst, om ministeren mener, at de »stramme ressourcer« i Udenrigsministeriet er prioriteret korrekt, når det har været op mod 5 måneder at få en væsentlig aftale forelagt Folketinget til ratifikation.

Det ønskes specielt oplyst, om ministeren finder prioriteringen heldig i betragtning af, at regeringen har fundet det nødvendigt at sætte aftalen i kraft de facto over for danske fiskere allerede fra aftalens underskrivelse.

Svar:

Beslutningsforslaget er fra Udenrigsministeriets side blevet fremmet så hurtigt, som det har været muligt inden for de bestående ressource-mæssige rammer.

Spørgsmål 40:

I besvarelsen af spørgsmål 13 oplyser ministeren, at Fiskeriministeriets breve til fiskeriorganisationerne af 9. juni og 26. august 1988 »skal ses som en foreløbig praktisk foranstaltning til sikring af, at ingen af parterne udøver fiskerijurisdiktion på den anden side af den forhandlede grænse«. Finder ministeren, at dette har fundet adækvat udtryk i de pågældende skrivelser?

Kan adressaterne få andet indtryk end, at grænsen nu er fastlagt, herunder at danske fiskere ikke længere lovligt kan fiske i områder, der ligger på den danske side af midtlinien, men som er afgivet til DDR?

Må danske fiskere ikke få indtryk af, at østtyske fiskerimyndigheder nu retligt har adgang til at udøve jurisdiktion på for eksempel den afgivne del af Adler Grund?

Svar:

Skrivelserne er affattet på den måde, som Fiskeriministeriet skønnede det mest hensigtsmæssigt i den foreliggende situation.

Spørgsmål 42:

Ad besvarelsen af spørgsmål 15 bedes det oplyst, hvad der menes med, at fiskeriorganisationerne ikke har haft »egentlige« indvendinger mod den forhandlede grænselinie. Kan det kortmateriale, der har ligget til grund for fiskerivurderingerne, udlånes til udvalget?

Svar:

Fiskeriorganisationerne har ikke haft indvendinger mod det endelige grænseforløb, som i vidt omfang netop tager hensyn til danske fiskeriinteresser, jf. besvarelsen af spørgsmål 15.

Kortmateriale udarbejdet af fiskeriorganisationerne beror p.t. hos udvalgssekretæren, hvor det vil kunne bese.

Spørgsmål 43:

Ad besvarelsen af spørgsmål 16 bedes det oplyst, om regeringen vil bestride oplysninger fra bornholmske fiskere om, at der i det pågældende på Adler Grund afgivne område årligt fiskes langt mere end 30 ton torsk om året, formentlig flere hundrede ton.

Svar:

Det anførte fangsttal er en skønsmæssig beregning på grundlag af alle foreliggende oplysninger. Beregningen er en nettoopgørelse, idet der i yderområderne af grænseforløbet ved Bornholm og i den vestlige Østersø opnås fangstmæssige gevinster.

Spørgsmål 44: (delvis)

Ad besvarelsen af spørgsmål 18 bedes det oplyst, om FN's havretskonvention er trådt i kraft, og hvorvidt der i dens artikler 74 og 83 er taget stilling til, hvilke pligter en regering har med hensyn til at forelægge foreløbige aftaler for de respektive parlamenter inden deres ikrafttræden.

Svar:

FN's havretskonvention af 1982 er endnu ikke trådt i kraft, men de citerede artikler antages at være udtryk for gældende folkeret bindende for alle stater. I overensstemmelse med sædvanlig traktatpraksis tager havretskonventionen ikke stilling til interne nationale gennemførelsesprocedurer.

Spørgsmål 48-49:

48

Vil ministeren svare direkte på spørgsmålet om, med hvilken hjemmel det i »forståelsen« er pålagt danske fiskere at tale udøvelse af østtysk fiskerijurisdiktion på den danske side af midtlinien allerede fra aftalens underskrivelse?

49

Der bedes svaret direkte på, hvorvidt den indgåede »forståelse« ikke må medføre, at DDR i modsætning til tidligere må føle, at Danmark har givet DDR's fiskeriinspektion fuld ret til at udøve denne på Adler Grund og herunder forhindre dansk fiskeri dér.

Svar:

Der henvises til Justitsministeriets vedlagte skrivelse af 1. maj 1989, hvortil Udenrigsministeriet kan henholde sig.

JUSTITSMINISTERIET

København, den 1. maj 1989

Udenrigsministeriet

Ved skrivelse af 26. april 1989 - j.nr. R.H.46.D.34 - har Udenrigsministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse til brug ved besvarelsen af spørgsmål nr. 48-49 fra Folketingets Udenrigsudvalg vedrørende forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af traktat mellem Danmark og Den Tyske Demokratiske Republik om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskerizonerne undertegnet i Berlin den 14. september 1988 (B 52 - bilag 19).

Spørgsmål 48-49 har følgende ordlyd:

»Ad svarene på spørgsmål 29 og 30

48

Vil ministeren svare direkte på spørgsmålet om, med hvilken hjemmel det i »forståelsen« er pålagt danske fiskere at tåle udøvelse af østtysk fiskerijurisdiktion på den danske side af midterlinien allerede fra aftalens underskrivelse?

49

Der bedes svaret direkte på, hvorvidt den indgåede »forståelse« ikke må medføre, at DDR i modsætning til tidligere må føle, at Danmark har givet DDR's fiskeriinspektion fuld ret til at udøve denne på Adler Grund og herunder forhindre dansk fiskeri dér.«

I den anledning skal Justitsministeriet udtale følgende:

Ad spørgsmål 48:

Efter Justitsministeriets opfattelse er det ikke ved den omtalte forståelse blevet pålagt danske fiskere at tåle udøvelse af østtysk fiskerijurisdiktion.

