

MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S

Navn: Torild Eriksen Nordland

Med lov skal Svalbard bygges

En studie av utvikling og endring i norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten, 2008-2020.

Dato: 31.mai 2021

Totalt antall sider: 127

Forord

Da var jeg ved veis ende på denne reisen som førte til en masteroppgave om Svalbard og likebehandlingsprinsippet.

Jeg var aldri i tvil om at masteroppgaven min skulle handle om nord, og det tok ikke lang tid før jeg landet på Svalbard og forvaltning av likebehandlingsprinsippet. Svalbard er etter mitt syn et lite stykke Norge og et lite stykke verden, en fasinerende kombinasjon også fordi det er en måte å utøve nasjonal jurisdiksjon og folkerettslige forpliktelser som er mer omfattende enn vanlig.

Å få skrive om dette har vært utrolig spennende og lærerikt- selv om jeg har enda flere spørsmål om Svalbard og likebehandlingsprinsippet nå enn da jeg begynte.

Jeg følte meg veldig heldig da jeg fikk Kristian Åtland som veileder, han som jeg har lest utallige artikler av de siste årene. Takk for rask respons når jeg har stilt spørsmål og for alle konkrete og konstruktive tilbakemeldinger jeg har fått.

På veien har jeg hatt mange hjelpere. En arbeidsgiver som har lagt til rette, tålmodige Tove som har hørt på meg utallige ganger på vår ukentlige tur til Keiservarden. Uvurderlige tilbakemeldinger fra beste Ann Kristin og Evelyn, og søsknene mine som har vært der i tykt og tynt. Tusen takk til dere.

Mine tantejenter Kristina, Benedikte og Sandra som har foretatt den siste kvalitetssikringen- tusen takk! Til slutt vil jeg takke mann og barn. Bedre heiagjeng, tilretteleggere, teknisk support og diskusjonspartnere finnes ikke. Er så uendelig takknemlig for at jeg har dere, Roger, Marius, Daniel, Morits og Peder!

Bodø 31.mai 2021

Torild Eriksen Nordland

Tilegnes farmor- som i sin tid gikk foran på Svalbard!

Sammendrag

Denne studien har tatt utgangspunkt i to stortingsmeldinger om Svalbard, supplert av andre sentrale dokumenter fra norske myndigheter for å se om norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten er endret eller utviklet i perioden 2008-2020.

I tillegg til dokumentstudier har jeg intervjuet en nåværende stortingspolitiker, en tidligere stortingspolitiker og en lokalpolitiker. Jeg har sett på fire ulike notevekslinger mellom Norge og traktatmedlemmene Russland, Nederland og Storbritannia, og på eksempler fra nyhetsbildet, for deretter å sammenholde dataene.

Jeg har også prøvd å forklare hvordan norsk og russisk atferd i nord generelt og Svalbard spesielt kan forstås i et realistisk og liberalistisk perspektiv.

Studiens hovedfunn er at jeg ikke finner tegn på at det er skjedd vesentlige endringer i norsk forvaltning av Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp i den aktuelle perioden. Det er imidlertid tegn på at norske myndigheter utøver suvereniteten mer markant og konsekvent enn tidligere. Dette kan forklare hvorfor flere traktatmedlemmer mener at Norge på noen områder bryter likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Særlig relevant i denne forbindelse er eksempler på endringer i vilkårene for forskning og Norges regulering av næringsvirksomheten på og rundt Svalbard. Den pågående torskekonflikten mellom Norge og EU og snøkrabbekonflikten mellom Norge og Latvia er ikke avsluttet og fremtiden vil vise hva som blir resultatet.

To av teoriretningene innenfor studiet av internasjonale relasjoner (IR), realisme og liberalisme, kan på ulike vis bidra til å forklare de utviklingstrekk som er beskrevet i studien. Utøvelsen av norsk suverenitet på Svalbard, forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten og andre traktatparters reaksjoner på Norges suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse inneholder elementer av konflikt så vel som elementer av samarbeid.

Den endelige konklusjonen i denne studien er at norske myndigheter ikke har endret forvaltningen og håndhevelsen av likebehandlingsprinsippet. Utøvelse av norsk suverenitet har endret seg til å bli markant og konsekvent og det kan best forklares ut fra realismens begreper om kapasiteter og sikkerhetsdilemmaer, selv om området fortsatt anses som en fredelig del av verden.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag.....	ii
Innholdsfortegnelse	iii
1.0 Innledning	1
1.1 Presentasjon av problemstilling og delspørsmål og avgrensning av oppgaven	3
1.2 Valg av tidsperiode	5
1.3 Tidligere forskning og litteratur	6
1.4 Hvorfor og hvordan ble Svalbard en del av Norge?	8
1.5 Norsk svalbardpolitikk før og nå	9
1.6 Oppgavens oppbygging.....	15
2.0 Teoretiske rammer for oppgaven.....	15
2.1 Teoretisk tilnærming til problemstillingen.....	16
2.2 Teoretiske begrepsavklaringer.....	18
2.3 Realisme	19
2.4 Liberalisme	22
3.0 Metode og kilder.....	26
3.1 Casestudie.....	27
3.2 Datainnsamling	28
3.3 Dokumentstudier.....	28
3.4 Klager fra traktamedlemmer på angivelige brudd på Svalbardtraktaten	31
3.5 Intervjuer	32
3.6 Analyse av data.....	34
3.7 Kildenes troverdighet og gyldighet.....	35
4.0 Analyse og drøfting	35
4.1 Sikkerhetspolitikk og likebehandling	36
4.2 Fiskeri og likebehandling	46
6.0 Landbasert næringsvirksomhet og likebehandling.....	55
6.0 Forskning og likebehandling.....	63
6.0 Endring eller kontinuitet i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet?	67
5.0 Norsk og russisk atferd i et realistisk og liberalistisk perspektiv.	69
6.0 Svalbardtraktatens posisjon i dag og i fremtiden	79
Litteraturliste	83
Vedlegg:.....	89

1.0 Innledning

I forbindelse med 100-års markeringen for Svalbardtraktaten poengterte utenriksminister Søreide og beredskapsminister Mæland i en kronikk (Søreide og Mæland, 2020) at det å likebehandle borgere og selskap er folkerettslige forpliktelser i Svalbardtraktaten og noe Norge legger stor vekt på. De poengterte at det ikke betyr at alle har rett til å dra nytte av ressursene på Svalbard og Norge kan både regulere og forby aktivitet, så lenge dette gjøres uten å forskjellsbehandle på bakgrunn av nasjonalitet.

De avslutter innledningen sin med å si at de i tiden frem mot 2025 og 100-års jubileet for at Svalbard har vært en del av Norge, vil «rette opp i misforståelser og synspunkter som har fått utviklet seg på tvers av det som faktisk står i Svalbardtraktaten» (Søreide og Mæland, 2020). Dette skal ifølge innledningen gjøres ved å bidra med kunnskap og fakta.

Svalbardtraktaten ble signert 9.februar 1920 som en del av fredsoppgjøret etter første verdenskrig. Svalbard hadde frem til da hatt status som *terra nullius*, ingenmannsland. Dette ingenmannslandet trakk til seg eventyrere fra hele verden og den økte aktiviteten førte til behov for å få regulert området. Det endte med en traktat som ga Norge suverenitet over området, som i geografisk forstand var definert slik:

Spitsbergenøgruppen, som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde, særlig: Vest-Spitsbergen, Nordostlandet, Barents' Øy, Edge-Øy, Kong Karls Land. Hopen eller Hopen-Eiland og Prins Karls Forland tillikemed alle de øer, holmer og skjær, som hører dertil (Svalbardtraktaten, artikkel 1).



Figur 1.1: Svalbard

Traktaten er over 100 år og i den forbindelse diskuteres både historie og status.

Et av de overordnede målene i norsk overordnet Svalbardpolitikk er å sikre «korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd» (Meld. St. 32 2015-2016, s. 5). Traktaten har overlevd både andre verdenskrig og den kalde krigen og de to første tiårene etter den kalde krigens slutt.

Mye er endret siden traktatens tilblivelse. Vi lever blant annet i en mer global verden der teknologisk utvikling har ført til at verden er mer vevd sammen. Hendelser vi før hørte om lang tid i etterkant, kan nå overføres i sanntid. Klimaet er også endret slik at vi har våtere årstider med mer vind, samt mindre havis i Arktis. Dette er elementer som kan påvirke forvaltningen av Svalbardtraktaten og hvordan den blir etterlevd.

Svalbard er det eneste området i sitt slag i Europa, med dyr og fuglearter som bare finnes der (Dahl og Jensen, 2020, s. 15) i tillegg er det enorme maritime ressurser i havet rundt Svalbard (Dahl og Jensen, 2020, s. 238). Klimaendringene fører til at isen smelter og at ressurser som olje og gass blir mer tilgjengelig og at skipstrafikken om få år kan gå året rundt gjennom nordøstpassasjen. Det er derfor rimelig å anta at mange ønsker å få ta del i høstingen av ressursene som finnes på Svalbard og i havområdene rundt.

Parallelt med dette tyder utviklingen i internasjonal politikk på at nabolandet Russland rustet opp med ønske om å gjenoppstå som en militær stormakt, samtidig som de markerer seg som en aktiv aktør innen fiske, olje og gass og med mål om helårlig skipstrafikk gjennom nordøstpassasjen.

Gjennom krigen mot Georgia i 2008 og annekteringen av Krimhalvøya i 2014 markerte Russland etter mitt syn at de ikke bare har rustet opp militært, men at de også er kapabel til å gå til krigslignende konflikter hvis de anser det som formålstjenlig. Norge har som liten nabo til Russland og som medlem av NATO, et uttalt mål om å føre en beroligende men tydelig sikkerhetspolitikk, overfor Russland både i det som defineres som nordområdene og på Svalbard. (Meld. St. 32 (2015- 2016)).

I dette realpolitiske bildet skal norske myndigheter hensynta likebehandlingsprinsippet når de utformer og forvalter Svalbardpolitikken og forpliktelsene som kommer frem i Svalbardtraktaten. Norges forvaltning av Svalbardtraktaten og hvordan den forstås av andre land er derfor etter min mening et veldig relevant tema å gå nærmere inn på, nå 100 år etter at den ble underskrevet.

1.1 Presentasjon av problemstilling og delspørsmål og avgrensning av oppgaven

Tema for oppgaven er hvordan likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten forvaltes av norske myndigheter i den realpolitiske situasjonen Norge befinner seg i.

Både klimaendringer, større interesse fra andre traktatmedlemmer og utenforstående aktører for naturressursene i regionen og ikke minst en ny sikkerhetspolitisk situasjon, er endringer som norske myndigheter må forholde seg til i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet.

Norske myndigheter er i dette tilfellet definert som Stortinget og Regjeringen i Norge. Forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i oppgaven inkluderer dermed både nasjonal politikk, utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk. Sysselmanen¹ er statens representant på Svalbard og Longyearbyens lokalstyre har et lokalt mandat. Disse vil ikke bli særskilt behandlet i oppgaven.

Jeg har valgt en problemstilling og satt opp noen delspørsmål. Hovedproblemstillingen er:

Har norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten endret eller utviklet seg i perioden 2008-2020 og i så fall hvordan?

Likebehandlingsprinsippet gjelder ifølge Meld. St. 32 om Svalbard (2015-2016, s. 17) «visse saklige områder som er oppregnet i traktaten». Det som oppregnes i traktaten er tidligere nevnt (Svalbardtraktaten, 1920): like rett til fiske og jakt (artikkel 2), lik adgang til å drive og utnytte alle maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagende både til lands og i de territoriale farvann (artikkel 3), opprettelse av en internasjonal meteorologisk stasjon, der avtale om stasjon vil bli gjenstand for overenskomst, samt at det vil i en senere overenskomst bli truffet bestemmelser om betingelser for vitenskapelig forskning (artikkel 5). I tillegg forplikter Norge seg til ikke å opprette eller tillate opprettet flåtebasen, eller befestninger i krigsøyemed (artikkel 9).

De første delspørsmålene er:

- Hvordan forvaltes sikkerhetspolitikken i tråd med traktatens bestemmelser om at ingen flåter eller befestninger skal opprettes i krigsøyemed og har det vært endringer i forvaltningen i perioden 2008-2020?
- Hvordan er utvikling og endring i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i forhold til fiske og andre ressurser i havområdene utenfor Svalbard?
- Hvordan er utvikling og endringer i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet når det gjelder næringsutviklingen? Med næringsutvikling mener jeg overordnet næringspolitikk generelt og bergverk og reiseliv spesielt.

¹ Regjeringen har nylig besluttet at tittelen «Sysselman» fra 1.juli 2021 skal endres til «Sysselmester». Ettersom dette er en historisk orientert studie, har jeg imidlertid holdt fast ved førstnevnte tittel.

- Hvordan er utviklingen og endringer i forvaltningen av overenskomstene knyttet til vitenskapelig forskning? Ses forvaltningen som en del av traktatens bestemmelser eller som frivillig likebehandling?

Svalbardtraktaten er ratifisert av 44 land. Det er enighet blant traktatmedlemmene om at Norge, jamfør artikkel 1 i Svalbardtraktaten har full suverenitet over området. Traktatens bestemmelser om likebehandling og begrensninger for Norge blant annet innenfor sikkerhetspolitikk, kan være utfordrende for norske myndigheter. Relasjonen mellom traktatmedlemmene er derfor vesentlig i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten.

Relasjonen og samhandlingen mellom Norge og Russland er særlig sentral ettersom det er det største nabolandet i området og fordi det er det eneste landet utenom Norge som har eget samfunn på Svalbard. Russland har også et kjølig forhold til NATO, som Norge er en del av. Det vil derfor være interessant å se norsk forvaltning av traktatens likebehandlingsprinsipp og hvordan den oppfattes av Russland i lys av teoretiske perspektiver.

Realisme og liberalisme har gjennom historien og til de ble en del av faget IR bidratt til å forklare staters atferd. På den bakgrunn har jeg formulert det siste delspørsmålet slik:

- Hvordan kan realismen og liberalismen bidra til å forklare norsk og russisk atferd på Svalbard og i havområdet rundt?

Samlet sett er ambisjonene at de fire første delspørsmålene skal dekke svarene på den empiriske delen av hovedproblemstillingen, mens det siste spørsmålet skal svare på problemstillingen i et teoretisk perspektiv. På den måten kan jeg få innsikt i både det som faktisk har skjedd og kanskje innsikt i hvorfor det har skjedd.

1.2 Valg av tidsperiode

Det er flere grunner til at jeg har valgt å se på perioden 2008-2020 og de henger sammen både tidsmessig og tematisk. Den første grunnen relaterer seg til kildetilfanget. Stortinget har vedtatt meldinger om Svalbard omtrent hvert 10. år siden 1975, (Dahl og Jensen, 2020, s. 33) så også i 2008-2009. Det kom en ny melding i 2015-16 begrunnet i at det «har særlig sammenheng med behovet for å gi retning for den videre utviklingen av samfunnet i Longyearbyen» (Meld. St. 32 (2015-2016), s. 11). Det tolker jeg som signaler på at Stortinget gjennom meldingen vil signalisere noe gjennom presiseringer, endringer og/eller utvikling av

ny politikk. Det vil derfor være relevant å sammenligne Meld. St. 32 (2015-2016) med den som kom før det, Meld. St. 22 (2008-2009). Der kan jeg se om det i perioden er endringer i overordnet Svalbardpolitikk som kan ha betydning for forvaltning av likebehandlingsprinsippet.

Den andre grunnen er at forholdet mellom Vesten og Russland har kjølnet de siste årene. Russland har betydelige interesser på Svalbard, er en viktig samarbeidspartner på flere områder i nord og er en geopolitisk maktfaktor og motpol til Vesten og NATO. Norge er medlem av NATO og forholdet til Russland ivaretas ut fra både et naboperspektiv og i et sikkerhetspolitisk perspektiv. Russlands krig mot Georgia i 2008 møtte sterke reaksjoner på vestlig side og Russland utfordret med dette USA sitt hegemoni som geopolitisk stormakt. Deretter kom den russiske annekteringen av Krimhalvøya i 2014, med påfølgende økonomiske sanksjoner fra blant annet EU som Norge sluttet seg til. Dette kan sies å ha preget forholdet mellom Norge og Russland i den påfølgende perioden. Dette kan også ha påvirket synet på likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Det første tiåret etter den kalde krigen var preget av samarbeid og utvikling av samarbeidsforum, som Arktisk råd og Barentssamarbeidet. Disse institusjonene eksisterer ennå, flere år etter krigen i Georgia og annekteringen av Krim og kan muligens ha påvirket forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten på en annen måte enn nevnte konflikter og økonomiske sanksjoner.

2008 er et naturlig skille fordi Russland gikk fra retorikk til gjennomføring av «hardpower» gjennom krigen med Georgia. Konflikten mellom Russland og Ukraina i 2014 har preget internasjonal politikk i flere år, samtidig som samarbeidsinstitusjoner fortsatt lever i beste velgående. Det å se eventuelle endringer og utvikling av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten i denne tidsperioden er derfor etter mitt syn en hensiktsmessig måte å ramme problemstillingen inn.

I tillegg feiret Svalbardtraktaten 100 år i 2020, som i seg selv er en god grunn til å se på utviklingen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten.

1.3 Tidligere forskning og litteratur

Det ville vært vanskelig å gjøre denne oppgaven uten å ha tilgang til tidligere forskning knyttet til Svalbard spesielt og nordområdene generelt. Tidligere forskning gir meg kunnskap slik at jeg kan gå i dybden på områder som for eksempel fordeling av maritime ressurser og

knytte dette til likebehandlingsperspektivet. Det er derfor riktig å si at oppgaven bygger på tidligere forskning, selv om jeg ikke finner studier eller forskning som har hatt som mål å se om det har vært endringer eller noen form for utvikling i norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Slikt sett kan denne studien, med sitt uttalte fokus på likebehandlingsdimensjonen, sies å utdype andre og mer generelle studier.

Det er imidlertid gjort mange sektorspesifikke studier som har sett på likebehandlingsprinsippet knyttet til for eksempel fiskeri og marine ressurser, hvordan det kan være utfordrende når det kommer til klimaendringer og Svalbardtraktatens forpliktelser til å ivareta natur og miljø. I tillegg har det vært forsket mye på relasjonen mellom Norge og Russland, på sikkerhetspolitikk i nordområdene og institusjoners betydning for samarbeidet i nord.

Ved søk på databasen Oria med ordene Svalbard og likebehandlingsprinsippet kom det opp 8 treff, med søkeordene sikkerhetspolitikk i nordområdene kom det opp 101 treff. Det vil bli for omfattende å gå gjennom all tidligere forskning som kan ha betydning for likebehandlingsprinsippet, men jeg går gjennom det jeg finner særlig relevant for denne oppgaven.

Boka *Geopolitics and Security in the Arctic* av Rolf Tamnes og Kristine Offerdal (2016) har som hovedformål å svare på hva som bidrar til konflikt og samarbeid i nordområdene (Arktis), mens boka *Norge og Russland* av Tormod Heier og Anders Kjølberg (2018) ser på sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene. Geir Hønneland spør i boken *Arktiske utfordringer* (2014): Hvem eier Arktis og hvilke rettigheter har ulike stater i forhold til naturressurser både til havs og på land. *Svalbardtraktaten 100 år*, redigert av Irene Dahl og Øystein Jensen ble gitt ut i 2020 og omtales som et jubileumsskrift. Formålet med denne boken er ifølge forfatterne å «sette fokus på det som har vært de mest sentrale folkerettslige og utenrikspolitiske problemstillingene relatert til traktaten ved dens 100-årsjubileum, samt fremheve områder der traktatregimet i fremtiden vil kunne møte nye utfordringer» (Dahl og Jensen, 2020, s.10). Boken bidrar med verdifull kunnskap på ulike områder innenfor Svalbardtraktaten og kan også bidra til å belyse likebehandlingsprinsippet.

I tillegg til bøkene som er skrevet av anerkjente forskere, er det en rekke forskningsartikler innen geopolittikk, internasjonalt samarbeid og havrett i nordområdene og/eller Svalbard som bidrar til oppgaven. Artikkene har ulike formål, men relevante problemstillinger legges frem, diskuteres og ses i ulike perspektiver. Perspektivene dekker både erfaringer, konkrete

eksempler på problemstillinger i nordområdene og/eller Svalbard og noen av disse sees også i teoretiske lys.

Bidragene til Svalbard-debatten har blant annet kommet fra professor Torbjørn Pedersen ved Nord universitet, professor Kristian Åtland ved FFI, seniorforsker Andreas Østhagen ved FNI, professor Michael Byers ved University of British Columbia, Canada og professor emeritus Oran R. Young, ved University of California, Santa Barbara, USA.

Ved å sammenholde tidligere forskning som er knyttet til likebehandlingsprinsippet til de funn jeg gjør, vil det bidra til å bekrefte eller avkrefte eventuelle endringer i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet.

1.4 Hvorfor og hvordan ble Svalbard en del av Norge?

Willem Barentsz oppdaget det kalde og ødslige området kalt Spitsbergen i 1596. Til tross for et lite gjestmildt klima, økte aktiviteten i området gradvis og frem til 1600-1700 tallet var det vanlig med hvalfangst på Svalbard, der flere og flere nasjoner deltok i fangsten, noe som også førte til konflikter.

Konfliktene avtok etter hvert som hvalfangsten avtok og annen aktivitet økte. Fra 1880 tallet startet nordmenn å overvintre, mens andre lette etter drivverdige kullforekomster. Området trakk også til seg ekspedisjoner som hadde vitenskapelige formål. I denne situasjonen var det ingen som eide landet eller hadde myndighet til å regulere aktivitetene som økte år for år. Området var ingenmannsland, terra nullius (Sandberg, 2019).

Den økte aktiviteten på Svalbard gjorde det nødvendig å få avklart hvilken status Svalbard skulle ha i fremtiden (Meld. St. 32, (2015-2016), s. 18.) og årsaken til Norges interesser var blant annet at det var drevet norsk fangst i århundrer (Meld. St. 39, (1974-1975), s. 4 og 5) og Store Norskes kulldrift allerede i 1916 (Pedersen 2017, s. 96). I tillegg var det for det meste nordmenn (og svensker) som drev aktivitet hele året på Svalbard (Arlov og Evjen, 2021).

Etter at unionsoppløsningens sår mellom Norge og Sverige hadde leget seg, tok Norge opp saken i samarbeid med Sverige og Russland. Det ble arrangert tre internasjonale konferanser i Kristiania i perioden 1910- 1914. Konferansene drøftet muligheten for at Svalbard skulle forbli et ingenmannsland, men ha et felles internasjonalt styre og med en Svalbardkomisjon som domsmyndighet og øverste organ. Dette ble det ikke enighet om, særlig USA og Tyskland var misfornøyd. Forhandlingene strandet derfor etter siste konferanse i 1914. Den

første verdenskrig førte til stans i videre arbeid, men saken ble tatt opp i forbindelse med fredsforhandlingene i 1919. Norge hadde da endret standpunkt fra forslag om et felles internasjonalt styre til å kreve full suverenitet over Svalbard (Dahl og Jensen, 2020, s. 21-23).

Norge var nøytral under første verdenskrig, men hadde likevel lidd store tap til havs. Dette samtidig som amerikanerne mente at som en del av å sikre fred i fremtiden hastet det med å få en avklaring av statusen til Svalbard. Fredskommisjonen i Versailles satte blant annet på bakgrunn av dette ned en egen Spitsbergenkommisjon som utredet saken (Dahl og Jensen, 2020, s. 24).

Fredskonferansen i Versailles behandlet saken om Svalbard, med et klart mål om at Svalbard ikke lenger skulle være ingenmannsland. De vurderte to løsninger: Gi Norge et mandat forankret i Folkeforbundet (forløperen til FN), eller gi Norge full suverenitet over øygruppa, mot at de som sluttet seg til traktaten fikk noen rettigheter (Meld. St. 32 (2015-2016), s.19).

Det tok 10 år fra Svalbard var et ingenmannsland til Norge fikk full suverenitet, hvis en tar utgangspunkt i den første konferansen i Kristiania. Det er nærliggende å tro at første verdenskrig førte til endringer i Norges forhandlingsposisjon. Øvrige land hadde en betydelig krigsslitasje og ifølge Øystein Jensen (Dahl og Jensen, 2020, s. 25) var det bare Sverige og Nederland som var imot at Norge skulle få full suverenitet over Svalbard.

Den 9.februar 1920 ble traktaten underskrevet og den 14.august 1925 gikk Svalbard fra å være ingenmannsland, terra nullius, til å bli en del av kongeriket Norge. Russland, som ikke hadde vært blant de opprinnelige signatarmaktene, ga også sin tilslutning til Norges suverenitet over øygruppen, både gjennom noteveksling i 1924 og da Sovjetunionen formelt sluttet seg til Svalbardtraktaten i 1935.

1.5 Norsk svalbardpolitikk før og nå

En moderne stat er bygd på prinsippene om territorium, funksjonsdeling og suverenitet (Østerud, 2007, s. 45). Ser en på disse prinsippene når det kommer til Svalbardtraktaten kan det virke paradoksalt at Svalbard på den ene siden er en del av Kongeriket Norges territorium. På den andre siden pålegger traktaten norske myndigheter å likebehandle andre traktatmedlemmer innenfor avgrensede områder som fiske og jakt og næring samt at Norge ikke får opprette eller tillate opprettet flåtebase eller befestning som kan benyttes i krigsøyemed. I tillegg ligger det begrensninger når det gjelder hvordan skattleggingen skal

være og den sier noe om utvikling av overenskomster når det gjelder meteorologi og forskning (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 8). Norsk svalbardpolitikk styres dermed både av norsk suverenitet og folkerettslige forpliktelser som følger av Wienkonvensjonen om traktater.

I de første 50 årene etter at Svalbardtraktaten ble signert var det ikke noen stor norsk statlig eller politisk innblanding og i Meld. St. 39 (1974-1975), s. 6) innrømmes at det statlige engasjementet for å ivareta norske interesser på Svalbard var svært begrenset. Meld. St. 39 (1974-1975) var det første dokumentet som uttrykte en samlet norsk svalbardpolitikk.

Meld. St. 39 (1974-1975) pekte på tre områder som førte Svalbard til en mer multinasjonal fase: Oljefunn, krav om bedre kommunikasjon mellom Svalbard og fastlandet og til slutt en større global interesse for miljøspørsmål på Svalbard. Dette ville kreve større politisk og økonomisk engasjement på Svalbard.

Fra 1974 ble det levert stortingsmeldinger om Svalbard omtrent hvert 10. år og de to siste med enda kortere intervall i 2008-2009 og 2015-2016. Målene med norsk svalbardpolitikk kommer frem som egne punkt i Meld. St. 40 (1985-1986), 65 år etter at traktaten ble underskrevet. Målene har vært relativt konstante siden da, uavhengig av regjering. Målene lyder som følger:

- Konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten
- Korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet
- Bevaring av ro og stabilitet i området
- Bevaring av områdets særegne villmarksnatur
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen

(Meld. St. 32, (2015-2016) s. 12).

Målene står fortsatt fast og det er rimelig å si at de danner bakteppe for forvaltningen av Svalbardtraktaten. Målene handler både om innenriks- og utenrikspolitiske mål og det er rimelig å anta at for Norge og andre traktatmedlemmer er korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir overholdt vesentlig for Svalbardtraktatens legitimitet.

Traktatrett:

Norge har som et av fem overordnede politiske mål for svalbardpolitikken «å sørge for en korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet» (Meld. St. 32 (2015-2016), s. 24).

En traktat anses som en folkerettslig bindende avtale mellom stater (og internasjonale organisasjoner) (Ruud og Ulfstein 2018, s. 73, 86) og kan ifølge Ruud og Ulfstein ses på som folkerettens «lover».

Reglene knyttet til traktater styres av Wien-konvensjonen om traktatrett av 1969 og den bygger sin praksis på folkerettslig sedvanerett. Det betyr at selv om Norge ikke er en del av Wien-konvensjonen så forholder norske myndigheter seg til folkeretten (Ruud og Ulfstein, 2018, s. 86).

Artikkel 31 (FN, Wien-konvensjonen, artikkel 31) i Wien-konvensjonen om alminnelig tolkningsregel ligger til grunn for norsk fortolkning av Svalbardtraktaten. I Meld. St. 32 (2015-2016, s. 19 og 20) slås det fast at Svalbardtraktaten skal tolkes på bakgrunn av ordlyd og tekst slik den fremkommer på engelsk og fransk. Teksten og ordlyden tolkes med en vanlig språklig forståelse satt inn i traktatkontekst. Norsk suverenitet over Svalbard fremkommer i Svalbardtraktatens artikkel 1. Til tross for suvereniteten er det områder der norske myndigheter er forpliktet til å likebehandle de andre traktatmedlemmene på noen områder. Disse spesifikke områdene omtales i neste avsnitt.

Utdrag fra Svalbardtraktatens artikler:

Artikkel 1 i Svalbardtraktaten lyder som følger:

«De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøgruppen, som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde, særlig: Vest-Spitsbergen, Nordostlandet, Barents' Øy, Edge-Øy, Kong Karls Land. Hopen eller Hopen-Eiland og Prins Karls Forland tillikemed alle de øer, holmer og skjær, som hører dertil (se det vedføyede kart)».

Det betyr at alle partene som slutter seg til Svalbardtraktaten også anerkjenner Norges suverenitet over Svalbard. Selve suvereniteten er det slik sett ingen som bestrider, men det kan være forskjellige oppfatninger av hva suverenitet innebærer. Norske myndigheter v/utenriksminister Ine Eriksen Søreide av slo i brev av 12.februar 2020 (vedlegg, note 2) å ha

samtaler med Russland da det ifølge Eriksen Søreide «ikke anses som grunnlag for norsk - russiske konsultasjoner om regulering eller annen myndighetsutøvelse på Svalbard».

Bakgrunnen for svaret var at Russland i henvendelse datert 03.februar 2020 ba om en samtale om russisk næringsvirksomhet på Svalbard og viser til at Svalbardtraktaten anerkjenner suvereniteten «over øygruppen på visse betingelser» (vedlegg, note 1). Artikkel 2 lyder er slik:

«Alle de høie kontraherende parter skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann.

Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til sikre bevarelsen og – om nødvendig – gjenoprettelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann, dog så, at disse forholdsregler alltid skal anvendes likt overfor alle de høie kontraherende parter undersåtter uten nogen som helst undtagelser, forrettigheter og begunstigelser, direkte eller indirekte, til fordel for nogen av dem».

I denne artikkelen fremkommer det at territoriale farvann inkluderes i øygruppen og dermed at alle traktatmedlemmer har lik rett til fiske og jakt. Artikkel 2 gir alle de kontraherende parter rett til jakt og fiske på like vilkår, men under forutsetning at alle parter retter seg etter norske regler og forskrifter. Norge har som vi ser i artikkelen plikt til å både bevare og om nødvendig sette inn tiltak for å gjenopprette dyre- og planteliv, også til havs. Her presiseres det at disse tiltak skal gjelde alle medlemmer av traktaten, inkludert Norge. Dette kan skape dilemmaer og utfordringer når næringer skal baseres på bærekraftige målsetninger. Det meste av fiske er utenfor territorialfarvannet, områder som ifølge norsk tolkning av traktaten ikke kommer inn under traktatens bestemmelser, noe som har ført til konflikter med høy aktualitet i dag. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 4 i oppgaven.

Artikkel 3:

«Alle de høie kontraherende parter undersåtter skal i farvannene, fjordene og havnene innen de områder som er nevnt i artikkel 1 ha like rett til adgang og opphold – uten hensyn til grunn eller formål; de skal der kunne drive uhindret allslags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på fullstendig like fot, forutsatt at de retter seg etter de stedlige lover og forskrifter.

De skal ha samme like adgang til å drive og utnytte alle maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagender både til lands og i de territoriale farvann, uten at noget monopol i nogen henseende eller til fordel for noget foretagende skal kunne innføres.

Uansett de regler som måtte gjelde i Norge for kystfart skal de høie kontraherende parters skib på reise til eller fra de områder som er nevnt i artikkel 1 ha rett til å anløpe norske havner, både på op- og nedreisen, for å ta ombord eller sette i land reisende eller varer, som skal til eller kommer fra de nevnte områder – eller av hvilken som helst annen grunn».

Medlemslandene kan «drive og utnytte alle maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagender både til lands og i de territoriale farvann» Her sier traktaten videre at alle skip og varer de frakter skal likebehandles. Siden traktaten ble signert er det kommet til flere områder innen maritime områder som olje og gass, i tillegg til nye arter som for eksempel snøkrabbe. Områdene Russland tok opp i brevet som er nevnt under artikkel 1 handlet om nye former for næringer, som utvikling av reiseliv og konsesjoner for olje og gass utvinning. Det er med andre ord helt andre problemstillinger i dag, enn da Svalbardtraktaten ble etablert.

Artikkel 5:

«De høie kontraherende parter anerkjenner nytten av å oprette en internasjonal meteorologisk stasjon i de egner som er nevnt i artikkel 1. Ordningen av denne stasjon vil bli gjenstand for en senere overenskomst.

Der vil likeledes ved overenskomst bli truffet bestemmelser om de betingelser hvorunder vitenskapelig forskning skal kunne drives i de nevnte egner».

Det fremkommer av artikkel 5 at det skal opprettes en internasjonal meteorologisk stasjon, der en også skal vurdere vitenskapelig forskning og at dette bestemmes i senere overenskomst. Det er ikke utviklet noen overenskomst så langt, men frem til i dag er det forskere fra blant annet Frankrike, Tyskland, India og Russland. Forskningen frem til for få år siden foregikk etter eget mål og ønske, der norsk innblanding handlet om tilrettelegging. Dette har endret seg, nå legges det opp til en statlig styring og koordinering av all forskning gjennom Norsk polarinstitutt (Jensen og Dahl 2020, s. 124 og 125). Denne endringen kan utfordre norske myndigheter på hvilken betydning likebehandlingsprinsippet har når det gjelder å lage en overenskomst om forskning.

Artikkel 7:

«Med hensyn til erhvervelse, utnyttelse og utøvelse av eiendomsrett, derunder innbefattet bergverksrettigheter, forplikter Norge sig til i de områder som er nevnt i artikkel 1, innrømme alle de høie kontraherende parters undersåtter en behandling basert på fullstendig likestilling og overensstemmende med bestemmelsene i nærværende traktat.

Ekspropriasjon kan bare skje til almennyttige formål og mot full erstatning».

Artikkel 7 tar for seg bergverk og at det også innbefattes av likebehandlingsprinsippet og at ekspropriasjon bare kan gjøres ut fra allmennyttige formål og med full kompensasjon. Det er bare Russland i tillegg til Norge som har drevet gruvedrift og den er de siste årene redusert. Gruvedriften kan ha vært en måte å sikre norsk og russisk bosetning i henholdsvis Longyearbyen og Barentsburg. Hvis Russland fortsatt har ambisjoner om å ha bosetninger på Svalbard kan redusert etterspørsel etter kull og større krav til miljøvennlig bærekraft gi utfordringer når nye næringer utvikles. Dette kan igjen gi utfordringer knyttet til forvaltning av likebehandlingsprinsippet.

Artikkel 9:

«Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltredelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate opprettet noen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge noen befestning i de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøiemed».

Artikkel 9 sier at Norge ikke har rett til å bygge opp flåter eller befestninger på Svalbard som kan brukes i krigsøyemed og at dette også følger av plikter Norge har gjennom tiltredelse av Folkeforbundet. Her er det ulik oppfatning mellom Norge og Russland om hva som ligger innenfor og utenfor artikkelen. Russland stiller spørsmål om sivil aktivitet som flyplass, etablering av satellittstasjoner og lignende også brukes, eller kan brukes til militære formål.

Artikkel 10:

«Inntil de høie kontraherende parters anerkjennelse av en russisk regjering måtte gi Russland anledning til å tiltre denne traktat, skal russiske undersåtter og selskaper nyte samme rettigheter som de høie kontraherende parters undersåtter.

Krav som de måtte ha å gjøre gjeldende innen de områder som er nevnt i artikkel 1 skal, under de betingelser som er fastsatt i artikkel 6 og bilaget til denne traktat, fremsettes gjennom den danske regjering, som erklærer sig rede til å yde sin velvillige medvirkning i den anledning».

Russland ble anerkjent som kontraherende part i artikkel 10, ti år senere enn de første. Tidligere Sovjetunionen og senere Russland kommer stadig tilbake til ting de er misfornøyd med. En del av forklaringen kan være at de ikke fikk være med i forhandlingen når traktaten ble inngått.

1.6 Oppgavens oppbygging

Jeg har i innledningskapitlet gjort rede for problemstillingen, hvorfor Svalbard og Svalbardtraktaten er et aktuelt tema og satt Svalbardtraktaten inn i den nasjonale og internasjonale konteksten. I kapittel 2 presenterer jeg de teoretiske rammene for oppgaven mens i kapittel 3 går jeg gjennom metodebruk for innsamling, bearbeiding og analyse av data.

I kapittel 4 analyserer, drøfter og oppsummerer jeg de fire første delspørsmålene før jeg drøfter det siste delspørsmålet i et teoretisk perspektiv i kapittel 5. Avslutningsvis oppsummeres oppgaven i kapittel 6.

2.0 Teoretiske rammer for oppgaven

Innsikter fra IR-teori kan bidra til å kaste lys over problemstillingen som diskuteres i denne oppgaven. Dette gjelder både det historiske forløpet til forvaltningen av Svalbardtraktaten, hvordan traktaten har regulert aktiviteten på Svalbard frem til i dag og utvikling av samarbeid og mellomstatlige spenninger i denne og andre deler av Arktis.

Realismen og liberalismen er teorier som på ulik måte kan forklare stateres atferd. De legger vekt på ulike sider ved hvordan statene opptrer overfor hverandre. Kort fortalt vektlegger realismen makt, maktbalanse og sikkerhetspolitikk, mens liberalismen vektlegger samarbeid og institusjoners rolle for å unngå konflikter i samarbeidet mellom stater og sikre egeninteresser.

I denne oppgaven vil jeg i det realistiske perspektivet se nærmere på geopolitiske utfordringer på Svalbard, blant annet fordi området er rikt på naturressurser som skal fordeles mellom Norge og traktatmedlemmer. I tillegg er naboskapet med Russland i seg selv utfordrende da det er en tidligere stormakt som holder på å ruste opp militærkapasiteten sin, samtidig som Norge er medlem av NATO. Geopolitikken kan dermed være sentral i utforming av norsk sikkerhetspolitikk og det vil derfor være interessant å se på funnene i et slikt perspektiv.

Institusjoners rolle mellom stater er viktig i liberalismen. Etter den kalde krigen ble Arktisk råd og Barentssamarbeidet etablert. Disse institusjonene samarbeider om ulike spørsmål i nordområdene og angår ikke Svalbardtraktaten direkte, men er likevel relevant fordi Svalbard er en del av nordområdene og samarbeidsområder kan påvirke svalbardpolitikken. Det vil derfor være interessant å se om samarbeidet i Arktisk råd og i Barentssamarbeidet har hatt betydning for forvaltning av Svalbardtraktaten generelt og likebehandlingsprinsippet spesielt.

2.1 Teoretisk tilnærming til problemstillingen

I denne oppgaven skal jeg undersøke om det har vært endringer eller utvikling i hvordan likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten forvaltes av norske myndigheter i perioden 2008-2020.

Likebehandlingen er definert og begrenset som tidligere nevnt, til retten å drive jakt, fiske og annen næringsvirksomhet på like vilkår og at ingen skal kunne drive militær aktivitet i krigsøyemed eller opprette militære baser på Svalbard (Dahl og Jensen, 2020, s.14). Gjennom ulike politiske dokumenter som stortingsmeldingene om Svalbard, lovverk som Svalbardloven og forvaltningspraksis, kan norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet slik det fremkommer i Svalbardtraktaten forklares og begrunnes av norske myndigheter. Andre traktatmedlemmer og øvrige omgivelser kan oppfatte forvaltningen og begrunnelse for den på sine måter.

Da problemstillingen handler om en stats territorium og noen andre staters rett til å bli likebehandlet innenfor definerte områder anser jeg teoriene realisme og liberalisme som godt egnet for å kunne belyse og forklare hvordan og hvorfor Norge forvalter likebehandlingsprinsippet slik de gjør og hvordan og hvorfor traktatmedlemmene agerer slik de gjør overfor norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet. Disse teoriene vektlegger blant annet begreper som makt, anarki, institusjoner og samarbeid. Dette er begreper som etter mitt skjønn er vesentlige når Norge skal planlegge og gjennomføre forvaltningen av likebehandlingsprinsippet.

De to teoriene kan også bidra til å belyse hvordan Norges Svalbard-politikk mottas og tolkes av de andre traktatpartene og hvorfor det fra tid til annen oppstår konflikter knyttet til Norges suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse på og rundt øygruppen.

I kapittel 1 lanserte jeg følgende delspørsmål:

- Hvordan kan realismen og liberalismen bidra til å forklare norsk og russisk atferd på Svalbard og i havområdet rundt?

Jeg viser til forskning som har særlig fokus på internasjonal politikk på Svalbard og i nordområdene i drøftingen. På den måten får jeg vist hvordan de ulike retningene kan forklare utviklingen i nordområdene generelt og på Svalbard spesielt.

Innenfor fagfeltet er det ulike teoritradisjoner som kan forklare statenes atferd overfor hverandre og Østerud (2007, s. 244) peker på tre punkter som er viktig å vurdere før en velger retning: Hvilke gyldighetsområde har retningene, hvilken forklaringskraft har de og hvor enkle er forklaringene.

Realismen er relevant blant annet på bakgrunn av at makt og maktbalanse er sentrale begreper. Med makt i denne sammenhengen menes primært militær makt. Ideen er at det er internasjonalt anarki, der ingen suverene stater med eget territorium råder over hverandre, men kun over seg selv (Viotti og Kauppi, 2014 s. 37).

Russland ser ut til å ha ambisjoner om å gjenoppstå som militær stormakt (Tamnes og Offerdal, 2016, s. 154), samtidig som de er nabo til Norge og er medlem av Svalbardtraktaten. Dette er elementer som gjør realisme til en relevant teori som kan bidra til å forklare særlig hvorfor Norge og Russland handler som de gjør, men også hvorfor andre traktatmedlemmer opptrer som de gjør.

Liberalismen vektlegger samarbeid og ulike avtaler som unilaterale, bilaterale og multilaterale avtaler mellom statene, store sterke institusjoner og at dette samarbeidet er fredsskapende i seg selv og dermed forebygger konflikter (Viotti og Kauppi, 2014, s.127). Denne teorien er relevant fordi det ble forhandlet frem avtaler både under og etter den kalde krigen som gjelder forvaltning av blant annet fiskeressursene i havområdene utenfor Svalbard. I tillegg ble det etablert det som nå oppfattes som sterke institusjoner slik som Arktisk råd og Barentssamarbeidet. Liberalismen kan bidra til å forklare utviklingen av samarbeidet særlig etter den kalde krigen.

Innenfor realismen og liberalismen har det opp gjennom historien utviklet seg ulike retninger, men det er noen grunnleggende kjennetegn som har vært med fra teoriens tilblivelse. Jeg vektlegger de retningene jeg anser som hensiktsmessig i denne oppgaven med sikte på å få frem nyansene i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet både ut fra norske myndigheters perspektiv og traktatlandenes perspektiv. Det kan også gi en ny innsikt i forvaltning av Svalbardtraktaten.