Hvis et dansk fiskerifartøj fisker på et omstridt havområde og opbringes af et udenlandsk inspektionsfartøj, risikerer fiskeren altid at måtte »tåle« en dom for ulovligt fiskeri ved en domstol i det pågældende land uden at kunne opnå frifindelse ved at henvise til, at havområdet i henhold til dansk ret anses for dansk.

Forståelsen indebærer, at et dansk fiskeriinspektionsfartøj ikke vil søge at lægge sig imellem og fysisk hindre DDR's udøvelse af fiskerijurisdiktion i denne del af havområdet, ligesom man ikke fra dansk side vil søge at hindre østtyske fiskeres fiskeri. Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer dette ikke en ændring af danske fiskeres retsstilling eller et indgreb i deres juridiske rettigheder.

Ad spørgsmål 49:

Efter Justitsministeriets opfattelse har man ikke fra DDR's side grund til at antage, at Danmark har givet DDR fuld ret til at udøve sin fiskeriinspektion på den nævnte del af Adler Grund. En fuld anerkendelse foreligger først, når aftalen er endeligt indgået. Indtil da er der kun tale om et midlertidigt arrangement, jf. sidste afsnit i svaret på spørgsmål 29 og 30.

H. P. CLAUSEN

/ K. Hagel-Sørensen

Spørgsmål 50:

Vil ministeren give en egentlig besvarelse af spørgsmål 40?

Svar:

Skrivelserne er affattet på den måde, som skønnedes mest hensigtsmæssigt i lyset af den faktiske og retlige situation i det omstridte område, jf. svarene på spørgsmål 48 og 49.

Spørgsmål 51:

Skal besvarelsen af spørgsmål 43 forstås således, at man ikke fra ministeriets side vil bestride de bornholmske fiskeres oplysninger om de årlige fangstmængder på Adler Grund?

Svar:

Beregningen af fangstmulighederne på Adler Grund er foretaget på grundlag af alle foreliggende oplysninger, herunder materiale modtaget fra fiskeriorganisationerne. Beregningen er baseret på et skøn, der blandt andet forudsætter en jævn fordeling af fiskeriet i hele det relevante område. Efter oplysningerne fra de bornholmske fiskeriorganisationer er der ingen grund til at antage, at fiskeriet på Adler Grund skulle være større end gennemsnittet af området som helhed.

Spørgsmål 52:

Når der henvises til FN's havretskonvention af 1982 som grundlag for en handlemåde, ville det da ikke have været naturligt at oplyse Folketinget om, at konventionen ikke var trådt i kraft?

Vil ministeren orientere Folketinget om, på hvilket grundlag konventionens artikel 74 og artikel 83 »antages at være udtryk for gældende folkeret, bindende for alle stater«?

Svar:

Når der henvises til artiklerne 74 og 83 i FN's havretskonvention af 1982, selv om denne konvention endnu ikke er trådt i kraft, har dette sin naturlige forklaring i det forhold, at de pågældende bestemmelser anses for at være udtryk for gældende folkeret i dag bindende for alle stater, hvad enten de har undertegnet eller ratificeret konventionen, og hvad enten denne er trådt i kraft eller ej.

De citerede bestemmelser anses for gældende derved, at de ved afslutningen af FN's 3. havretskonference (1973-1982) blev vedtaget med overvældende flertal, og at bestemmelserne har været lagt til grund både i statspraksis og i international domspraksis gennem de senere år.

Spørgsmål 53:

Vil ministeren give en selvstændig besvarelse på, hvorfor »forståelsen« ikke har været nævnt for Det Udenrigspolitiske Nævn, idet henvisningen til, at der ikke er tale om et juridisk dokument, jo også gælder for fælleserklæringen, som blev nævnt for Nævnet.

Svar:

Der er ikke noget mystisk ved den i bilag 2 til beslutningsforslaget gengivne »forståelse«, således som spørgeren gerne vil give det udseende af. »Forståelsen« repræsenterer en samvittighedsfuld nedskrivning forhandlingsdelegationerne imellem af, hvilke dokumenter de to regeringschefer på deres regeringers vegne skulle underskrive, hvorledes fiskerijurisdiktionen bør udøves i overgangsperioden, hvilke vilkår der bør gælde under forhandlingerne om en ralaftale samt endelig en positiv tilkendegivelse om også ved forhandlingerne om de relaterede aftaler at fastholde den konstruktive forhandlingsånd, som havde kendetegnet afgrænsningsforhandlingerne.

Denne »forståelse«, som især, hvad fiskeriinspektionen angår, er i klar dansk interesse, rummer ikke elementer af større udenrigspolitisk rækkevidde, hvilket som bekendt er kriteriet for, om det pågældende forhold bør forelægges til drøftelse i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Undertegnelsen af »fælleserklæringen« ved de to regeringschefer rummer derimod sådanne elementer af udenrigspolitisk rækkevidde, at det måtte være naturligt at orientere Nævnet herom.

Spørgsmål 54:**Ad svaret på spørgsmål 48:**

Ville man fra dansk side med føje over for de østtyske myndigheder kunne protestere mod en østtysk opbringning af danske fiskerifartøjer på den afgivne Adler Grund (den danske side af

midterlinien) efter tilslutningen til fællesholdningen?

Svar:

Rent folkeretligt har forståelsen ikke medført nogen ændring, og man ville derfor principielt

kunne tage en opbringning som beskrevet i spørgsmålet op med de østtyske myndigheder. Det ligger i forståelsen, at begge parter skal udvise tilbageholdenhed med hensyn til handlinger, som kan skade den endelige vedtagelse, jf. herved også art. 18 i traktatretskonventionen.