2.2 Teoretiske begrepsavklaringer

Internasjonal politikk:

Statsvitenskap er studie av politikk og politiske systemers virkemåte, på nasjonalt så vel som internasjonalt nivå, selv om politikk på internasjonalt nivå anses å være mindre regulert (Østerud, 2007, s.15, 227). Begrepene statsvitenskap, internasjonale relasjoner og internasjonal politikk brukes litt om hverandre i litteraturen. Det ser ut til at flere fagretninger krysser hverandre og kan være overlappende. I et forsøk på å få det så oversiktlig og tydelig som mulig bruker jeg i all hovedsak begrepet internasjonal politikk i oppgaven.

Det gjør jeg fordi forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten handler om utforming og gjennomføring av norsk utenriks og innenriks politikk, som dermed er føringer for hvilke rettigheter traktatmedlemmene har på Svalbard.

Makt:

Makt er et sentralt begrep i internasjonal politikk. Ifølge Hovi og Malnes (2011, s. 87) har ikke makt en betydning, det kommer an på hvilken betydning stater legger i maktbegrepet og hvilken type makt de utfører. Makt kan inneholde bruk av tvang eller overtalelse og innflytelse (Østerud, 2007, s. 34 og 35). Makt handler om å få andre til å gjøre som en vil eller som Claes et al sier «makt er en aktørs evne til å nå sine mål» (2012, s. 40). Toje peker på at makt består av to deler. En må både ha makt, men også kapasitet og evne til å bruke den på en måte som tjener deg (Toje, 2010, s. 36).

I teorier som forklarer internasjonal politikk er det særlig realismen som knytter makt og bruk av makt til statens evne til å overleve, bestå og utvikle seg. Dette kan blant annet gjøres gjennom å ha hegemonisk makt eller militær makt. Drivkraften er statens kamp for overlevelse i en verden uten overordnet myndighet og at statene jobber konstant for egen sikkerhet (Hovi og Malnes, 2011, s. 88 ,89 og 90). Liberalismen vektlegger ikke makt på samme måte som realismen, den er opptatt av at statene i egeninteresse samarbeider for å oppnå sine mål og at om ikke alle tjener like mye på det så tjener alle litt. Liberalisme og særlig nyliberalisme vektlegger økonomisk makt og at staten skal legge til rette for marked og frihandel i så stor grad som mulig.

«Hard makt» og «myk makt» er to begreper som er en del av nordområdedebatten. Joseph Nye definerer «myk makt» som at en har «makt til å få andre til å ønske det samme som en

selv» (Toje, 2010, s. 36). «Myk makt» handler ofte om forhandlinger og/eller samarbeidsprosjekter innenfor, miljø, folk-til-folk samarbeid, reiseliv og kultur. «Hard makt» er knyttet til tvang gjennom militærmakt, militære strategier og sanksjoner for å få noen til å gjøre som en vil.

Når det gjelder nordområdene er det uttrykt både fra norsk og russisk side at det skal være et fredelig og demilitarisert område i verden (Dahlburg, 1987) og et område med stabilitet og forutsigbarhet (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 8). Internasjonale samarbeidsinstitusjoner i nord, som Barentssamarbeidet og Arktisk råd behandler områder som defineres som «myk makt», men det har i flere runder vært diskutert om ikke Arktisk råd skal få mandat til å diskutere sikkerhetspolitikk (Pedersen, 2011, s.149).

Realismens og liberalismens retninger:

Innenfor de konkrete teoretiske retningene finner jeg begreper som går inn i hverandre. Det er vanskelig å finne klare definisjoner og forskjeller på de ulike retningene innenfor samme teori. Nyrealisme og strukturell realisme brukes om hverandre, mens det er ser ut til at nyliberalismen inkluderer mye av det samme som tidligere, blant annet økonomi, samarbeid og institusjoners rolle i internasjonal politikk. Jeg oppfatter 1970-80 tallets debatt mellom nyliberalismen og den strukturelle realismen/nyrealismen som klassisk. Det er enighet om at det er en anarkisk verden, men nyliberalistene mener at samarbeid kommer av seg selv hvis statene har felles interesser, mens nyrealistene mener at det er statenes ønske om samarbeid som er avgjørende. Begge retningene stiller mange av de samme spørsmålene som tidligere (Smith et al, 2011, s. 123 og 125).

2.3 Realisme

Realisme regnes som en av de store teoriene i internasjonal politikk og den som har hatt størst innflytelse når det gjelder å forklare internasjonal politikk (Smith et al, 2011, s. 83) og ble sentral på 1930 og 1940 tallet som en kritikk av datidens idealisme. Paul Viotti og Mark Kauppi peker på fire prinsipper som ligger til grunn for realismen som teoriretning:

1. Staten er den viktigste aktøren i en anarkisk verden. Verden er anarkisk i den forstand at det ikke finnes en internasjonal overmyndighet, det er statene og forholdene mellom disse som studeres. Organisasjoner anerkjennes som aktører, men det er statene og

særlig stater som har stor makt og gjerne en hegemonisk stat som er vesentlig når en studerer internasjonal politikk.

2. Staten er en enhet, som opptrer med en stemme uavhengig av for eksempel uenigheter internt i landet.
3. Staten er en rasjonell aktør som vurderer saker ut fra et kost-nytte perspektiv.
4. Det er nasjonal og internasjonal sikkerhet som er viktig i internasjonal politikk og dermed er militær makt og maktbalanse sentralt

(Viotti og Kauppi, 2014, s 37, 38).

Realisme som utgangspunkt for studier og analyser i internasjonal politikk legger til grunn at internasjonal politikk foregår i et anarki. Det er fordi det ikke finnes en legitim overnasjonal myndighet, kun avtaler som enhver stat er med på så lenge staten finner det formålstjenlig. Staten som aktør med eget avgrenset territorium, anses som en egen selvstendig enhet som opererer med en stemme, er rasjonell og legger et kost-nytte perspektiv til grunn for sine vurderinger og handlinger. Videre er det geopolitikken med vekt på nasjonale og internasjonale sikkerhetsdilemmaer og makt og maktbalanse som har hovedfokus.

Det finnes ikke en felles definisjon på realisme som teori, men staten anses som den viktigste aktøren. Verdens anarkiske tilstand og statens rasjonalitet for å overleve og den stadige jakt på særlig militær makt og maktbalanse er kjennetegn som med ulik grad preger retningene innenfor realisme (Linklater et al, 2013, s.32, 33).

Realismens syn på mennesket som egoistisk av natur ble overført til å handle om politiske strukturer og særlig til å forklare internasjonal politikk (Linklater et al, 2013, s. 33). Makt og maktbalanse, nasjonal og internasjonal sikkerhet er sentrale momenter som må vurderes for å sikre staten. En må dermed til enhver tid opprettholde sin maktposisjon og søke å forsvare sine interesser (Jackson og Sørensen, 2013, s. 69).

Tysk/amerikanske Morgenthau la vekt på at det handler om å søke etter ulike former for makt. Politisk handling for å få makt avhenger av i hvilken kontekst og kultur politikken utvikles og moralske vurderinger må ses i sammenheng med det (Viotti og Kauppi, 2013, s. 49). Det er vesentlig å kunne markere styrke overfor andre stater, både offensivt og defensivt. Stor militær makt sørger for at en vinner, holder og eventuelt utvider og styrker sin posisjon. En må gjøre det som skal til for å sikre statens overlevelse og posisjon. Målet helliger midlet og har ikke noe med moral eller ikke umoral å gjøre (Malnes og Midgaard, 1993, s. 112, 113,114,115).

Sentrale begrep og kjennetegn ved realisme er at den ser på verden som anarkisk og konfliktfylt, der staten er den viktigste aktør og er maktsøkende for å overleve og styrke egen posisjon mot andre. Frykt for tap av makt ved at andre kan få større makt, gjør at frykt kan styre atferd. Makt og maktbalanse er vesentlig, men innenfor disse rammene er det mulig å få til en internasjonal orden mellom statene (Smith et al, 2011, s. 90). Det blir da mulig å følge en orden i internasjonal politikk, selv om det er de store og mektige statene som har mest å si.

Strukturell realisme:

Makt og kampen om makt er en sentral del av internasjonal politikk. Med strukturell realisme er det strukturen til det internasjonale systemet og fraværet av en overordnet suveren myndighet som gjør at verden fungerer som et «selvhjelpssystem» hvor det primære målet for den enkelte stat er å overleve.

Strukturell realisme tar utgangspunkt i den kalde krigen med særlig vekt på at det bipolare systemet var stabilt, i den forstand at det var to noenlunde jevnbyrdige supermakter. Det er med andre ord strukturene i det internasjonale systemet, stormaktenes håndtering av sikkerhetsdilemmaer, avskrekking og fordelingen av makt som avgjør om det er fred eller konflikt i verden (Smith et al, 2011, s. 91, Sørensen og Jackson, 2010, s. 80, 82).

Kenneth Waltz (1924-2013) anses som en av de mest fremtredende teoretikere innenfor strukturell realisme. I verket *Theory of International Politics* fra 1979, vektlegger han de ulike strukturene (maktbalanse, sikkerhet) i en anarkisk verden og peker på at det er statenes kapasitet innenfor flere områder som avgjør hvilken makt staten har og om det fører til fred eller krig. I motsetning til klassisk realisme der en antar at en stats atferd formes av nasjonale egoistiske interesser og mål om overlevelse og ha så mye makt som mulig for å oppnå det, så mener Waltz det er statens forutsetninger og kapasitet innenfor de internasjonale strukturene som avgjør om den og hvordan den agerer. Dette ses i sammenheng med andre staters handlinger i det anarkiske system og hvilken kapasitet (makt) og posisjon en selv og andre har til å endre hierarkiet i den internasjonale ordenen (Smith et al, 2011, s. 91).

Waltz foretrekker det bipolare istedenfor det multipolare systemet og viser til USA og Sovjet som begge var supermakter under den kalde krigen. Til tross for høyt konfliktnivå mellom supermaktene var den kalde krigen preget av forutsigbarhet og fred. Dette lot seg gjøre gjennom avskrekking og maktbalanse og for å sikre og eventuelt redde egen stat, utfordret de ikke hverandre. Denne forutsigbarheten og eventuelle freden kan ifølge Waltz bli endret hvis

en får et multipolart system i internasjonal politikk (Hovi og Raino, 2011, s. 38, Jackson og Sørensen, 2010, s. 80, 81). Waltz ser på sikkerhetsdilemmaet som viktigere enn makt, i den forstand at makt er et middel for å oppnå sikkerhet. Derfor skal en søke etter nok makt til å sikre staten. For mye søken etter makt alene kan provosere andre supermakter, noe som igjen kan føre til konflikt og fare (Smith et al, 2011, s.92).

John Mearsheimer (1947-) er en anerkjent teoretiker innenfor strukturell realisme og peker ikke bare som Waltz på den kalde krigen som forutsigbar og fredfull, men at en med den kalde krigen gikk fra å være områder med en historie preget av uforutsigbarhet og konflikter til å bli områder preget av forutsigbarhet og fred (Jackson og Sørensen, 2010, s. 83).

Strukturell realisme kan deles i to varianter, defensiv og offensiv, der Waltz representerer den defensive og Mearsheimer den offensive retningen. Forskjellen går ut på hvor langt staten går i søken etter makt. Waltz peker som nevnt på at staten søker etter makt nok til å ivareta sin posisjon og sikkerhet blant annet gjennom maktbalanse. Maktbalansen kan også oppnås ved å la være å provosere andre stormakter til å søke etter enda mer makt enn en trenger (Jackson og Sørensen, 2010, s. 79, 84). Mearsheimer på sin side peker på at alle stater søker å få makt, gjerne mer makt enn andre eller på bekostning av andre. Målet er å bli enerådende og få herredømme, hegemoni. Gjennom en stadig søken etter mest mulig makt så oppnår en ifølge Mearsheimer også fred. Dette er utgangspunktet for boken *The Tragedy of Great Power Politics* (2001). Gjennom historien har det ifølge Mearsheimer alltid vært en kamp mellom stater om å få mest makt, og slik vil det fortsatt være, også fordi å oppnå globalt hegemoni er utopi. Da kan det ifølge Mearsheimer være et mål å oppnå regionalt hegemoni (Jackson og Sørensen, 2010, s. 84, 85).

I strukturell realisme er det fortsatt staten som er den viktigste aktøren. Verden er i en anarkisk tilstand, men det er de internasjonale strukturene som regulerer forholdene i internasjonal politikk. De internasjonale strukturene avgjøres av hvem som har mest makt og det er hvilke kapasiteter og hvordan staten håndterer disse som er avgjørende for statens posisjon i internasjonal politikk.

2.4 Liberalisme

Liberalismen anses som en alternativ og konkurrerende teori til realismen i internasjonal politikk (Smith et al, 2011, s. 102). I motsetning til realismens negative og konfliktfylte fokus, har liberalismen et positivt syn på mennesket og perspektivene for mellomstatlig samarbeid.

Statens rolle i et liberalistisk samfunn skal være minimal, menneskene og deres iboende positive kraft er nok for å få et samfunn preget av fred og utvikling (Malnes og Midgard, 1994, s. 125 og 126). Individet står sterkt i liberalistisk tenkning og statens oppgave er begrenset til å sikre individets rettigheter (Viotti og Kauppi, 2014, s.130). På samme måte som realistene overfører menneskets egoistiske natur og jag etter makt for overlevelse til stater som egoistiske aktører i en anarkisk verden, overfører liberalismen menneskets natur som samarbeidende og ute etter utvikling til at det også gjelder forholdet mellom stater.

Tyske Immanuel Kant (1724-1804) anses som en av de store liberale teoretikere. Han anerkjenner som realistene anarkiet i internasjonal politikk, men argumenterer med at utvikling som fører til demokratiske stater svekker faren for krig. Blant annet vil demokratiske stater i større grad enn autoritære styresett forholde seg til og følge internasjonale lover. Statene vil som menneskene være rasjonelle og søke samarbeid og fred istedenfor konflikt og krig (Viotti og Kauppi, 2013, s. 131, 132).

I verket *Evig fred* (1795) legger han i tillegg til utvikling av demokratier (oversatt fra Kants begrep republikker), vekt på samarbeid mellom demokratier. Han argumenterer med at samarbeid mellom to demokratier minimerer faren for krig og er dermed fredsskapende. Statene som aktører må være grunnleggende enig i spillereglene som gjelder i internasjonal politikk og her spiller utviklingen av sterke institusjoner en viktig rolle. Kant peker også på at menneskets behov for sikkerhet og trygghet er universell og at menneskerettigheter gjeldende for alle må være en del av internasjonale orden (Smith et al, 2011, s. 104).

Liberalistiske ideer var sentral i mellomkrigstiden. Mange stater utviklet seg til liberale demokratier og åpnet for en økonomisk politikk som ifølge liberalistisk tenkning var til beste for den enkelte stat, men også samlet for hele verden. Tanken var at en internasjonal organisasjon som Folkeforbundet kunne regulere regler og samhandling i internasjonal politikk og da ville en få varig fred mellom stater (Jackson og Sørensen, 2010, s. 36, 37, Østerud, 2007, s. 237).

Etableringen av Folkeforbundet og fremveksten av liberale demokratier i mellomkrigstiden stoppet ikke andre verdenskrig eller den kalde krigen. Liberalismen som tradisjon fikk et tilbakeslag på denne tiden, for så å få et oppsving etter den kalde krigen (Jackson og Sørensen, 2010, s. 101).

Det er ikke lett å finne en beskrivelse av hva nyliberalismen inkluderer. Jeg mener den fanger opp institusjoners betydning for samarbeid samt økonomiske, sosiale og politiske

mellomstatlige forhold. Dette er områder liberalismen har vært opptatt av hele tiden, men graden av hva som tillegges mest vekt har endret seg over tid.

Liberalismen vektlegger at statenes evne til samarbeid fører til mer samarbeid. Jo mer samarbeid, jo flere avtaler og felles regler som utvikler seg, så oppstår det nyliberalistene Keohane og Nye (Jackson og Sørensen, 2010, s. 47), kaller for gjensidig avhengighet til hverandre. Da kommer institusjoner som EU, WTO og andre til sin rett og diskuterer også saker som i utgangspunktet kan være konfliktfylt, men med felles forståelse av regler og avtaler blir fokuset å få så gode løsninger som mulig for alle. Keohane og Nye (Jackson og Sørensen, 2010, s. 47) hevder videre at sikkerhetspolitikk og militær maktbalanse ikke lenger er drivende i internasjonal politikk. Den rollen har institusjoner (forutsatt utviklet samarbeidsregler) overtatt.

Politisk liberalisme:

Politisk liberalisme vektlegger institusjonenes plass og Nye et al (2014, s.72 og 73) peker på fire vesentlige poeng med internasjonale institusjoner: De skaper forutsigbarhet og kontinuitet for alle, det følger informasjon og kunnskap til alle, forhandlinger mellom stater fører til en mer eller mindre rettferdig fordeling på sikt og ikke minst at internasjonale institusjoner er i stand til å mekle og har de rette verktøyene for å hindre at konflikter utvikler seg til krig.

Institusjoner som dette bidrar til fred mellom medlemsstatene. Internasjonale institusjoner kan for eksempel være FN, EU eller NATO, eller det kan være regimer som uten formell status forhandler og blir enig om et sett regler innenfor et spesielt område, for eksempel havrettskonferansen som ikke er en formell organisasjon, men ligger under FN paraplyen (Jackson og Sørensen, 2010, s. 110 ,111). Det er forskjell på internasjonale institusjoners både formål og størrelse. Jackson og Sørensen (2010, s. 111) peker på tre kjennetegn som sier noe om hvor sterkt og dypt institusjonen står:

1. Felles forståelse om spillereglene for hvordan statene skal forholde seg til hverandre
2. Avklarte regler
3. Institusjonens evne til å være autonom

Et annet aspekt ved politisk liberalisme er demokratiets rolle for å holde på fred. Det er sjelden to liberale demokratier går til krig mot hverandre, dermed gir liberale demokratier en stabil og forutsigbar fred i internasjonal politikk (Nye et al, 2014, s. 74.) Ifølge Nye et al

(2014, s. 74, 75) vil tilrettelegging for og oppfordring til demokratisering være fredsskapende på lang sikt, men en for hurtig overgang fra autoritære regimer til demokrati kan øke sjansen for krig og konflikt.

Sosial liberalisme:

Den grunnleggende ideen i sosial liberalisme er at kontakt mellom mennesker i seg selv er fredsforebyggende og at i dagens verden har vi folk-til-folk samarbeid, studentutveksling og kultur- og idrettsutveksling (Nye et al, 2014, s.72). Betydningen av og muligheten til sosial kontakt mellom folk er annerledes i en globalisert verden enn tidligere og en skal ikke underkjenne betydningen av kontakten mellom mennesker. Individene i en globalisert verden kan være opptatt av spørsmål på tvers av stater, for eksempel miljøvern og fattigdom. I tillegg kan medlemskap i international non-governmental organizations, (INGOs) både gi makt i enkeltspørsmål og en identitet på tvers av stater. Jackson og Sørensen (2010, s.105) peker på at menneskenes gjensidige avhengighet til hverandre skaper mer bånd og med det mer samarbeid enn en kan få mellom stater. Dermed vil en verden av transnasjonale nettverk føre til en fredelig verden, men også til en mer kompleks gjensidig avhengighet, fordi stater blir mer påvirket av andre hendelser og stater og må i større grad enn før ta stilling til dette (Hovi og Malnes, 2011, s.194).

Økonomisk liberalisme:

Økonomisk liberalisme bygger på tanken om frihandel og at alle tjener på handelsavtaler, om ikke alle tjener like mye så tjener de på den (Smith et al, 2013, s10 5). Utgangspunktet er tanken om at handel skaper samarbeid, gjensidig avhengighet og fordeler og dermed svekker farer for konflikt og krig (Østerud, 2007, s.286). Den økonomiske veksten fører til at stater blir mer opptatt av å få en økonomisk maktposisjon, enn militær opprustning og makt og at dette er fredsskapende (Nye et al, 2014, s. 70). Liberalismen forutsetter at staten skal ha en beskyttende rolle overfor individet og ikke mer enn det. Dette forutsetter ut fra liberalistisk tenkning at den hegemoniske staten handler ut fra alle staters interesser og ikke kun i egen interesse, (Østerud, 2007, s. 288, 289).

Både realismen og liberalismen er på ulikt vis relevant for å forstå oppgavens tema. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5 etter en gjennomgang av sikkerhetspolitikk og

likebehandling, fiskeri og likebehandling, næring og likebehandling og forskning og likebehandling i kapittel 4.

3.0 Metode og kilder

Det sies at problemstillingen i en studie avgjør valg av metode (Aase og Fossaskåret, 2014, s.14). I denne oppgaven skal jeg studere forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten og hvordan forvaltningen forstås av norske myndigheter og av andre traktatmedlemmer. Jeg skal fordype meg i likebehandlingsprinsippet og hva som ligger til grunn for forvaltningen av dette, hvorvidt og i hvilken grad forvaltningen har endret seg de siste 12 årene og om dette kan forklares på noen måter.

Kvalitativ forskning innebærer å studere sosiale fenomener ut fra deltakernes perspektiver på et begrenset felt, basert på kvalitative data og derigjennom bidra til dypere forståelse av sosiale fenomener (Aase og Fossaskåret, 2014 s.14; Nilssen, 2017 s.13).

Likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten kan sies å være et avgrenset felt og når dette skal studeres nærmere ved hjelp av dokumentstudier, intervjuer, eksempler fra traktatmedlemmers atferd og nyhetsbildet, så er metoder for kvalitativ forskning egnet for denne studien.

Hva vi vet om verden og hvordan virkeligheten skapes (ontologi) og hvordan en kan få kunnskap om verden (epistemologi) ligger til grunn for kvalitative studier (Tjora, 2018, s. 26). Bratberg (2017, s. 9) peker på at det i samfunnsvitenskapelig forskning er viktig å kunne forklare, finne årsaker og konsekvenser av et fenomen. Problemstillingen i oppgaven er å se om det er endringer og/eller utvikling i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet på og rundt Svalbard. Gjennom å svare på problemstillingen kan jeg få synliggjort og kanskje finne en forklaring på både Norges og noen av traktatmedlemmenes perspektiv når det gjelder forvaltningen av likebehandlingsprinsippet. Oppgaven plasseres derfor innenfor det fortolkende vitenskapssyn (Tjora, 2018, s. 28).

Internasjonal politikk handler om hvem og hva som styrer relasjonene mellom statene og som til sammen utgjør den til enhver tid rådende internasjonale politiske situasjon. Norske myndigheter skal styre Svalbard etter Svalbardtraktatens bestemmelser. Når politikken også omhandler andre traktatmedlemmer enn Norge er det etter mitt syn internasjonal politikk i praksis. Ideanalyse handler blant annet om å se på aktørenes interesser og motivasjon og der meningene og fortolkningen av teksten er vesentlig (Bratberg, 2017, s. 67 og 71). Dette vil si

at det er meningene i valgte dokumenter inkludert klagene og eksemplene fra nyhetsbildet som skal tolkes og forstås.

Det vil derfor være naturlig å se på ideene/funnene i lys av sentrale teoretiske perspektiver innenfor statsvitenskapen, for å se hvordan teoriene kan bidra til innsikt i problemstillingen, eventuelt i andre politikkområder som angår forholdet mellom Norge og de andre traktatlandene. Jeg bruker derfor realismen og liberalismen som utgangspunkt for teori, der jeg setter søkelys på geopolitikken i realismen og institusjonenes betydning i liberalismen.

3.1 Casestudie

Jeg har valgt å bruke case som metode for å undersøke problemstillingen nærmere. En case kan defineres som et fenomen som oppstår i en spesiell kontekst, det kan være på samfunnsnivå eller individnivå, gjelde en organisasjon, en tidsavgrenset periode, en prosess eller et arrangement (Miles et al, 2020, s. 24 og 25). Casestudier er egnet til å undersøke et fenomen i dybden og eventuelle funn gjelder i akkurat denne casen. Bukve (2016) peker på at casestudier kan være både en enkelt case eller flere caser som studerer samme fenomen. I kvalitativ forskning er bruk av case en måte å avgrense oppgaven på (Tjora, 2018, s. 41).

I denne oppgaven er casen Svalbardtraktaten, mens eventuelle endringer og utvikling av norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten er det som undersøkes. Området som undersøkes er avgrenset til å gjelde likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Jeg knytter først likebehandlingsprinsippet til artikkel 9 der Norge er forpliktet gjennom traktaten til å avstå fra å etablere militære flåtebasen eller festning i krigsøyemed. Deretter tar jeg for meg artikkel 2 og 3, som gjelder retten til likebehandling innen fiske- og næringsvirksomhet. Til slutt ser jeg nærmere på om forskning og om vilkårene for å forske har endret seg i perioden 2008-2020.

På den måten får jeg med områder som ifølge Svalbardtraktaten skal likebehandles, områder det skal forhandles overenskomst om og forbudet mot militære aktiviteter slik det er beskrevet i artikkel 9. Jeg får da et så helhetlig bilde som mulig over hvordan likebehandlingsprinsippet forvaltes og om det er endringer eller utvikling i perioden.

3.2 Datainnsamling

I casestudier kan en samle inn data på ulike måter og ved å kombinere flere måter å samle disse på kan en gjøre en grundig studie (Tjora, 2018, s. 41). Jeg har valgt dokumentstudier, intervju og empiriske eksempler som ramme for datainnsamlingen. I tillegg vil jeg bruke tidligere forskning i analysedelen av oppgaven.

Dokumentstudiene tar for seg ulike typer dokumenter der Meld. St. 22 (2008-09) og Meld. St. 32 (2015-16) er det primære utgangspunktet for å besvare problemstillingen. Dette materialet er supplert av Regjeringens nordområdestrategi (2017). Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021), som omfatter nordområdene i noe videre forstand. Regjeringsstrategier og forskningsrådets strategi for Ny- Ålesund er også brukt.

I tillegg har jeg med fire klager fra tre traktatmedlemmer og eksempler fra nyhetsbildet som omfatter Svalbardtraktaten og likebehandling og traktatmedlemmers syn på dette.

Den siste kilden for studien er dybdeintervjuer, der jeg har gjort et strategisk utvalg og valgt ut to kandidater som har eller har hatt politiske verv fra nåværende regjering og opposisjon og som var aktiv under utarbeidelsen av den ene eller begge stortingsmeldingene om Svalbard. Det gjør jeg for å prøve å finne ut hva som ligger til grunn for tiltakene for å nå målene i svalbardpolitikken og hvilke konsekvenser det kan ha for likebehandlingsprinsippet. I tillegg har jeg med en lokal politiker som har særlig god kjennskap til Arktis, det har jeg for å prøve å finne ut hvordan politikken oppleves i hverdagen.

Arbeidet med de ulike typer kilder og deres sterke og svake sider er nærmere forklart i de neste underkapitlene.

3.3 Dokumentstudier

Selv om dokumenter står sentralt i samfunnsvitenskapen brukes de ifølge Tjora (2018, s. 183) som regel bare som tilleggs- eller sekundærkilder. I denne studien er to stortingsmeldinger om Svalbard en viktig del av utgangspunktet for studien, fordi jeg gjennom dem vil søke etter svar på hvordan norske myndigheter forvalter likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten og om det har endret seg i perioden 2008-2020.

Gjennom studiet av dokumentene får jeg innsyn i norsk politikk innenfor et avgrenset område, på gitte tidspunkter. Gjennom teksten i to stortingsmeldinger skal jeg forstå hva som er norsk svalbardpolitikk og hvordan teksten former norske myndigheters virkelighet gjennom

beskrivelsen av likebehandlingsprinsippet. Dette er ifølge Tjora (2018, s.183) en metodisk tilnærming for å forstå virkeligheten gjennom teksten og hvordan teksten former vår forståelse. I tillegg til stortingsmeldingene om Svalbard bruker jeg Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-21) som handler om nordområdene som Svalbard er en del av, som tilleggsdata. Det gjør jeg for at norsk svalbardpolitikk slik den fremkommer av stortingsmeldingene må sees i sammenheng med det som skjer ellers i verden og ellers i nordområdene, med andre ord konteksten som politikken utformes og utøves innenfor (Tjora, 2018, s. 182 og 183). Regjeringens strategi: «Innovasjon og næringsutvikling på Svalbard» fra 2019, heretter kalt regjeringsstrategi 2019 er sentral fordi den i stor grad følger opp Meld. St. 32 (2015-2016). Regjeringens nordområdestrategi fra 2017, er med fordi den sier noe om politiske prioriteringer i nord. Utover dette brukes andre eldre stortingsmeldinger om Svalbard, eller andre strategidokumenter for å sette situasjoner i en kontekst eller få med hva som konkret er gjort fra politiske myndigheters side.

Jeg ser i hovedsak på kapitlene som handler om det spesifikke tema som undersøkes, i tillegg til kapitlene om folkerettslige rammer for å se om det er endringer i de to meldingene som kan knyttes til forvaltning av reglene om likebehandling. Andre kapitler i meldingene er brukt som sekundærkilde. Når det gjelder forvaltningen av likebehandlingsprinsippet knyttet til artikkel 9 om aktiviteter i krigsøyemed, bruker jeg i hovedsak Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021) fordi Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) har lite informasjon om sikkerhetspolitikk.

I de øvrige kapitlene i Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016), Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021), nordområdestrategien fra 2017 og andre sekundærdokumenter har jeg sett etter tekst som underbygger eller avkrefter eventuelle endringer i overordnet politikk eller traktatsrettslige forhold og om det har noe å si for likebehandlingsprinsippet.

Jeg har også sett på andre hendelser i perioden. Klager fra traktatland med påstand om brudd på likebehandling, endringer av eksisterende lover eller nye lover og forskrifter, avtaler og konvensjoner som på en eller annen måte regulerer aktiviteten på Svalbard og om disse hendelsene kan knyttes til likebehandlingsprinsippet.

Styrken ved dokumentene er at de uttrykker et offisielt norsk syn på Svalbard og hvilken politikk som ønskes ført der. Svakheten ved valgte dokumenter er at de kan bli for snever og at det er mange andre dokumenter eller andre kilder som kan si mer, eventuelt noe annet om

temaet. Nettopp for å kompensere for denne svakheten har jeg med andre kilder som intervjuer, notevekslinger og eksempler fra nyhetsbildet.

Hva er en Stortingsmelding og hva er strategier:

Meldinger til Stortinget inneholder ønsket politikk og/eller orienteringer fra Regjeringen, som man ønsker å drøfte politisk. Meldingene inneholder sjelden konkrete forslag til vedtak.

Meldingene kan også være rapporter eller redegjøre for gjeldende rett og i siste tilfelle blir det da en rettskilde (Store norske leksikon, 2021). Ut fra denne definisjonen anser jeg Meld. St. 22 (2008-2009) og 32 (2015-2016) som uttrykk for Regjeringens syn på Svalbard og aktuelle spørsmål relatert til Svalbard, inkludert håndteringen av forholdet til de øvrige traktatpartene.

Når det gjelder Meld. St. 7 (2011-2012) «Nordområdene, visjon og virkemidler» og Meld. St. 9 (2020-21) «Mennesker, muligheter og norske interesser» anser jeg også disse for å være viktige uttrykk for Regjeringens politikk.

Strategier fra Regjeringen er føringer og prioriteringer innen et bestemt politisk felt og det er ofte de ulike departementene som produserer disse (Regjeringen, 2021). I dette tilfellet henviser jeg til Regjeringens strategi for innovasjon og næringsutvikling på Svalbard fra 2019, som kan ses som en konkretisering og oppfølging av Meld. St. 32 (2015-2016). Jeg har også med forskningsstrategien for Ny- Ålesund. Den er ikke laget av Regjeringen, men kan ses som en oppfølging både av Meld. St. 32 og Regjeringsstrategi 2019.

Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 7 (2011-2012) ble levert av regjeringen Stoltenberg, mens Meld. St. 32 (2015-2016) og Meld. St. 9 (2020-2021) ble levert av regjeringen Solberg. Dette er det greit å være bevisst på, selv om de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk har ligget fast uavhengig av regjering. Det er rimelig å anta at stortingsmeldingene om nordområdene preges mer av politiske forskjeller enn stortingsmeldingene om Svalbard, fordi de omfatter flere politikkområder og større geografiske områder enn Svalbard og ikke minst at de fleste områdene faller utenfor Svalbardtraktatens bestemmelser.

Fordelen med å ha med stortingsmeldinger om både Svalbard, nordområdene og ulike strategier, er at en får et bredt og grundig perspektiv på det offisielle synet fra norske myndigheter. Stortingsmeldingene representerer bredden mens strategiene gjør at en kan gå grundigere inn i de ulike temaene.

Det ville etter mitt syn være for snevert å ha med bare stortingsmeldingene om Svalbard, da det er tradisjonell konsensus i norsk politikk om Svalbard. Svalbard er en del av nordområdene og da vil stortingsmeldingene om disse områdene bidra til å synliggjøre den politiske forskjellen mellom nordområdene og Svalbard. Dette er interessant da både sikkerhetspolitikk, ressursfordeling og miljøpolitikk er aktuelt også i resten av nordområdene.

3.4 Klager fra traktatmedlemmer på angivelige brudd på Svalbardtraktaten

Disse sakene er viktige å ha med i oppgaven fordi de er eneste empirien som sier noe direkte fra traktatmedlemmenes perspektiv. Eksemplene vil si noe om hvilke saker det er uenighet om, men også hvilke saker det er enighet om. På den måten vil kanskje noen av traktatmedlemmenes syn og oppfatning av norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet fanges opp.

Jeg sendte en generell forespørsel til Utenriksdepartementet om å få innsyn i saker som inneholdt klager fra traktatmedlemmer som handlet om brudd på likebehandlingsprinsippet i perioden 2008-2020. Jeg fikk innsyn i følgende klager fra fremmede stater:

- Brev datert 3.februar 2020 fra den russiske utenriksministeren. Svarbrev datert 12.februar fra den norske utenriksministeren
(vedlagt som note 1 og 2)
- Diplomatsk note datert 14. august 2013 fra den russiske ambassaden.
Utenriksdepartementets svarnote datert 27. september 2013 til Russland
(vedlagt som note 3 og 4)
- Diplomatsk note datert 7. august 2015 fra den britiske ambassaden.
Utenriksdepartementets svarnote datert 9. november 2015 til Storbritannia
(vedlagt som note 5 og 6)
- Diplomatsk note datert 3. februar 2015 fra den nederlandske ambassaden.
Utenriksdepartementets svarnote datert 30. juni 2015 til Nederland
(vedlagt som note 7 og 8)

Dette er 4 saker som Utenriksdepartementet, seksjon for traktat- miljø- og havrett sendte meg. De presiserte i tilbakemeldingen at de hadde «identifisert» noen saker og bekreftet ikke at dette var de eneste sakene som omhandlet dette. Materialet er uansett interessant og bildet som avtegner seg kan suppleres med informasjon som fremkommer i mediene.

Eksempler fra nyhetsbildet fikk jeg fra tips og søk i nyhetsbildet. High North News leverer kontinuerlig artikler og reportasjer fra og om nordområdene, inkludert Svalbard. NRK leverer nyheter fra Svalbard og nordområdene med jevne mellomrom, både på sine nasjonale og regionale plattformer.

- Fly med Tsjetsjenske spesialsoldater landet på flyplassen i Longyearbyen ((Honningsøy, Gjellan,Tufteland, 2016)
- Påstand fra Russisk diplomati om at Norge bryter Svalbardtraktaten ved at de ikke møter til bilaterale samtaler om saken (Tømmerbakke, 2020).
- Klage fra Russland om nedleggelse av banktilbud lokalisert i Longyearbyen (Malmo, Klausen, 2020)
- Kritikk fra Kina som gjelder ny forskningsstrategi for Ny-Ålesund (Hanger 2019, 16.januar)

3.5 Intervjuer

For å supplere funnene i dokumentstudiene og eksempler fra traktatmedlemmer fant jeg det hensiktsmessig å intervjuer personer med antatt kunnskap om temaet.

Dybdeintervju er vanlig å bruke når en er ute etter respondentenes mening og erfaring (Tjora 2018, s. 114). I denne oppgaven ønsker jeg å få svar på respondentenes oppfatning av hva som ligger i norsk svalbardpolitikk, forvaltningen av likebehandlingsprinsippet og hvilke forhold som har betydning for dette. Da er dybdeintervju godt egnet fordi det legger til rette for at informantene snakker om samfunnsmessige forhold utover seg selv, selv om det de sier må oppfattes subjektivt (Tjora 2018, s.114 og 115). Jeg kan da se etter sammenhenger mellom informanter og dokumenter. Selv om sammenhengene ikke kan generaliseres, kan det være verdifulle bidrag i denne casen.

Jeg har gjort et strategisk utvalg av respondenter (Tjora, 2018, s.130), der to av respondentene er eller har vært stortingsrepresentanter fra posisjon og opposisjon i perioden 2008- 2020. I tillegg intervjuet jeg en informant som gjennom sine politiske verv har erfart hvordan samarbeidet på tvers av landegrensene er i nord. Jeg kontaktet informantene selv, fordi jeg på tidligere tidspunkt har hatt kontakt med dem gjennom eget arbeid. Jeg har ikke noe privat forhold eller kjennskap til informantene utover dette.

Fordelen med å velge stortingsrepresentanter som informanter er at de var med da stortingsmeldingene om Svalbard ble utformet og lagt frem for Stortinget. Da kan jeg

gjennom intervjuene få mer informasjon om hvilke diskusjoner som lå til grunn for det som fremkommer i stortingsmeldingene om Svalbard, nordrådemeldinger og nordrådestrategi. Ved at informantene kommer fra både posisjon og opposisjon på Stortinget så kan jeg også se om det er forskjeller på politikk. Informantene kan også bidra med å begrunne norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet, utover det som kommer frem i dokumentstudiet. Ulempen med å intervjuer stortingsrepresentantene er at de kan føle seg forpliktet til å bekrefte det som allerede står i dokumentene og at det blir få funn gjennom intervjuene. Bakgrunnen for at jeg i tillegg til stortingsrepresentanter ønsker å intervjuer noen som har en mer erfaringsbasert tilnærming til problemstillingen, er nettopp for å få tilgang til informasjon fra noen som har opplevd eventuelle konsekvenser av norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet. Ulempen er risikoen for at informanten ikke har noe forhold til likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten.

Intervjustruktur, intervjuguide og gjennomføring:

For å få oversikt over data fra intervju strukturer jeg intervjuene med oppvarmingsspørsmål, refleksjonsspørsmål og avrundingspørsmål. Dette er ifølge Tjora (2018, s.145) en måte å få frem detaljer og nyanser på som kan være viktig i analysen. Jeg mener denne måten å organisere et intervju på gjør at det er lett å holde orden på dataene samtidig som særlig refleksjonsspørsmålene bidrar til å gå i dybden. Jeg valgte av samme grunn å sende intervjuguide ut til informantene. På den måten fikk de forberedt seg til intervjuet og oppvarmingsspørsmålene gjorde at vi nærmet oss gradvis teamet. Intervjuguiden starter med spørsmål som hvor lenge informanten har vært politiker og hvilke politiske områder personen har jobbet mest med. Disse spørsmålene fungerte godt etter min mening og bidro i særlig det ene intervjuet til at jeg fikk spesifikk kunnskap om Ny-Ålesund og forskningen der. Deretter kom jeg inn på tema som likebehandlingsprinsippet, næringsutvikling på Svalbard og gruvedrift, så avrundet jeg intervjuene med om det var noe de hadde lyst å tilføye, eller spørre om. Det viste seg i ettertid at spørsmålene om Longyearbyens lokalstyre og sysselmannen fikk i mindre grad betydning for oppgaven enn jeg hadde trodd. Jeg erfarte med dette at utarbeidelsen av intervju spørsmål burde kommet i en senere fase.

Informantene fikk velge selv hvor vi skulle møtes og intervjuene ble gjennomført henholdsvis pr telefon, Teams og ved personlig oppmøte på kafe.

Intervjuene ble veldig forskjellig, muligens fordi de ble gjennomført på ulikt vis. Intervjuet som ble gjort på Teams var det jeg oppfattet som mest strukturert, med en grundig gjennomgang av intervjuguiden og spørsmålene der. Intervjuet på kafe ga mest informasjon, både ut fra spørsmålene i intervjuguiden, men også utover det. Det bar mer preg av en samtale enn av et intervju. Telefonintervjuet var det jeg fikk minst datamateriale fra, muligens fordi den informanten ikke hadde spesiell kunnskap om Svalbard og likebehandlingsprinsippet. Men jeg fikk en del informasjon om internasjonale samarbeidsforhold i nord og dermed noe relevant data selv om det ikke kan knyttes direkte til likebehandlingsprinsippet. Telefonintervjuet tok ca. 30 minutter, mens de andre to varte ca. 60 minutter.

3.6 Analyse av data

For å få så god oversikt som mulig over datamaterialet leste jeg Meld. St. 22 (2008-2009) og 32 (2015-2016) og de transkriberte intervjuene. Etter det laget jeg kategorier ut fra teksten jeg fant som jeg anså som relevant for problemstilling og delspørsmål.

Den første runden med koding var deskriptiv, jeg markerte deler av tekst jeg fant i aktuelle dokumenter og intervjuer. Jeg laget en tabell der kolonnene utgjorde de ulike dokumentene, mens radene utgjorde kategoriene. På den måten fikk jeg en ryddig oversikt over dataen fra ulike dokumenter og informanter.

Etter å ha studert informasjonen som kom frem i første koding, var neste fase å redusere antall kategorier og sette relevant data inn i enda snevrere kategorier. Kategoriene ble snevret inn til koder som er forklarende. Forklarende koder gir uttrykk for temaer som er omtalt i dokumentet, i denne oppgaven ble det i andre kode under næringsutvikling en kategori kalt mangfoldig næringsliv. Leser en den kategorien vil en se at kulldrift som lenge var hovednæringen, nå utgjør en liten del og at det er mange flere næringer som er kommet til. Jeg setter den informasjonen i sammenheng med utvikling på andre områder, slik at den settes inn i riktig kontekst, som i dette tilfellet er Norges forvaltning av likebehandlingsprinsippet i en gitt periode (Grønmo, 2016, s. 409).

Ved å kategorisere på denne måten får jeg oversikt over tema og begreper som hjelper meg å se problemstillingen i et teoretisk perspektiv.

3.7 Kildenes troverdighet og gyldighet

Funnene er gjort ved å se på tekster i dokumenter og noen diplomatiske notevexlinger og intervju av personer som har vært tilknyttet landets øverste og/eller lokale politiske nivå. I Norge er det generelt sett stor tillit til valgte politikere. Dokumentene som er brukt er tilgjengelig for alle og nås ved relative enkle søk. Ved at jeg er påpasselig med å ha balanse i datamaterialet og på den måten får frem ulike syn på norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet er det rimelig å si at det bidrar til å øke troverdigheten på oppgaven.

Datainformasjonen er bearbeidet blant annet gjennom kodingsprosesser, men også ved å se informasjonen i sammenheng med aktuelle hendelser. Dette er hendelser som lar seg relativt lett verifisere.

Denne kombinasjonen peker på at oppgaven er troverdig og har gyldighet. Studiet gir likevel ikke et svar hugget i stein. Forvaltning av likebehandlingsprinsippet kan vel heller sies å være en prosess som pågår kontinuerlig. Gjør jeg en lignende undersøkelse om 10 år kan jeg få helt andre svar, men det gjør ikke svarene på denne problemstillingen mindre sann akkurat nå.

Slik Miles et al (2020, s. 225) sier:

Research never proves anything; at best, it suggests.

4.0 Analyse og drøfting

Har norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten endret eller utviklet seg i perioden 2008-2020 og i så fall hvordan?

Gjennom å analysere og drøfte de fire første delspørsmålene som jeg presenterte i innledningskapittelet skal jeg svare på denne problemstillingen.

Første delspørsmål gjelder forvaltning av likebehandlingsprinsippet i traktatens artikkel 9 om begrensninger i militær virksomhet. For å svare på det tar jeg utgangspunkt i om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har endret seg de siste årene. Andre delspørsmål dreier seg om fiskeri og marine ressurser i havet. Der tar jeg utgangspunkt i konkrete problemstillinger som har meldt seg de siste årene og ser de i lys av hvordan norske myndigheter har håndtert det. Disse delspørsmålene er store og omfatter mange spørsmål og er dermed med på å sette problemstillingen i en kontekst.

Deretter tar jeg for meg næringsutviklingen på selve øygruppen, med særlig fokus på bergverk og reiseliv, det ene er tradisjonell industri og den andre næringen er relativt ny. Til slutt ser jeg på om vilkårene for forskning knyttet til endringer i likebehandlingsprinsippet er endret.

Når en velger ut tema som skal behandles betyr det at noe velges bort. Jeg har vektlagt å ta med temaer som jeg anser som veldig sentrale i forhold til Norge og andre traktatmedlemmer og der likebehandling er et sentralt og tilbakevendende spørsmål. Det betyr ikke at det ikke er flere temaer som anses som høyaktuell på Svalbard.

Svalbardtraktatens artikler er i stor grad behandlet gjennom egne kapitler i stortingsmeldingene om Svalbard. Det gjelder for eksempel folkerettslige rammer, miljøvern, forskning og næring. Kapitlene utdypet nærmere Regjeringens mål og virkemidler for området som behandles.

4.1 Sikkerhetspolitikk og likebehandling

I dette kapitlet vil jeg søke å belyse hvordan Norge forvalter sine sikkerhetspolitiske interesser på Svalbard, særlig hva angår Svalbardtraktatens artikkel 9 og om det har vært endringer i forvaltningen i perioden 2008-2020. I forlengelsen av dette vil jeg spesielt ta for meg utviklingstrekk som relaterer seg til forvaltningen av likebehandlingsprinsippet på det sikkerhetspolitiske området.

Det presiseres at jeg i dette underkapitlet i hovedsak kun ser på aktiviteter og hendelser som knyttes til en snever definisjon av sikkerhetspolitikk. Jeg ser på norsk politikk og virkemidler som relaterer seg til militære aktiviteter eller forsvarsaktiviteter i Meld. St. 22 (2008-2009) og 32 (2015-2016), Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021) om nordområdene. Andre dokumenter som brukes er Regjeringens nordområdestrategi 2017.

Norske sikkerhetspolitiske utfordringer i og rundt Svalbard handler ikke bare om artikkel 9 i Svalbardtraktaten og hva som er lov av militære aktiviteter. Svalbards strategiske plassering mellom USA og Russland, Norges medlemskap i NATO og Russlands militære opprustning er også bakteppe når artikkel 9 skal forvaltes.

Andre sikkerhetspolitiske utfordringer som cyberkrigføring og ikke-lineærkrigføring og økt tilgjengelighet på grunn av klimaendringer behandles ikke i oppgaven.

Artikkel 9 i Svalbardtraktaten er formulert slik:

«Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltredelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate oprettet nogen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning i de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøyemed».

Verken Norge eller andre land tillates med andre ord å etablere flåtebasier eller anlegge befestninger som skal benyttes i krigsøyemed. Artikkel 9 omtales ikke i eget kapittel i Stortingets meldinger om Svalbard, men behandles i et eget punkt under kapitlet «Folkerettslige rammer» både i Meld. St. 22 (2008-2009) og i Meld. St. 32 (2015-2016) og omtalen er direkte knyttet til norsk tolkning av traktatens artikkel 9.

Det som ligger til grunn for norske myndigheters forvaltning av likebehandlingen av artikkel 9 er at Norge har suverenitet over Svalbard og at de har et særlig ansvar for at ingen bryter artikkel 9, fordi den gjelder alle parter. Videre sies det at artikkel 9 tolkes strengt, men at det ikke er et generelt forbud mot norsk militæraktivitet på bakgrunn av suverenitet rundt øygruppen. Det følger av Norges suverenitet over Svalbard at Norge har rett til å forsvare øygruppen, på samme måte som andre deler av Kongeriket. Svalbard inngår også i NATOs kommandoområde (Åtland og Pedersen, 2008 s. 236).

Militær tilstedeværelse og aktivitet i nord må sees ikke bare i et nasjonalt, men også i et regionalt og globalt perspektiv, fordi det er av strategisk interesse for både USA og Russland (Tamnes og Offerdal, 2016, s 147). Russland tolker for eksempel artikkel 9 i Svalbardtraktaten annerledes og mener enhver militær aktivitet vil være i strid med Svalbardtraktaten (Jørgensen, 2003, s. 11). Spørsmålet om utvikling og/eller endring i forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktatens artikkel 9 må derfor også sees i en større geopolitisk kontekst.

Norsk sikkerhetspolitikk er som sagt lite nevnt i Svalbardmeldingene og for å kunne se om det har vært endring i forvaltning av likebehandlingsprinsippet når det gjelder artikkel 9 så er det derfor nødvendig å se på flere dokumenter enn Svalbardmeldingene.

Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021), har egne kapitler om utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk i nord. Meldingene hjelper meg å avgrense utviklingen i Forsvaret til å gjelde nordområdene, som Svalbard er en viktig del av.

I tillegg har jeg sett på Regjeringens nordområdestrategi fra 2017, der utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk omtales under kapitlet internasjonalt samarbeid.

De siste 12 års utvikling i internasjonal politikk kan ha ført til endringer i norsk sikkerhetspolitikk i nord, noe som direkte eller indirekte kan ha påvirket forvaltningen av artikkel 9 i Svalbardtraktaten. Dette skal jeg analysere og drøfte nærmere etter en kort presentasjon av den historiske konteksten.

Historikk:

I 1944 utfordret Sovjetunionen norsk suverenitet over Svalbard og ønsket å overta Bjørnøya og inngå et norsk-sovjetisk felles styre av Svalbard og norske myndigheter imøtekom Sovjet ved å inngå forhandlinger. Bakgrunnen for norsk imøtekommenhet var at det var usikkert hva Russland ville gjøre videre, også med tanke på at sovjetiske styrker stod i Finnmark på samme tid. Fra Norges side ble det laget en felleserklæring der man anså at Sovjetiske interesser ble ivaretatt, men den kom det ingen russisk reaksjon på før sommeren 1946. Da var situasjonen endret og vinteren 1947 avviste norske myndigheter det russiske kravet (Holtmark, 1999).

Etter den andre verdenskrig startet den kalde krigen og vi fikk en bipolar verden, med supermakten USA og forsvarsalliansen NATO på den ene siden og supermakten Sovjetunionen og Warszawapakten på den andre. Norges og Svalbards strategiske posisjon var viktig for NATO og artikkel 5 i forsvarsalliansen var viktig for Norge under den kalde krigen (Carlsnæs og Rieker, 2009, s 152 og 154).

Generelt sett var den kalde krigen preget av mistro og frykt, men både Sovjetunionen (Warszawapakten) og USA (NATO) var klar på hvilke spilleregler som gjaldt, slik at det ikke oppstod militære konflikter mellom partene (Heier og Kjølberg 2015, s.11). Verden var preget av en «stabil usikkerhet» (Heier og Kjølberg, 2015, s.177). Norge hadde en del utfordringer knyttet til hvordan balansere egen politikk og krav fra Sovjetunionen, men få av dem hadde potensiale til direkte konfrontasjoner.

Et eksempel på utfordringer knyttet til Svalbard og som kan ses på som militære formål var etablering av flyplassen på Svalbard i 1975. Etableringen førte til reaksjon fra Sovjet, da de mente at flyplassen kunne brukes til militær aktivitet. Det ble gitt lovnad fra norsk side om at flyplassen kun skulle brukes til sivilt samarbeid og at russerne selv fikk ha en begrenset bemanning på flyplassen (Jørgensen, 2003). Det presiseres i Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) at dette er selvpålagte restriksjoner. Etablering av radar og romforsknings-installasjoner opp gjennom årene er et annet eksempel på skepsis fra både

Sovjet og nå Russland, der de hevder at utstyret blir brukt eller kan brukes til militære formål, selv om norske myndigheter dokumenterte at det var til sivile formål (Åtland, 2014).

I 1991 ble Warszawapakten og Sovjetunionen oppløst. Samarbeidet mellom øst og vest blomstret og nye samarbeidsinstitusjoner ble etablert. Dette var helt i tråd med Gorbatsjovs Murmanskinitiativ i 1987 om militær nedtrapping og at fred og samarbeid skulle prege områdene i nord. Dette førte til at trusselen i nord ble ansett som mer eller mindre borte og både Russland og NATO konsentrerte seg om andre steder i verden (Heier og Kjølberg, 2015, s. 35).

Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland økte på mange områder også militært den påfølgende perioden. På begynnelsen av 2000-tallet så begynte forholdet mellom vesten og Russland å kjølnes. Russland ønsket ikke å innrette seg etter USAs idealer om samarbeid og demokratiutvikling, Russland anså demokratiutvikling som å blande seg inn i andres saker. Russisk satsing på modernisering av nordflåten viste at de ønsket å styrke makten som tidligere stormakt (Heier og Kjølberg 2015, s. 37, 38). Det var imidlertid ikke før krigen mot Georgia at Russland viste militære muskler, noe de gjentok da de annekterte Krim i 2014. Det førte blant annet til at USA og EU innførte sanksjoner mot Russland og der Norge tiltrådte sanksjonene fra EU.

Utvikling og endring i norsk sikkerhetspolitikk 2008-2020:

Det er Det kongelige Justis og politidepartement og Det kongelige justis og beredskapsdepartement som har gitt ut Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016), mens det er Det kongelige utenriksdepartement som har gitt ut Meld. St.7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021). Regjeringens nordområdestrategi 2017 er utgitt av Kommunal og moderniseringsdepartementet, utenriksdepartementet og Statsministerens kontor.

Dette tyder på at stortingsmeldingene om Svalbard i stor grad anses som en innenriks sak, til tross for at traktaten setter noen begrensninger. At nettopp de nevnte departementene står bak utgivelsene av stortingsmeldingene kan være med på å forklare hvorfor disse meldingene ikke har noen egne kapitler om utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Begge stortingsmeldingene om nordområdene har samme mål om at nordområdene skal være fredelig, stabilt og forutsigbart. Det er likevel stor forskjell på klima i internasjonal politikk som beskrives slik av informant 2:

«Du ser jo hvor fort det kan skifte i internasjonal politikk, tenk på når den rødgrønne regjeringa gikk på i 2005, den optimismen dem drev frem mot 2009 og stortingsmelding nr. 7 2011/2012, visjoner og virkemidler og den beskrivelsen den gir av det internasjonale konteksten så kan du sammenligne det med det regjeringa la frem nå før jul, ikke sant det er to vidt forskjellige verdener. Det skjedde sånn, knyttet til noen enkelthendelser, men dem er så gjensidig forsterkende da, ikke sant, krigen i Syria, bombinga av Libya, Russland sin ulovlige annekasjon av Krim og Ukraina»

Dokumentene viser som informant 2 også sier, at det har vært store endringer i det internasjonale politiske klima i perioden fra 2008-2020. Det har hatt betydning for norsk utenriks og sikkerhetspolitikk, noe jeg skal drøfte videre i dette delkapitlet.

Russlands krig mot Georgia kan nok sies være starten på denne endringen, da det var første gang etter den kalde krigen at Russland gikk til væpnet konflikt. Det førte til vestlige reaksjoner, der en verbalt tok avstand fra krigen og anerkjente Georgia som selvstendig stat, utover dette var det begrenset med reaksjoner. Russlands annektering av Krim i 2014 skapte imidlertid større og mer konkrete reaksjoner i vesten, der blant annet EU vedtok sanksjoner mot Russland.

I Meld. St. 7 (2011-2012) blir det internasjonale politiske klimaet beskrevet som et område med begrenset konfliktpotensiale. Dette er betydelig endret i Meld. St. 9 (2020-2021) og i Regjeringens nordområdestrategi 2017. Der blir samarbeidsforholdene beskrevet som krevende og vanskeligere blant annet på grunn av annekteringen av Krim. Dette støttes av Forsvarets åpne etterretning 2014 der konfliktpotensialet i Arktis vurderes som begrenset og der det beskrives flere alvorlige sikkerhetspolitiske utviklingstrekk, blant annet Russlands annekasjon av Krim i 2014 (Forsvarets etterretningstjeneste, FOKUS, 2015).

Det er viktig å ha med seg videre at til tross for den negative utviklingen så presiseres det i alle dokumentene at Russland ikke ses på som en militær trussel for Norge og at det er forholdet mellom Russland og Vesten som gjør seg gjeldende i denne utviklingen. Dette synspunktet støttes av alle tre informantene jeg intervjuet, der informant 2 sier at

«Fra 1940 har Russland har vært en utfordring for Norge militært ja, men som nabo har det vært gode relasjoner og jeg tror det vil fortsette, altså det er normalt sånn som vi har det. Hvis vi ser bort i fra den perestrojkaen som var en periode, så har jo det her vært sånn hele tida».

Mens informant 1 fremholder:

«Russland vil jo ikke angripe oss, du finner ikke en kjeft i regjeringa som vil si det, tvert imot på direkte spørsmål så sier både Regjeringen og forsvarssjefen, nei russerne er ingen militærtrussel. Og det her er noen av problemene med det som har skjedd de senere årene, fordi vi er i ferd med å snakke oss inn i en ny kald krig da, jeg har hevdet det lenge, det er ingen sikkerhetsutfordringer i nordområdene».

Ifølge informantene er situasjonen i dag det vi kan kalle en normalsituasjon og at Russland ikke er en militær trussel for Norge. Går en videre og ser på sanksjonene Norge sluttet seg til, så innebar det blant annet at utviklingen av det militære samarbeidet mellom Norge og Russland i stor grad ble suspendert, med unntak av samarbeidet om grensevakt, søk og redning, varsling og forebygging av hendelser og ulykker til havs («Incidents at Sea») (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 27). Kontakten mellom sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter og sjefen for Nordflåten ble imidlertid videreført. Begrunnelsen for å opprettholde dette samarbeidet var å sikre stabilitet og unngå misforståelser. Av samme grunn ble det ifølge Meld. St. 9 (2020-2021) enighet om å etablere en kommunikasjonskanal mellom forsvarsledelsene i Oslo og Moskva i 2019 (Meld. St. 9 (2020-2021))

Dette tyder på at norske myndigheter anser det militære samarbeidet som viktig også i sikkerhetspolitiske krevende tider og ikke bare viderefører noe en har fra før, men videreutvikler nye typer overordnede militærsamarbeid.

De to stortingsmeldingene om nordområdene er også tydelig på at et godt samarbeid med Russland og samarbeidet med NATO lar seg gjøre på en god måte så lenge en er åpen og transparent i forhold til norske planer i nord.

Hovedlinjene i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har ligget fast over lengre tid, inkludert mange av de selvpålagte restriksjonene på alliert øvingsvirksomhet i Finnmark.

Restriksjonene har vært en viktig del av å ikke virke provoserende på Russland. Det er ifølge Meld. St. 7 (2011-2012) og Meld. St. 9 (2020-2021), samt nordområdestrategien 2017 viktig at militære aktiviteter også sammen med allierte bidrar til fred og forutsigbarhet.

Regjeringens nordområdestrategi og nordområdemelding Meld. St. 9 (2020-2021) fokuserer noe mer på viktigheten av å gjennomføre allierte øvelser i nord og henviser til at «Disse lange linjene i vår sikkerhetspolitikk ligger fast, men justeres i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen» (Meld. St. 9, (2020-2021) s. 24) og det støttes også av Regjeringens nordområdestrategi fra 2017.

Hva som ligger i «justering i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen» er ikke alltid helt avklart og det kommer jeg tilbake til. Det er i tillegg et par interessante utviklingstrekk vi ikke har sett tidligere fra norsk side etter den kalde krigen.

Det ene er gjennomføring av allierte militærøvelser i nord. I 2015 gikk den norske øvelsen med allierte deltakere «Joint Viking» av stabelen. Øvelsen foregikk for første gang i Finnmark siden 1967. Nordlys har en artikkel fra april 2015 der general-løytnant Morten Haga Lunde, daværende sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan, sa at vi øver hvor vi selv vil på eget territorium og at «prinsippet om Norges selvpålagte restriksjoner om hvor langt mot øst vi skulle avholde store militære operasjoner i realiteten er borte» (Nygård, 2015)

Hvis en ser på oversikt over NATO-øvelser og nasjonale øvelser med allierte så ser vi at NATO-øvelsene i perioden 2008-2020 ikke har vært lenger nord enn til Troms, mens «Joint Viking» øvelsen både i 2015 og 2017 foregikk blant annet i Finnmark. «Joint Viking» 2020 ble også planlagt gjennomført i Finnmark, men ble avlyst på grunn av pandemi (Forsvaret 2021, 26.januar).

Det kan se ut til at nasjonale militærøvelser med allierte styrker har beveget seg lengre og lengre nordover, mens NATO-øvelser ikke gjør det.

Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen sa blant annet i Stortinget (Bakke-Jensen, 2018) at når det gjelder beslutninger som er selvpålagt i norsk basepolitikk, så definerer norske myndigheter hva som fra norsk side er innholdet i politikken. Dette ble riktignok sagt som svar på et spørsmål jeg kommer tilbake til, men prinsippet om at det er opp til norske myndigheter å definere hva som er innholdet i basepolitikken burde stå seg også på andre områder. Det kan innebære at øvelser med allierte også kan skje i Finnmark og andre steder med norsk suverenitet uten å være i strid med norsk basepolitikk. Dette gjør det utfordrende å vite hva som er gjeldende politikk til enhver tid.

Det andre punktet jeg ser en utvikling på, er utplassering av amerikanske soldater på norsk jord i fredstid. På direkte spørsmål fra stortingsrepresentant Moxnes sier forsvarsminister Frank Bakke-Jensen at:

«Basepolitikken ble utformet i forbindelse med Norges inntreden i NATO i 1949. Baseerklæringen fra samme år innebærer at Norge har pålagt seg selv ikke å tillate stasjonering av utenlandske kampstyrker på permanent basis på norsk jord i fredstid. Fordi beslutningen er selvpålagt, er det opp til norske myndigheter å definere hva som sett fra

norsk side er innholdet i basepolitikken. For øvrig er det heller ikke riktig at den amerikanske rotasjonsstyrken i dag er etablert på Setermoen».

(Bakke-Jensen, 2018).

I august samme år oppgir forsvarsministeren at

«Amerikanske myndigheter har nylig bekreftet at de takker ja til å videreføre og øke den rotasjonsbaserte treningen og øvingen i Norge for enheter fra det amerikanske marinekorpset. Det betyr at ordningen vil fortsette ut over 2018 og vil kunne omfatte inntil 700 soldater, fordelt på Værnes i Trøndelag og Setermoen i Indre Troms».

(Forsvarsdepartementet, 2018).

Rotasjonsordningen ble først gjennomført i 2017 og senere bestemt videreført også ut 2018, med åpning for at ordningen kunne fortsette fem år til. Ordningen er nå under endring ettersom amerikanerne står foran en større omorganisering. Ifølge Regjeringen innebærer dette færre amerikanske soldater til daglig.

Dette viser etter mitt syn at Meld. St. 9 (2020-2021) vektlegger i noe større grad å legge til rette for tilstedeværelse og øvelser i nord med allierte, enn Meld. St. 7 (2011-2012). Det ser ut til å ha blitt praksisen særlig etter Russlands annektering av Krim. Det ser en både ved at tilstedeværelsen ved amerikanske soldater har vært konstant siden 2017 selv om de byttes ut to ganger i året og at øvelsene foregår stadig lengre nord.

Meld. St. 9 (2020-2021) sier som før nevnt at de lange linjene i vår sikkerhetspolitikk ligger fast, men justeres i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen. Sammenholder en dette med forsvarsministerens uttalelse om at det er opp til norske myndigheter å definere hva som er innholdet i basepolitikken er det nærliggende å tro at det også gjelder beslutninger om selvpålagte restriksjoner. Daværende general-løytnant Morten Haga Lunde, sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), suspenderte langt på vei Norges selvpålagte restriksjoner om hvor langt øst en skal avholde militære operasjoner i et intervju med avisa Nordlys (Nygård, 2015). En kan også se dette i forhold til at norske myndigheter hevder at de har selvpålagte restriksjoner når det gjelder Svalbardtraktaten, deriblant da de etterkom en del russiske innspill i forbindelse med etableringen av flyplassen på Longyearbyen. Spørsmålet blir om forsvarsministeren også kan endre selvpålagte restriksjoner når det gjelder artikkel 9 i Svalbardtraktaten.

Parallelt med dette ser det ut til at det jobbes med å opprettholde et godt naboforhold til Russland til tross for krevende klima i internasjonal politikk og særlig vil jeg trekke frem at begge land klarer å beholde noe av og utvikle nye militære samarbeid til tross for sanksjoner og et krevende sikkerhetspolitisk klima.

Dette tyder etter min mening på at norske myndigheter i større grad enn før ønsker å være tydelig på at de til enhver tid har rett til å definere hva som er hensiktsmessig utenriks- og sikkerhetspolitikk, samtidig som de mener selv at de tar de hensyn som er nødvendig for å føre en politikk med mål om fred, stabilitet og forutsigbarhet.

På bakgrunn av ovenstående finner jeg det rimelig å si at det er noen utviklingstrekk vi ikke har sett før. Det gjelder både tydelighet på at politikken tilpasses det som anses som hensiktsmessig for Norge, stasjonering av amerikanske soldater og at militærøvelser med allierte foregår lengre og lengre nord.

Har utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk ført til endringer i forvaltningen av likebehandlingen knyttet til artikkel 9 i Svalbardtraktaten:

Det er ingen funn som tyder på at utviklingen i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har ført til endringer i hvordan en forvalter likebehandlingen i Svalbardtraktatens artikkel 9.

Det er likevel noen hendelser som også har hatt konsekvenser for eller involvert Svalbard og/eller Svalbardtraktaten som jeg skal redegjøre for nærmere.

Tidligere Sovjet, nå Russland har ved enkelte anledninger sagt at de mener Norge driver militære aktiviteter som er i strid med Svalbardtraktaten, men de har aldri klaget Norge inn for domstolene i Haag for en endelig avklaring. Det tyder på at det er mest retorikk fra russisk side og en påminnelse om at de er til stede og følger med når det gjelder artikkel 9. Det er så vidt jeg vet ingen andre traktatmedlemmer som har klaget Norge inn til domstolene i Haag for brudd på artikkel 9.

En av sanksjonene mot Russland etter annekteringen av Krim var at det ble opprettet en liste over uønskede personer som ikke fikk innreise til Norge. Da Russlands visestatsminister tok en selfie fra Longyearbyen i 2015 førte det til en ny forskrift om bortvisning av uønskede personer knyttet til Svalbardlovens § 4 (Svalbardloven, § 4), en forskrift som ble endelig vedtatt i 2016 og er i tråd med folkeretten (Forskrift om bortvisning og utvisning av personer på Svalbard, 2016).

Ifølge NRK mellomlandet tsjetsjenske spesialsoldater i Longyearbyen i 2016, på vei hjem fra øvelse på Nordpolen. Ifølge samme kilder sier utenriksdepartementet at dette er uproblematisk og ikke et brudd på artikkel 9 i Svalbardtraktaten fordi det var søkt og gitt tillatelser for mellomlandinger til/fra Barneo-basen ved Nordpolen.

Professor Geir Ulfstein sa i en kommentar at verken denne saken eller saken om bilder av visestatsministeren er i konflikt med artikkel 9 i traktaten, men at det vil være naturlig å se på det i forbindelse med artikkel 1 som gir Norge suverenitet på Svalbard (Honningøy, Gjellan, Tufteland, 2016).

Håndteringen av disse situasjonene viser etter mitt syn at på den ene siden skal folkeretten følges gjennom nye forskrifter, mens det på samme tid er greit at ikke allierte styrker er i transfer på Svalbard lufthavn, Longyearbyen. For å problematisere dette ytterligere viser jeg til informant 2 som sa følgende:

«Det er hevda at dem sendte russiske tropper via flyplassen på Svalbard, hvis du skal ha en veldig spiss formulering av det, så er jo det utenlandske tropper på norsk territorium. Det er i hvert fall påstått, norske myndigheter har valgt å ikke forfølge saken veldig formelt og etterprøvbart fordi i prinsippet er det ei krigserklæring, bevæpna eller ikke og det var jo bare en transfer men det er uansett norsk territorium - de vil ikke landet i Tromsø for eksempel - det hadde vært helt uaktuelt».

Jeg vet ikke om dette er de samme soldatene og samme hendelse som omtales i artikkelen på NRK og i så fall en forveksling av nasjonalitet, eller om det er snakk om to tilfeller. Hvis jeg legger informantens uttalelse til grunn kan det være en selvpålagt måte å agere på fra norske myndigheter som en beroligelse, selv om det ser merkelig ut i forhold til Svalbardtraktatens artikkel 1 om norsk suverenitet. Legger en til grunn artikkel 9, der norske myndigheter anser en del militær aktivitet som i tråd med traktaten så er det ikke et brudd, men forutsetningen må jo være at norske myndigheter har vært kjent med landingen på forhånd. Det er litt underlig all den tid det er et anstrengt sikkerhetspolitisk klima og at norske myndigheter har en meget restriktiv praksis når det gjelder diplomatisk klarering av fremmede militære luftfartøy og skip. Hvis det er som professor Geir Ulfstein sier mer et spørsmål om artikkel 1, kan det være betimelig å stille spørsmål om det er vanlig etter søknad til norske myndigheter å la tsjetsjenske eller russiske soldater mellomlande på andre flyplasser i Norge.

Når jeg ser utviklingen i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i lys av artikkel 9 i Svalbardtraktaten kan det være fristende å antyde at man kan være bekymret for at

utviklingen skal nå Svalbard. Det har jeg ingen holdepunkter for å si på nåværende tidspunkt, noe jeg mener underbygges særlig av Regjeringens nordområdestrategi fra 2017 og Meld. St. 9 (2008-2009) der fred, samarbeid og utvikling vektlegges. Dette underbygges også av informant 2 som sier at alle arktiske stater har formuleringer som *keep the region peaceful and stabile* i sine strategier for nordområdene.

Målene med norsk svalbardpolitikk har stått fast i flere tiår og kommer til uttrykk blant annet i Stortingets meldinger om Svalbard. Et av målene er «bevaring av ro og stabilitet i området» (Meld. St. 32, (2015-2016) s. 12) som er helt i tråd med målene for nordområdene. Et annet mål er å sikre korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd (Meld. St. 32 (2015-2016)). Det er ingenting som tilsier at disse målene vil endre seg i nær fremtid selv om det kan se ut som vi har en ny praksis når det gjelder å tilpasse politikken til den sikkerhetspolitiske utviklingen, utplassere allierte soldater og avholde militære øvelser med allierte lengre og lengre nord.

Med andre ord er det ikke grunnlag for å si at utviklingen i utenriks- og sikkerhetspolitikken i perioden 2008-2020 på noen måte har påvirket forvaltningen av likebehandlingsprinsippet tilknyttet artikkel 9 i Svalbardtraktaten.

4.2 Fiskeri og likebehandling

Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) ligger til grunn for å drøfte endringer i forvaltning av likebehandlingsprinsippet når det gjelder fiskeri. Har forvaltningen av likebehandlingsprinsippet endret eller utviklet seg i forhold fiskeri og andre ressurser i havområdene utenfor Svalbard? Og så fall hvordan?

Likebehandling knyttet til fiskeri og andre ressurser i havet er i liten grad behandlet i disse to stortingsmeldingene, derfor er det nødvendig å supplere drøftingen med tidligere stortingsmeldinger, faglitteratur og diplomatiske notevekslinger mellom Norge og andre traktatmedlemmer. I tillegg vil jeg ta med betraktninger rundt temaet fra informantene.

I Meld. St. 40 (1985-1986) klargjøres det at områdene utenfor territorialfarvannet ikke kommer inn under Svalbardtraktaten. Argumentet for dette synet er blant annet at likebehandlingsprinsippet skal tolkes restriktivt når det gjelder å begrense suvereniteten. Begrensningene som er spesifisert er lik rett til fiske, jakt, handel og annen næring, samt bergverk. Jurisdiksjon over havområder som kom etter 1920 kan dermed ikke tillegges vekt

ifølge Meld. St. 40 (1985-1986). Temaet behandles ikke særskilt i Meld. St. 22 (2008-2009), (men det sies at traktaten gjelder «landområdene og ikke havområdene» (Meld. St. 22 (2008-2009), s. 21) mens Meld. St. 32 (2015-2016, s. 20) sier at «Traktatens særregler får ikke anvendelse på kontinentalsokkelen eller i soner som er opprettet i tråd med Havrettskonvensjonens bestemmelser om økonomisk sone». Utgangspunktet fra norsk side er dermed at Svalbardtraktaten ikke gjelder i havområdene utenfor Svalbard.

Jeg starter med en kort historikk over utviklingen av norsk fiskeripolitikk og fiskerisamarbeid, for å se om den kan ha hatt betydning for likebehandling når det gjelder fiskeri (inkludert nye arter/ levende vesener i havet). Deretter ser jeg nærmere på hvordan norske myndigheter har håndtert konflikter oppstått som følge av ulikt syn på norsk jurisdiksjon og/eller uenighet om Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp og noen notevekslinger mellom Norge og andre traktatmedlemmer om det siste. Deretter drøfter jeg om dette kan anses som en kamp om ressurser før jeg til slutt konkluderer.

Historikk:

Norge etablerte fiskerisamarbeid med Sovjetunionen allerede på 1970 tallet, der formålet med den ene avtalen var å etablere en fiskerikommisjon og den andre avtalen hadde som mål å sikre fiskerettigheter for de to landene (Hønneland og Jørgensen, 2013, s. 355). Samarbeidet ble videreført med Russland etter Sovjetunionens oppløsning og har i perioder fungert godt og i andre perioder fungert dårligere, avhengig av situasjonen i internasjonal politikk ellers, overfiske og tilgjengelige fiskeressurser (Hønneland og Jørgensen, 2013, s. 354). Dette samarbeidet kan ikke sies å være direkte knyttet til likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten, men kan ses på som hvordan kyststatene Norge og Russland har rigget ressursutnyttelsen på havet ut fra gjensidige interesser.

Et annet stridsspørsmål mellom Norge og Russland var delelinjen i Barentshavet. Som et kompromiss ble det opprettet en gråsoneavtale i 1978, mens den endelige delelinjeavtalen ble signert i 2010. På FNs havrettskonferanse i 1982 ble det etter mange års forhandlinger og praksis bestemt at kyststater har et territorialfarvann utenfor grunnlinjen på 12 nautiske mil. I tillegg fikk kyststatene en økonomisk sone på 200 nautiske mil. Innenfor sonen har den enkelte stat rett til å ha en bærekraftig utnyttelse av ressursene (Hønneland, 2014, s. 53 og 54).

Miljøvern hensyn har alltid vært viktig for norske myndigheter i forvaltningen av Svalbard og politikken er at næring og/eller annen aktivitet må vike hvis miljøvern hensyn tilsier det. Dette reguleres av Svalbardmiljøloven som trådte i kraft i 2002 og anses som et viktig verktøy for å ivareta forpliktelsene i Svalbardtraktatens artikkel 2 «å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til å sikre bevarelsen- og om nødvendig gjenopprettelsen av dyre- og plantelivet inn i de nevnte områder og deres territoriale farvann» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 2).

I Meld. St. 32 (2015-2016) påpekes det at en del av artene på Svalbard beveger seg både innenfor og utenfor territorialfarvannet og at forvaltningen av havområdene rundt Svalbard er viktig ut fra et miljøvern hensyn, men det presiseres at forvaltningen av havet utenfor territorialgrensen ikke behandles i stortingsmeldingen om Svalbard. Forvaltningen av fiskevernsonen og kontinentalsokkelen gjøres gjennom havressursloven av 2009 (Havressursloven).

Bakgrunnen for å opprette en fiskevernsonen istedenfor en økonomisk sone rundt Svalbard i 1977 var blant annet ressursforvaltning. Målet var å få kontroll og unngå overfiske og overbeskatning. I tillegg var det en måte å imøtekomme andre traktatmedlemmers interesser, ved at det ble åpnet for at land med historisk rett til fiske var med i fordeling av kvoter (Meld. St. 22 (2008-2009)). Innføringen av fiskevernsonen førte til diplomatisk noteveksling mellom Sovjetunionen og Norge, men situasjonen roet seg etter hvert og Sovjetunionen og senere Russland forholdt seg i stor grad til det norske regelverket (Hønneland, 2014, s. 61).

Det viste seg imidlertid etter hvert at det ikke bare er Russland som finner det vanskelig å akseptere det norske synet på at fiskevernsonen og kontinentalsokkelen ikke kommer under Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling.

Norsk håndtering av protester mot påstått brudd på likebehandlingsprinsippet i fiskevernsonen spesielt og på kontinentalsokkelen generelt:

Kystvakta er en del av det norske Sjøforsvaret og har en sentral rolle i å løse maritime oppdrag i fredstid. Oppgavene er blant annet å føre tilsyn, ta stikkprøver og reagere hvis det er mistanke om brudd på for eksempel fiskerilovgivningen eller på miljøvernet (Forsvaret, 2021). Det er kystvakta som utøver norsk suverenitet i havområdene utenfor Norge, blant annet i fiskevernsonen. Kystvakta har i årenes løp møtt på enkelte båter som ikke vil forholde seg til beskjeder og ordrer. Det gjelder den islandske båten Hagangur i 1994, de russiske trålerne Tsjernigov i 2001 og Elektron i 2005 (Pedersen, 2009, s. 4 og 5) og den russiske tråleren Sapfir-2 i 2011 (Jørgensen og Østhagen, 2020, s. 177).

Det er ulike grunner til at båtene ble oppsøkt av kystvakta, men felles for de alle er at de og deres myndigheter ikke ser ut til å anerkjenne norske myndigheters suverene rett til å håndtere og regulere aktiviteten i fiskevernsonen og mener den er et brudd på likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktatens artikkel 2 og 3. I tillegg til konfrontasjonene i fiskevernsonen, er misnøyen kommet til uttrykk gjennom diplomatiske noter en rekke ganger. Russland tok opp problemstillingen om kontinentalsokkelen i en note i 2013 og minnet om traktatens bestemmelser, blant annet at Russland er en part når det tildeles blokker for oljeutvinning (vedlegg, note 3). Russlands note er ganske lik noten som kom fra Storbritannia i 2015. Der kommer det frem at de mener Svalbardtraktaten også omfatter kontinentalsokkelen og dermed burde likebehandlingsprinsippet kommet til anvendelse når lisenstildelinger for olje gis og at beskatningen fra oljeselskapene skal være i tråd med Svalbardtraktatens artikkel 8 om beskatning og komme Svalbard til gode (vedlegg, note 5). De går litt lenger enn Russland ved å påpeke at også artikkel 8 om beskatning kommer til anvendelse.

I 2015 kom det en diplomatisk note fra Nederland der følgende tas opp (vedlegg, note 7)

“Its note on the application of the Spitsbergen Treaty to maritime areas adjacent to the Spitsbergen Archipelago. In light of the exchange of views, it would agree with Norway that the question raised actually concerns whether any particular rules contained in the Spitsbergen Treaty may also apply to the continental shelf and that the consideration of this question requires an interpretation of the Treaty. It appears that the views of Norway and the Netherlands on the answer to this question differ».

I svaret fra utenriksministeren (vedlegg, note 8) vises det til en noteveksling i 2014 der norske myndigheter klargjør sitt syn og ovenstående note fra 2015 bekrefter at det er ulikt syn på om på om kontinentalsokkelen er å anse innenfor Svalbardtraktatens bestemmelser.

Norske myndigheter har gjennomgående svart det samme på de tre notene. De viser til at folkeretten og FNs havrettskonvensjon fra 1982 ligger til grunn for hvilke rettigheter Norge har i 200-milssonen. I tillegg viser de til at landene ved å tiltre Svalbardtraktaten er enig i at Norge har full suverenitet over Svalbard.

Når det gjelder spørsmålet om tildeling av oljelisenser fra Russland og Nederland viser norske myndigheter til vanlig praksis ved slik tildeling og at den ikke er diskriminerende. Det er full anledning for alle å søke og de viser til at både norske og utenlandske oljeselskap har fått lisenser tidligere (vedlegg, note 4 og 8).

Norge ser dermed ut til å ha en fast og konsekvent måte å agere på både gjennom kystvaktas opptreden i fiskevernsonen og gjennom diplomatiske notevekslinger.

Hvis en legger til grunn at det er norsk suverenitet og havrettskonvensjonen som gjelder i 200-milssonen, kan vel reaksjonsmønstrer til norske myndigheter anses som forventet.

Som situasjonene i fiskevernsonen og diplomatiske notevekslinger viser, så er det flere land som er spørrende til Norges rett til jurisdiksjon i området og/eller om ikke

likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktatens artikkel 2, 3 og 8 skal komme til anvendelse.

I det kommende avsnittet går jeg nærmere inn på om interessen for havområdet utenfor Svalbard er en kamp om ressursene.

En kamp om ressursene:

Pedersen (2009, s. 31) peker på at flere traktatmedlemmer har behov for å endre syn på hvilke regimer som skal gjelde for havområdene utenfor Svalbard. Dette behovet sier Pedersen (2009) ble forsterket av avgrensingen av kontinentalsokkelens grenser utenfor Svalbard og norsk nordområdediplomati. De senere år ser vi også at klimaendringer kan være en årsak til at traktatmedlemmer ønsker å styrke sin posisjon og at Svalbardtraktatens artikkel 2 og 3 skal anvendes.

Klimaendringene i Arktis er størst i områdene rundt Svalbard og økte temperaturer har ført til nedsmelting av is og varmere vann. Faren for at det kan true eksisterende arter og biologisk mangfold i havet er stor (Dahl og Jensen, 2020 s.185).

Når isen smelter kan det åpne opp for en annen utnyttelse av havet enn før. Flere tilgjengelige områder med olje og gass er en problemstilling forvaltningen må ta stilling til.

Nye arter som følge av klimaendringer eller av andre grunner kan ha alvorlige konsekvenser for miljøet både til land og til havs (Hønneland, 2014, s. 34).

Det kan dermed se ut som at det er flere og ulike forklaringer på hvorfor interessen for området har tiltatt. De siste årene er det striden om snøkrabben som har versert i rettsvesenet. Norge hevder sin suverene rett som kyststat til å høste av ressursene jamfør havrettskonvensjonen og regulerer snøkrabbefiske deretter. Du må dermed ha norsk lisens og kvote for å kunne fiske etter snøkrabbe, noe mange av traktatmedlemmene er uenig, i tillegg til at EU har engasjert seg i saken. Tråleren Senator ble anmeldt for å ha fisket snøkrabbe uten norsk lisens i fiskevernsonen, januar 2017. Både rederiet og skipperen hevdet de hadde gyldig lisens utstedt av EU. Dette er i strid med norsk suverenitet og forvaltning og de ble derfor dømt i tingretten for overtredelse av blant annet havressursloven. Både tingretten i dom

TOSFI-2017-57396 (Tingrett, 2017) og Lagmannsretten i dom LH-2017-

144441(lagmannsrett, 2017) kom til at Svalbardtraktaten ikke hadde anvendelse i området og dermed ble ikke spørsmålet om likebehandling ansett som aktuell. Høyesterett behandlet saken i HR-2019-282-S (Høyesterett, 2019) og var klar på Norges suverene jurisdiksjon over området, samtidig som dommen endelig avklarte at snøkrabben er sedentær art. Det at snøkrabben er sedentær innebærer at den lever på bunnen og ikke i vannsøylen og dermed har Norge gjennom havrettskonvensjonens bestemmelser en suveren rett til å høste i den økonomiske sonen (Ruud og Ulfstein, 2018 s.163).

I en kommentar til dommen i høyesterett sier professor Geir Ulfstein og Morten Ruud at selv om avklaringen rundt Norges rett til reguleringer i området og at snøkrabben ble avklart som en sedentær art er viktig, så rører det ikke ved spørsmålet om hvem som har rett til å utnytte ressursene på kontinentalsokkelen (Ulfstein og Ruud, 2019). I kommentaren peker Ulfstein også på at det i bunn og grunn handler om hvem som skal ha rett til å utnytte olje- og gassforekomstene under havflata. En av informantene kommenterer striden om snøkrabben slik:

«Spørsmålet om snøkrabben er jo egentlig en avklaring som høyesterett omgikk da. Norsk, lesning er at dette er Svalbard territorium, altså øygruppa. Ut til grensa på 12 nautiske mil gjelder traktaten. Så kommer spørsmålet om kontinentalsokkelen, den er det delte meninger om, men da blir det interessante spørsmålet som høyesterett har tatt stilling til. Hvor mye hoppe snøkrabben, hoppe den nok til at den lever i vannsøylen eller lever den på bunnen? Siden dem slo fast at den stort sett holder seg på bunnen så gjelder ikke kontinentalsokkelspørsmålet fordi da er det en sedentær art, som lever på bunnen og ikke i vannsøyla. Vannsøyla er fiskeri, så man omgikk egentlig bare spørsmålet her, men det her er jo også et push knyttet til olje og gassinteresser. Ikke sant det er jo en begrunnelse for å unngå at det spørsmålet kommer opp til diskusjon».

Det antydes da at striden om snøkrabben egentlig handler om hvem som har rett til å utvinne olje og gass i området og slik jeg oppfatter informanten unngår en med det at spørsmålet kommer på dagsorden.

Selv om snøkrabben i seg selv ikke er et resultat av klimaendringer, så kan endelige bestemmelser om hvem som har rett til å fiske den opp få konsekvenser for annen aktivitet skapt av klimaendringer. Det kan være aktiviteter på bakgrunn av nye arter, isfrie havområder eller andre ting som følger av klimaendringene.

Latvia tok kampen om snøkrabben videre ved å ta EU-kommisjonen til retten i 2018 med påstand om at EU må fremtvinge en avtale med Norge om fiske og hvis det ikke førte frem, gå til internrettslige skritt uten å spesifisere det nøyere. EU-domstolen avviste dette blant annet ved å argumentere med at EU ikke kan inngå forhandlinger med Norge der resultatet skal være gitt på forhånd og det er heller ikke ønskelig å eskalere uenigheten mellom EU og Norge (Kolsrud, 2020, 4.mars).

Latvia anerkjente domstolene i Haag sin jurisdiksjon 24.september i 2019 (FN, 2021) men har så langt ikke tatt saken til domstolene i Haag. Ifølge Kolsrud (2020, 8.april) har de imidlertid anmeldt Norge til International Center for Settlement of Investment Disputes heretter kalt ICSID. Det er en internasjonal voldgiftsinstitusjon tilknyttet verdensbanken. Internasjonale aktører som har investert og mener de har tapt verdier som følge av det de mener er brudd på folkeretten, kan anmelde gjeldende stat direkte. Denne ordningen er ment som en beskyttelse for de som investerer og en bilateral avtale mellom Norge og Latvia gjør anmeldelsen mulig. Den muligheten benyttet det latviske rederiet seg av i 2020 etter å ha tapt saken i høyesterett. De mener fortsatt at det er brudd på Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling og at de har tapt store verdier ved at de ikke får fiske snøkrabbe. Kristian Jervell, avdelingsdirektør i UD's rettsavdeling regner med at det vil ta noen år før saken er ferdigbehandlet (Kolsrud, 2020, 8.april).

Selv om EU-domstolen avviste Latvias påstand om å tvinge Norge til forhandlinger betyr det ikke at EU gradvis nærmer seg Norges syn på hvem som har rett til å dra nytte av ressursene i havet. Senest nå i 2021 oppstod en ny konflikt ved at Storbritannia forlot EU og dermed fiskekvoten de hadde fått tildelt fra Norge. EU fordelte denne fiskekvoten til andre EU-land, noe som skapte store reaksjoner fra norsk side. Fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen gjorde det klart for Eus miljø-, hav- og fiskerikommissær Virginijus Sinkevičius at det er uakseptabel opptreden og i strid med rettighetene Norge har etter havretten. Det ble også gjort klart i møte mellom dem at fiske gjort uten tillatelse fra Norge vil bli håndtert på vanlig måte av kystvakta (Fiskeridepartementet, 2021). EU skriver i et hemmelig notat fra februar i 2021 at Norge driver med «systematisk og tilsiktet diskriminering mot fartøyer som fører flagget til Eus medlemsland» (Eriksen og Skeie, 2021). Denne situasjonen er ikke avklart enda, men den er med på å bekrefte at det er en kamp om ressurser. Det er strid om hvem som skal ha rett til å utnytte nåværende og eventuelt kommende ressurser i havområdene utenfor Svalbard og i avsluttende avsnitt skal jeg forsøke å konkludere i spørsmålet om det har vært endringer i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet knyttet til fiskeri og oljenæringen.

Oppsummering:

Norske myndigheter har forfektet over tid at kontinentalsokkelen ikke omfattes av Svalbardtraktatens bestemmelser. Det at temaet behandles mindre og mindre i stortingsmeldingene om Svalbard, kan tyde på at det som anses som norsk og ikke kommer inn under traktatens bestemmelser skal heller ikke behandles der.

Regjeringen sier at dersom andre tolker at Svalbardtraktaten også omfatter kontinentalsokkelen så har Norge likevel full suverenitet og det er norske regler som gjelder der (Utenriksdepartementet, 2020).

Norges suverenitet over kontinentalsokkelen støttes av FNs kontinentalsokkelkommisjon. De sa i sin anbefaling i 2009 at Norges kontinentalsokkel også omfatter områder utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjen rundt Svalbard. Dette synet støttes også av Churchill og Ulfstein (2011, s. 593) og Åtland (2014, s.151) som peker på at da formuleringene i traktaten ble gjort, var både begrepene kontinentalsokkel og økonomisk sone ukjent og at grensene for territorialfarvannet heller ikke var spesifisert nærmere. Dette kan tyde på at det ikke var ønskelig å sette presedens i 1920. Utviklingen av havretten ble dermed den folkerettslige føringen for Norges posisjon. Det tyder på at striden om jurisdiksjon over havområdene er i tråd med praksis innenfor gjeldende folkerett. Selv om kanskje ikke alle andre land er enig i det, er det vanskelig å se for seg at dette skulle endre seg.

Det som ikke er avklart, er om Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling skal gjelde i området. På den ene siden har norske myndigheter opprettet en fiskevernsonen istedenfor en økonomisk sone. Det ble også gjort for å unngå å sette Svalbardtraktaten under press. På den andre siden har Norge i all hovedsak vært tydelig på at Svalbardtraktatens bestemmelser ikke gjelder utenfor territorialfarvannet og at tildelingene av kvoter er basert på historisk fiske.

Norge har vært tydelig både i Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) på at Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling ikke gjelder i havområdene utenfor Svalbard. Det kommer tydelig frem både når kystvakta anholder båter i fiskevernsonen og når det utveksles diplomatiske noter om saken.

Norge har hatt en konsekvent holdning til saken og jeg kan ikke se at det har vært endringer eller utvikling i norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet når det gjelder fisk og marine ressurser. Som vist i drøftingen holder EU og andre traktatmedlemmer saken på dagsorden, både ved å tildele snøkrabbekvoter og fiskekvoter til store protester fra norske myndigheter. Latvia er den som formelt har gått lengst i å hevde at Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling skal gjelde i fiskevernsonen. De aksepterer ikke dommen i norsk høyesterett og rederiet har anmeldt Norge til ICSID. Det blir spennende å følge med på hva de kommer frem til og om det vil ha konsekvenser for norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet.

Det er flere som antyder at det handler om retten til olje- og gassutvinning og at det er en kamp om ressursene. Hvis likebehandlingsprinsippet skal gjelde vil det få konsekvenser for hvordan olje- og gassnæringen i områdene rundt Svalbard skal forvaltes og at skatteinngangen fra næringen skal gå uavkortet til Svalbard jamfør traktatens bestemmelse om skattelegging. Dette kan skape utfordringer for Norge. De største utfordringer anser jeg å gjelde fordelingen av fisk og andre levende ressurser som snøkrabben; hvordan få den så rettferdig og ikke minst så bærekraftig som mulig.

Når det gjelder olje og gass så har Norge fra før av en restriktiv linje særlig i sårbare områder. Det er derfor ikke utenkelig at Norge vil bruke artikkel 2 i Svalbardtraktaten om beskyttelse av miljøet, samt Svalbardmiljøloven for å stoppe eventuell leting etter olje og gass. Det kan føre til inntektstap for Norge også, men gitt at særlig kravet til bærekraftig utvikling gjøres gjeldende så skal en ikke se bort fra at dette kan bli politikken hvis Svalbardtraktaten gjelder for havområdene utenfor Svalbard.

Til tross for at Latvia ser ut til å gå langt formelt for å få en avklaring, kan det være at EU og andre land ser seg mer tjent med å få til forhandlinger som er til gagn for alle parter.

Alternativet er at det blir endelig avklart at Svalbardtraktaten ikke gjelder, eventuelt at den gjelder, men at norske myndigheter bruker traktaten for å ivareta og utvikle et bærekraftig miljø. Det er kanskje årsaken til at saken aldri har vært meldt inn til domstolene i Haag.

Drøftingen viser at mange ønsker å ta del i naturressursene i havet utenfor Svalbard. Det er ingen grunn til å tro, eller tegn som tyder på at denne interessen vil avta. Det vil bli interessant å følge den videre utviklingen når det kommer til hvem som har rett til å ta del i disse i fremtiden. Det er heller ingen tegn som tyder på at Norge har tenkt å endre på forvaltningen

av likebehandlingsprinsippet i fremtiden, men hvis området kommer under traktatens bestemmelser så vet en jo ikke hva som kan settes i spill.

6.0 Landbasert næringsvirksomhet og likebehandling

For å finne ut om det har vært utvikling eller endring i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet når det gjelder næringsvirksomhet på Svalbard, ser jeg på hvordan utviklingen i norsk næringspolitikk har endret seg i perioden 2008-2020. Med næringsvirksomhet mener jeg overordnet næringspolitikk generelt samt gruvedrift og reiseliv spesielt.

Jeg ser først på de overordnede rammevilkårene for næringsvirksomhet generelt, deretter tar jeg for meg utviklingen innen gruvedrift og reiselivet spesielt. Det gjør jeg for at det er den overordnede politikken som legger grunnlaget for utvikling av nye næringer, mens gruvedrift har vært med siden etableringen av Svalbardsamfunnet og reiseliv er en næring som har vokst frem de siste tiårene. Det vil kunne gi et godt bilde av hvordan utviklingen har vært og som kan ses i lys av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktatens artikkel 3: «ha like rett til adgang og opphold – uten hensyn til grunn eller formål; de skal der kunne drive uhindret allslags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på fullstendig like fot, forutsatt at de retter sig efter de stedlige lover og forskrifter».

Næringsutviklingen på Svalbard har også et miljøaspekt ved seg og derfor er det nødvendig å se utviklingen i lys av deler av Svalbardtraktatens artikkel 2:

«Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til sikre bevarelsen og – om nødvendig – gjenoprettelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann, dog så, at disse forholdsregler alltid skal anvendes likt overfor alle de høie kontraherende parters undersåtter uten nogen som helst undtagelser, forrettigheter og begunstigelser, direkte eller indirekte, til fordel for nogen av dem».

Formålet til Svalbardmiljøloven, som trådte i kraft i 2002 anser jeg som et virkemiddel norske myndigheter har for å ivareta traktatens bestemmelser om ivaretagelse av miljøet.

Utgangspunktet for drøftingen er Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016). Som supplement har jeg brukt Regjeringens strategi for innovasjon og næringsutvikling fra 2019, heretter kalt regjeringsstrategi 2019. Det er laget flere dokumenter som tar for seg næringspolitikk, reiseliv og bergverk, blant annet strategisk næringsplan fra 2017. For å avgrense oppgaven og knytte den overordnede politikken til forvaltning av

likebehandlingsprinsippet, har jeg avgrenset drøftingen til å gjelde overnevnte dokumenter. Relevant data fra de utvalgte dokumenter ser jeg i sammenheng med informasjon fra informanter, klager fra traktatmedlem Russland, noe faglitteratur og eksempler på klager eller misnøye med forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i nyhetsbildet.

Utvikling av overordnet næringspolitikk på Svalbard 2008-2020:

Utviklingen viser at næringsvirksomheten på Svalbard har gått fra et samfunn basert i hovedsak på gruvedrift, til å bli et samfunn med gruvedrift, reiseliv, forskning og utdanning som de vanligste næringene. Etter at gruvedriften har blitt redusert særlig de siste årene, så har det vært en videreutvikling av reiseliv, forskning og utdanning. I tillegg er det kommet nye næringer som romaktiviteter, industri, handel og teknologi, der en har som ambisjon å videreutvikle Svalbard som testsenter for nye og bærekraftige løsninger.

Meld. St. 32 (2015-2016) og regjeringsstrategi 2019 vektlegger behovet for omstillingsdyktige og konkurransedyktige næringer. De skal helst gi helårsarbeidsplasser, være økonomisk lønnsomme og ha naturgitte forutsetninger for å etablere og utvikle seg på Svalbard. Det er også et uttrykt mål om at næringsutviklingen skal ha utgangspunkt i og være lokalisert til Longyearbyen. All næring skal tilpasses og/eller vike for miljøhensyn. Både norske og utenlandske aktører er dermed gjort oppmerksom på hvilke type næringer som ønskes velkommen og hvilke overordnede premisser som gjelder og dette kan anses å være i tråd med likebehandlingsprinsippet i artikkel 3.

Premisset for all næringsvirksomhet er i Meld. St. 22 (2008-2009) at den skal være med å sikre norske bosettinger på Svalbard. Meld. St. 32 (2015-2016) slår fast at all næringsvirksomhet skal være i tråd med eller bygge opp under målene for Svalbardpolitikken. Dette understøttes også av regjeringsstrategi 2019.

Næringsutvikling på Svalbard sett fra norsk perspektiv skal altså være i tråd med eller bidra til å nå målene i Svalbardpolitikken. Målene er konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen. I tillegg skal all næringsutvikling skje i tråd med de til enhver tid gjeldende miljøvernlover og regler.

Dette beskrives i Meld. St. 32 (2015-2016) og konkretiseres enda mer i regjeringsstrategien fra 2019.

I regjeringsstrategien 2019 vises det til ulike statlige tilskuddsordninger for næringslivet og at behovet for omstillings- og næringstiltak vurderes fortløpende. Riktignok sies det i Meld. St. 32 (2015-2016) at

«myndighetenes rolle er ikke å utpeke hvilke nye bedrifter og nye private arbeidsplasser som kan være aktuelle fremover. Myndighetens rolle er først og fremst, innenfor rammen av svalbardpolitikken, å legge til rette for at nye arbeidsplasser kan skapes innenfor de næringer der Svalbard har naturgitte fortrinn».

Dette kan gi inntrykk av at det er opp til den enkelte å skape næringer og arbeidsplasser innenfor disse rammene, men ser en i regjeringsstrategi 2019, så sies det «at Regjeringen ønsker å legge til rette for at det skal være attraktivt for norske private virksomheter å drive næringsvirksomhet og næringsutvikling i Longyearbyen (Regjeringsstrategi 2019, s. 7)».

I et likebehandlingsperspektiv kan det fra russisk side oppfattes som at norske myndigheter er villig til å strekke seg langt for å legge til rette for norske næringsaktører og at det dermed blir lettere for norske næringsaktører å etablere seg på Svalbard enn det er for utenlandske næringsaktører.

Et annet tema som problematiseres i Meld. St. 22 (2008-2009) og i regjeringsstrategi 2019, er arbeidsmiljø og arbeidsvilkår. Regjeringens strategi peker på at mange arbeidstakere ikke er en del av det organiserte arbeidsliv, noe som fører til store forskjeller blant arbeidstakere. Strategien uttrykker en forventning om at næringsaktørene sørger for at vilkårene for sine ansatte er trygge og stabile. Arbeidsmiljøloven gjelder også på Svalbard gjennom Svalbardlovens § 3, men i Meld. St. 22 (2008-2009) sies det at det er ikke spesielle regler for håndheving av arbeidsmiljøloven. Det vurderes også om flere lover innenfor arbeidsmiljøloven skal gjelde for Svalbard og her henviser regjeringsstrategi 2019 til seriøse standarder uten å gå nærmere inn på hva det er. Når norske myndigheter anmoder næringsaktører om å ha ordnede forhold for sine ansatte og vurderer at flere deler av arbeidsmiljøloven også skal gjelde for Svalbard, signaliserer det at arbeidslivsvilkår skal tas på alvor av alle aktører også de utenlandske. Hvis det frem til nå har vært opp til den enkelte aktør hvilke arbeidsvilkår ansatte skal ha, er det grunn til å tro at det for noen aktører vil bli krevende å etablere virksomheter eller videreføre disse hvis norske myndigheter setter

konkrete krav til arbeidsmiljø og arbeidsvilkår. En konsekvens av dette kan være at det er færre aktører som ser det lønnsomt å drive næring på Svalbard.

To av næringene som har vært og er sentral på Svalbard er bergverk og reiseliv og jeg skal i det neste avsnittet først gå inn på utviklingen av bergverk og drøfte det i lys av likebehandlingsprinsippet og deretter gjøre det samme med reiseliv.

Utvikling og status for bergverksindustrien, gruvedrift:

Gruvedrift har vært bærebjelken i Svalbardsamfunnet i over 100 år og er utgangspunktet for etableringen av samfunnet i Longyearbyen. I Meld. St. 22 (2008-2009) fremkommer det at gruvedrift og utvinning av kull fortsatt var den viktigste næringen mens i Meld. St. 32 (2015-2016) sies det at utviklingen av andre næringer fører til mindre behov for gruvedrift selv om den anses som viktig. Den fallende og varierende prisen i kullmarkedet førte til økonomiske utfordringer for Store Norske Spitsbergen Kulkompani. Gruvedriften i Longyearbyen og Svea utgjorde i 2008-2009 40 % av de samlede årsverk, mens den i 2018 utgjorde kun 7% av de samlede årsverk på Svalbard. I 2019 har Store Norske Gruvedrift AS (tidligere Store Norske Spitsbergen Kulkompani) drift i Longyearbyen, mens det russiske selskapet Trust Arktikugol har drift i Barentsburg. Det er Norge og Russland som har drevet gruvedrift og det har vært viktig for å opprette bosetningen både for Norge i Longyearbyen og for Russland i Barentsburg.

Ser en på gruvedrift i forhold til likebehandlingsprinsippet så sier Svalbardtraktatens artikkel 3 at en har lik rett til å drive bergverk på samme vilkår som andre, så lenge en forholder seg til lover og regler. Artikkel 8 viser til at Norge var forpliktet til å lage en bergverksordning som skulle drøftes med de andre traktatmedlemmene før den kunne iverksettes. Forhandlinger ble gjennomført og bergverksordningen ble vedtatt i august 1925.

Svalbardtraktaten sier ikke noe om hvordan eventuelle endringer i bergverksordningen skal gjøres (Dahl og Jensen, 2020, s. 40, 41). Mindre endringer er gjennomført og har etter hvert blitt en akseptert praksis. Hvis større endringer skal gjøres er det rimelig å anta at Svalbardtraktatens artikkel 8 om drøftelse blant traktatmedlemmene gjøres gjeldende (Dahl og Jensen, 2020, s. 40).

En annen lov som kan ha konsekvenser og føre til protester fra Russland er Svalbardmiljøloven. Den trådte i kraft i 2002 etter at myndighetene noen år tidligere

signaliserte behov for en gjennomgang av behovet for regler og reguleringer knyttet til miljøvern. Utgangspunktet var behovet for reguleringer og regler for å ivareta miljøet slik det kommer frem i Svalbardtraktatens artikkel 2. Da kullforekomsten ble redusert i Barentsburg ønsket Trust Arktikugol å åpne for gruvedrift i Coles Bay, en måte å sikre russiske arbeidsplasser og tilstedeværelse på også i fortsettelsen. Sysselmannen på Svalbard fant det ikke forsvarlig å drive gruvedrift der på bakgrunn av bestemmelser i Svalbardsmiljøloven. Dette styrket Russlands påstand om at Svalbardsmiljøloven er like mye et politisk virkemiddel som en beskyttelse mot miljøet (Åtland, 2014 s. 155). Klagen fra Russland ble tatt til følge i 2003 ved at det kan drives kulldrift, men ikke bygges ny infrastruktur.

Ved å bruke Svalbardsmiljøloven fikk det altså konsekvenser for bergverksordningen ved at det nå må søkes om tillatelse for å få lov til å drive med bergverk og gruvedrift, noe som kommer frem i Meld. St. 32 (2015-2016). Norske myndigheter kan dermed gi avslag på søknad om utvinning med hjemmel i lovverk som er utviklet for å ivareta traktatens artikkel 2 om vern av miljøet, men som samtidig da kan få konsekvenser for artikkel 3 om lik rett til å drive bergverksindustri. Dette anser jeg som uproblematisk da artikkel 2 sier at miljøverntiltak kan være å stanse aktivitet for å få naturen tilbake til det den var. Ser en på det norske prinsippet om at miljøvern trumfer annen aktivitet så er det en ting, men det viktige da vil være en konsekvent håndhevelse av det prinsippet.

Det er ikke sikkert at begrensninger i gruvedrift har så stor betydning da det ikke lengre er et lønnsomt kullmarked og at både Norge og Russland har redusert gruvedriften betraktelig. Så lenge regelverket er likt for alle er det vanskelig å si at dette er i strid med Svalbardtraktatens artikkel 3. Det er vel riktigere å si at det på grunn av Svalbardsmiljøvernloven kan ha blitt vanskeligere å få tillatelse til å drive bergverk, men det gjelder jo også norske aktører.

Status og utvikling reiselivsnæringen:

Reiselivsnæringen anses som viktig i Meld. St. 22 (2009-2009), der det skal legges til rette for at reiselivet utvikles til å bli en av basisnæringen, mens det anses som en etablert basisnæring i Meld. St. 32 (2015-2016). Dette videreføres i regjeringsstrategi 2019 som sier at reiselivsnæringen er en internasjonal vekstnæring også på Svalbard

Veksten i reiselivsnæringen startet for alvor på 1990-tallet og i regjeringsstrategi 2019 sies det at parallelt med reduksjon i antall arbeidsplasser innenfor bergverk, har antall arbeidsplasser økt i andre næringer, som reiselivet. Svalbard Reiselivsråd ble etablert i 1996 og er en medlemsorganisasjon for reiselivsaktører. Svalbard Cruise Network (SCN) er et samarbeidsnettverk for cruisevirksomheten rundt Svalbard, Association of Artic Cruise Operators er en sammenslutning av bedrifter som organiserer cruisevirksomheten i havområdene rundt blant annet Svalbard. Målet med organisasjonene er bærekraftig utvikling av reiselivet (Meld. St. 32 (2015-2016)).

Det vektlegges både i Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) at utviklingen i reiselivsnæringen må være i tråd med den gjeldende miljøvernlovgivningen og ellers være i tråd med målene i Svalbardpolitikken.

I 2020 fikk vi som kjent en pandemi som særlig har hatt konsekvenser for reiselivet. Jeg behandler ikke de konsekvensene i oppgaven, siden utviklingen innen reiselivet er preget av begrenset reisevirksomhet generelt.

I 2001 ble VisitSvalbard, et datterselskap til Svalbard Reiselivsråd etablert. Formålet til VisitSvalbard er å «bistå Svalbard Reiselivsråd og det offentlige med utføring av fellesoppgaver i reiselivsnæringen på Svalbard. Hovedoppgaven vil være beskrevet i årlige handlingsplaner utarbeidet av Svalbard Reiselivsråd. Selskapet kan drive med salg av varer og tjenester knyttet til reiselivsbransjen» (Visit Svalbard, 2021). VisitSvalbard fikk i 2016 2,2 millioner i statstilskudd og i regjeringsstrategien 2019 ønsker de å styrke tilskuddet med tanke på at reiselivsnæringen skal ha en bærekraftig utvikling. Ifølge Meld. St. 32 2015-2016 skal det legges til rette for at selskapet skal styrke sin posisjon blant annet gjennom å ha en koordinerende rolle i reiselivsnæringen.

De norske tilskuddsordningene til Svalbard reiselivsråd og VisitSvalbard er et norsk virkemiddel som bidrar til å ha oversikt, samle og til dels regulere reiselivet og turisme. Det kan også ses som et gode for alle traktatmedlemmene, men andre reguleringer kan skape hindringer for noen aktører, som for eksempel retten til å fly.

Russlands virksomhet i Barentsburg har i likhet med Norge redusert gruvedriften og satset mer på reiseliv. Det har ført til noen utfordringer for Russland og de tas opp av utenriksminister Sergey Lavrov i note (vedlegg, note 1) til utenriksminister Ine Eriksen Søreide i februar 2020:

«Som det mest akutte problemet forblir trust «Arktikugol» sitt bruk av helikopter. Dens flygninger er begrenset kun med formål knyttet til kullgruvevirksomhet. Under forholdene med økende turiststrøm til russiske byer og vitenskapsutvikling er det utvidede bruket av helikopter vitalt for vår næringsvirksomhet på øygruppen».

Russland anser at omstilling til andre næringer har skapt behov for å kunne bruke helikopter til mer enn den dispensasjonen de har fått knyttet til gruvedrift.

Ifølge Meld. St. 32 (2015-2016) gjelder helikopterdispensasjonen gruvedrift og flyving utover dette må det søkes dispensasjon om i det enkelt tilfelle, det vil ikke bli gitt en generell dispensasjon. Det kommer av at helikoptertrafikk eller annen luftfart ikke omfattes av Svalbardtraktaten.

Det fremkommer ikke om det er søkt om bruk av helikopter til andre formål, men så lenge luftfart ikke kommer inn under Svalbardtraktatens bestemmelser så er det opp til norske myndigheter å innvilge eller avslå en eventuell søknad.

Har utviklingen av næringspolitikken ført til endringer av likebehandlingsprinsippet:

Jeg har ikke funnet noe som tyder på at utvikling i næringspolitikk, bergverk og reiseliv har ført til endringer i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i perioden 2008-2020.

I utenriksminister Sergey Lavrovs note (vedlegg, note 1) til utenriksminister Ine Eriksen Søreide fra februar 2020 sier han: «(at) naturvernsoner på øygruppen stadig utvider seg på bekostning av territorier med tillatt næringsvirksomhet. Områder innenfor den såkalte «Spitsberg-firkanten» utlyses jevnlig for konsesjonsrunder for olje- og gass utvinning. Disse handlingene av den norske siden strider mot dens forpliktelser ifølge traktaten av 1920». Da Svalbardmiljøloven trådte i kraft i 2002 skapte det reaksjoner fra Russland og ifølge Jensen (Dahl og Jensen, 2020) var det en klar russisk oppfatning at Svalbardmiljøloven var kommet for å regulere og redusere russisk aktivitet på Svalbard.

I september 2020 la Sparebank1 ned sin filial i Longyearbyen og ifølge NRK reagerte den russiske generalkonsulen på Svalbard, Sergey Gushchin, med å sende brev til Sparebank1 der han hevdet at det var brudd på likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Han viste til at det blir vanskeligere for russere å ta ut lønn og kontanter. Sparebank1 viser til at de jobber for å finne gode bankløsninger for alle (Malmo og Klausen, 2020).

I noten fra februar 2020 (vedlegg, note 1) fra den russiske utenriksministeren Sergey Lavrov til utenriksminister Ine Eriksen Søreide ber han om bilaterale samtaler for å diskutere det som oppleves som hindringer for russisk næringsutvikling på Svalbard. Utenriksminister Ine Eriksen Søreide sier i sitt tilsvarende (vedlegg, note 2) til noten at Norge er kjent med innsigelsene fra Russland, som de har tatt opp ved flere anledninger. Hun sier videre at Russland er velkommen til å drive næringsvirksomhet så lenge norske lover og regler følges. Hun vektlegger ansvaret Norge har for å ivareta miljøet på Svalbard og at reglene er i tråd med folkeretten. Hun konkluderer med at det ikke er grunnlag for å føre bilaterale samtaler med Russland eller andre traktatmedlemmer.

På den måten praktiserer hun etter mitt skjønn noen av målene for Svalbardpolitikken. Hun fastslår suvereniteten ved å vise til norske regler og lover, hun viser til ansvaret norske myndigheter har for ivaretagelse av miljøet og til at norsk politikk ligger innenfor de folkerettslige forpliktelsene Norge har.

Norske myndigheter er forpliktet i Svalbardtraktatens artikkel 2 til å gjøre nødvendige grep for å ivareta miljøutfordringene på Svalbard. Klimaendringene har ført til nedsmelting av is og endringer av den naturlige faunaen, noe som krever handling fra norske myndigheter.

En av informantene sa følgende om utfordringene med likebehandling og miljøvern:

«La oss si det sånn da er det 100 bedrifter som kan få lov å utøve en aktivitet, så må det jo være sånn at de 100 må behandles likt i forhold til hvordan oppgaver de skal få lov å løse, for å lage det sånn billedlig. Jeg tror utfordringa ikke blir å sette ramma for hva Svalbard tåler, når disse rammene er lagt, hvem er det da som skal få utøve aktivitetene. De som blir utelatt kommer til å si at det ikke er likebehandling mens vi syntes at likebehandligna blir gjort på en utmerket og god måte»

Slik jeg oppfatter informanten er det ikke miljøvernet i seg selv, men at vernet virker så begrensende som medfører utfordringer. Det kan bli en kamp om ressursene og i slike situasjoner kan traktatmedlemmer hevde at ikke alle blir likt behandlet. I tillegg til at miljøvern hensynet kan oppleves som innskrenkende, kan det ytterligere forsterkes av at norske myndigheter har støtteordninger og virkemidler som stimulerer norsk næringsliv på Svalbard.

Utviklingen av rammene for næringspolitikken har skjedd gradvis fra 1990-tallet frem til i dag. I Meld. St. 22 (2008-2009)) ble det diskutert om en skulle endre prinsippet fra at lover på fastlandet ikke gjaldt Svalbard med mindre det var spesifikt sagt, til det motsatte at norske

lover gjaldt på Svalbard hvis ikke annet var nevnt. Dette ble ansett som så komplisert nettopp på bakgrunn av Svalbardtraktatens rammer, at det aldri ble realisert.

Dette tyder på at norske myndigheter er opptatt av å overholde de folkerettslige forpliktelsene traktaten inneholder.

Selv om det kan oppleves som mer krevende å etablere og drive næring på Svalbard så kan jeg ikke se at forvaltningen av likebehandlingsprinsippet har blitt påvirket av utviklingen av overordnet næringspolitikk, bergverk eller reiselivsnæringen. Det er heller ikke levert inn formell klage på brudd på traktaten til domstolene i Haag.

Jeg finner dermed ikke grunnlag for å si at det har vært endringer i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i artikkel 3 i Svalbardtraktaten i perioden 2008-2020.

6.0 Forskning og likebehandling

Er forskning en del av Svalbardtraktatens artikkel 3 eller anses det som frivillig likebehandling? Har det vært endringer i vilkårene for forskning i perioden 2008-2020?

Det er i hovedsak Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) som er utgangspunktet for å svare på spørsmålene om forskning er en del av traktatens bestemmelser og om det har vært endringer i vilkårene i perioden. For å supplere datamaterialet er tidligere Meld. St. 39 (1974-1975) og Meld. St. 40 (1985-1986) samt faglitteratur, klager på brudd på Svalbardtraktaten og eksempler fra nyhetsbildet en del av drøftingen.

Regjeringens meldinger til Stortinget om Svalbard har i alle år hatt egne kapitler om folkerettslige rammer. Kapitlene i hver melding om Svalbard tar for seg for Svalbardtraktaten, bakgrunn og hvordan den skal forstås og praktiseres. En del av spørsmålet i dette avsnittet er om forskning er en del av Svalbardtraktatens artikkel 3 eller om det anses som frivillig likebehandling. I Meld. St. 39 om Svalbard (1974-1975 s. 9) henvises det til artikkel 5 i Svalbardtraktaten om opprettelse av en overenskomst der vilkår for å drive forskning skal konkretiseres. Det vises til at så lenge denne ikke er inngått er det norsk suverenitet som gjelder og dermed opp til norske myndigheter å sette rammene for forskning.

Dette videreføres i senere meldinger om Svalbard og i Meld. St. 22 (2008-2009) utdypes problemstillingen med at artikkel 5 om overenskomst ikke har noen føringer for innhold og at bestemmelsen ikke er fulgt opp. Det slås dermed fast også i denne meldingen at det er norsk suverenitet som ligger til grunn for hvilke regler som gjelder for forskning. Denne tolkningen

videreføres i Meld. St. 32 (2015-2016), der det legges til at «å etablere en overenskomst ikke lenger er relevant» (2015-2016, s. 22). Det er heller ikke kommet inn klager til domstolene i Haag fra andre traktatmedlemmer på denne saken. Det tyder på at norsk suverenitet når det gjelder forskning også er akseptert av traktatmedlemmene.

Selv om forskning ikke kommer inn under Svalbardtraktatens bestemmelser, har internasjonale forskere vært en del av forskningsmiljøet på Svalbard til alle tider og er det også i dag. Både Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) legger stor vekt på at utenlandske forskere er velkomne til Svalbard og viktig for den internasjonale arktiske forskningen. Dette presiseres på ulike steder i meldingene. I neste avsnitt skal jeg se om utviklingen innenfor forskning har ført til endringer i vilkårene for å drive forskning på Svalbard.

Har det vært endringer i vilkårene for forskning i perioden 2008-2020:

Meld. St. 22 (2008-2009) viser til at det historisk alltid har vært nasjonal og internasjonal forskningsaktivitet på Svalbard og at Svalbard med sin unike natur og geografi har naturlige forutsetninger for at det drives forskning der.

Utover å ha en vertskapsfunksjon la ikke norske myndigheter seg bort i hva det ble forsket på og hvordan forskningen ble organisert, før etter 1990 (Dahl og Jensen, 2020, s. 121 og 122). Dette støttes av Meld. St. 22 (2008- 2009) som i tillegg viser til at investeringer knyttet til forskning kom etter 1990. I Meld. St. 32 (2015-2016) vises det til at en ikke er pålagt å registrere forskningen som utøves på Svalbard i RiS-databasen (en database som registrerer informasjon om forskning og overvåkingsprosjekter på Svalbard og omegn) selv om det ble oppfordret til det. Fra 2015 ble det pålagt å registre prosjektet i RiS-databasen hvis en hadde behov for tillatelse til ferdsel, jamfør Svalbardmiljøloven. Et annet virkemiddel er at hvis en har mottatt støtte til forskning fra Svalbards miljøvernfond og Norges forskningsråd må prosjektet registreres. Det vises også til at utviklingen av databasesystemet RiS har forbedret oversikten over forskningsvirksomheten og i løpet av 2021 vil det bli etablert en ny RiS (The Research in Svalbard database, 2021).

Hovedmålene for forskningspolitikken er lik i både Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) og sier blant annet at Svalbard skal videreutvikles som plattform for internasjonal forskning, høyere utdanning og miljøovervåking. I tillegg skal øygruppens infrastruktur og unike forskningsmuligheter utnyttes i større grad, samt at Norge skal ha en

faglig lederrolle og ikke bare være en tilrettelegger. All forskningsaktivitet skal ta hensyn til og være i tråd med miljøvernkrav. Forskning innenfor klima og miljø er et naturlig fokusområde. Det å få kunnskap om konsekvensene av klimaendringene, blant annet at temperaturen stiger mye hurtigere enn først antatt, anses som viktige faktorer for å styrke og styre forskningen i naturfaglig retning og noe som er vesentlig for norske myndigheter.

I tillegg vektlegges det i Meld. St. 22 (2008-2009) behovet for å styrke norsk forskning slik at en ikke bare innehar en vertskapsrolle, men også er deltaker i forskningen. Videre fremkommer behovet for å koordinere forskningen på en bedre måte. Dette videreføres i Meld. St. 32 (2015-2016), og styrkes betraktelig ved at det varsles tiltak for bedre ressursutnyttelse og koordinering, få tydeligere faglige prioriteringer, styrket kvalitet og faglig ledelse samt ha mer klare forventninger til vitenskapelig kvalitet, samarbeid og åpen deling av data.

En av informantene forklarte arbeidet med å styrke norsk eierskap til forskningen slik:

«Det er en kamp om revir- hvem er det som bestemmer over hva, hva er det som er kjernen i problematikken. Det handler ikke om forskningen som sådan, det handler om hvordan vi organiserer driften av Ny -Ålesund, det er det som er kjernen. Det som var gjort da forsøksvis fra Regjeringen var jo å stramme opp. For man så at i Ny- Ålesund var det utfordringer knyttet til måten drifta ble organisert på også mente man at Norsk Polarinstitutt som drifter Trollstasjon, drifter Jan Mayen ja og en lang rekke av de her stedene, også har organisasjonen fått til å drifte Ny -Ålesund på en mer effektiv måte. Man så en del synergier der, ...også har det jo vært uheldige greier med strategien når den var ute på høring, men det er jo fortsatt sånn det skal være fri forskning på Svalbard, det stilles noen krav til at forskningen skal være relevant for å utføres der, det er ikke hvem som helst som får komme til Svalbard å forske på hva som helst, det som skal utføres det må være relevant for det stedet en faktisk er på. Det er kjernen i innholdsstyringa og at man også målretter og klargjør det der på en bedre måte enn det man har gjort frem til nå. For det er jo de som har argumentert med at noen forskningsstasjoner ikke driver med så mye forskning som å bare være til stede».

Jeg oppfatter at informanten antyder at ved å innrette forskningen der norsk suverenitet og rammer for forskning ligger til grunn, får en fjernet enhver tvil om hvem som bestemmer samtidig som en får bort aktivitet som etter norske øyne ikke hører til på Svalbard.

Meld. St. 32 (2015- 2016) signaliserte som tidligere nevnt, behovet for bedre koordinering og å styrke vertskapsrollen. Dette ble fulgt opp med egen strategi for høyere utdanning og

forskning på Svalbard i 2018 og en egen forskningsstrategi for Ny-Ålesund, vedtatt våren 2019 (Forskningsrådet, 2019). Norsk Polarinstitutt er en viktig institusjon og har en koordineringsrolle både som sekretariat for Ny-Ålesund Science Managers Committee (NySMAC) (en organisasjon for frivillig koordinering av forskningsprosjekter i Ny-Ålesund) og er ellers sentral i polarforskningen (Meld. St. 32 (2015-2016)). Signalene fra Meld. St. realiseres gjennom at Norsk Polarinstitutt skal ha vertskapsrollen i Ny-Ålesund og har koordineringsansvaret for forskningsstrategien som ble vedtatt våren 2019.

Norges forskningsråd har hatt ansvaret for å utarbeide forskningsstrategien for Ny-Ålesund, med føringer om at det skulle skje i dialog med berørte departementer samt norske og utenlandske forskningsmiljøer. Den vedtatte strategien innebærer blant annet at forskningen organiseres i temasenter, den sentreres rundt naturvitenskap, ikke samfunnsvitenskap og skal foregå etter nærmere bestemte vilkår.

I prosessen med å utarbeide strategien sendte Kina et høringsvar som kritiserte arbeidet og hevdet at forslaget var i strid med Svalbardtraktatens artikkel 5 om overenskomst. Ifølge et intervju med nettavisen Uniforum stilte de blant annet spørsmål ved den tiltenkte rollen til Norsk Polarinstitutt og prinsippet om fri forskning og det de opplevde som å bli fratatt muligheten til å forske på det en måtte ønske (Hanger, 2019, 25.januar). Kineserne anerkjente samtidig Norges suverenitet på Svalbard, noe som ifølge professor Geir Ulstein står i motsetning til hverandre, all den tid forskning ikke reguleres av Svalbardtraktaten (Hanger, 2019, 25.januar).

Russland reagerte også på ny forskningsstrategi i Ny-Ålesund og utenriksminister Sergey Lavrov sier blant annet i et brev til utenriksminister Søreide i februar 2020 at det er vanskelig å utføre forskeraktivitet på grunn av norsk styrking av suverenitet (vedlegg, note 1). I sitt tilsvarende sier utenriksminister Ine Eriksen Søreide blant annet at Russlands innspill er kjent for norske myndigheter og minner om norsk suverenitet og ansvaret Norge har for det sårbare miljøet på Svalbard (vedlegg, note 2).

Så vidt jeg finner ut var det Kina og Russland som trakk Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling inn i arbeidet med ny strategi for Ny-Ålesund, mens for eksempel Storbritannia mente forslaget virket begrensende i forhold til rekruttering. Forskningsrådets direktør John-Arne Røttingen presenterte den nye strategien som et resultat av godt samarbeid fra alle aktører og trekker frem samarbeidsforumet Ny-Ålesund Science Managers Committee

(NySMAC) som særlig viktig. NySMAC består av både norske og utenlandske forskere og representerer deres forskningsinstitusjoner (Forskningsrådet, 2019, 21.mai).

Det har så vidt jeg kan se heller ikke vært støy rundt norsk rett til å vedta forskningsstrategien for Ny-Ålesund i etterkant og samlet sett ser det ut til at det endelige resultatet er akseptert av alle.

Oppsummering:

Det er i tråd med Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016) at både norsk eierskap og forskningen som skal foregå på Svalbard skal ta utgangspunkt i de naturgitte forutsetningene og ved å avgrense dette vil det også belaste miljøet i mindre grad. De siste års utvikling og politiske vedtak innfrir etter mitt syn ambisjonene i Meld. St. 32 (2015-2016) rundt å styrke norsk posisjon som vertsland og som koordinator for forskermiljøet. På den andre siden kan en ha forståelse for at endringene oppfattes som inngripende for utenlandske forskere, som er vant til å forske på Svalbard under egen institusjon og egne prioriteringer. De store endringene kan også sies å ha kommet over relativt kort tid og det i seg selv kan føre til at en får inntrykk av at endringene er større enn de egentlig er.

Det har kommet endringer i vilkårene for forskning både for norske og utenlandske forskere i de siste årene og særlig mellom 2015-2020. Det kan likevel ikke anses som endring i forvaltning av likebehandlingsprinsippet, da forskning ikke er en del av Svalbardtraktatens artikkel 3 om likebehandling og at artikkel 5 om overenskomst ikke anses som relevant. Det er heller ingen som har klaget Norge inn for domstolene i Haag om brudd på disse bestemmelsene. Dermed er det opp til norske myndigheter hvordan de ønsker å organisere forskningsvirksomheten og hvilke rammer de setter for aktiviteten.

6.0 Endring eller kontinuitet i forvaltningen av likebehandlingsprinsippet?

Det er ikke mye i datamaterialet, verken fra dokumenter, informanter, notevekslinger eller nyhetsoppslag som tyder på at norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet er vesentlig endret i perioden 2008-2020.

Det er imidlertid ett funn som går igjen i alle temaene jeg har drøftet og det er at en i perioden ser ut til å ha fått en sterkere hevdelse av norsk suverenitet på Svalbard. Det har ikke vært

strid om norsk suverenitet på Svalbard, men det er tegn som tyder på at norsk suverenitet markeres på en annen måte nå enn før.

Det er rimelig å anta at målene i norsk Svalbardpolitikk er drivende for norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i seg selv. Dermed kan en ikke se målet om «korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og at kontroll med at den blir etterlevet» (Meld. St. 32, s. 12) isolert. Det må sees i sammenheng med målene som handler om å opprettholde det norske samfunn, sikre villmarksnatur og bevare ro og stabilitet i området.

Det i seg selv er ikke i strid med likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten, eller en uvanlig måte å markere suverenitet på. Men måten den utøves på kan som vist i drøftingen føre til at traktatmedlemmer stiller spørsmål ved legitimiteten ved utøvelse av makt hjemlet i suvereniteten og heller anser det som brudd på likebehandlingsprinsippet. Det viser blant annet striden rundt kontinentalsokkelen og fiskevernsonen.

I datamaterialet har jeg funnet ut at utøvelsen av suvereniteten enten hjemles i Svalbardloven, at norske lover gjøres gjeldende på Svalbard eller at det lages nye lover. I tillegg hjemles utøvelse av suvereniteten i folkerettslige konvensjoner som havretten. Det kan nesten se ut som at det gamle ordtaket «med lov skal landet bygges» kan gjøres om til «med lov skal Svalbard bygges».

Det er heller ikke funn som tyder på at Norge har endret likebehandlingsprinsippet når det kommer til artikkel 9, verken angående egne eller andre lands militære aktiviteter. Jeg finner likevel antydninger til at en i Meld. St. 9 (2019-2020) om nordområdene har litt mer vektning på avskrekking enn beroligelse. Ser en det i sammenheng med at militærøvelser foregår lengre og lengre nord og at utenlandske soldater i perioder er stasjonert så langt nord som Setermoen kan det tyde på en endring. Denne endringen styrkes ved at Norge har inngått en bilateral tilleggsavtale med USA om forsvar, der amerikanerne får større muligheter og rettigheter innenfor et gitt rammeverk (Utenriksdepartementet, 2021). Denne dreiningen har i denne omgang ikke noe betydning for artikkel 9, men det registreres at russiske myndigheter reagerer ved å konstatere at Norges forsvarspolitik med selvpålagte restriksjoner er over og at Arktis militariseres mer og mer (NTB, 2021).

Det som kan komme på bordet ved en senere anledning er hvilke militære aktiviteter som regnes innenfor artikkelens bestemmelser og hvilke som ikke gjør det og også i denne diskusjonen er det vel mulighet for at flere argumenter hjemles i suvereniteten.

Når det gjelder bruk av lovverket så har det slik jeg viser til i drøftingen vært stadige tilbakemeldinger fra Russland, som anser Svalbardmiljøloven som et virkemiddel for å hindre dem tilgang til å drive med økonomiske næringer. Fra en norsk posisjon er det miljøforpliktelsen som ligger til grunn for Svalbardmiljøloven, men det er rimelig å anta at en styrking av denne også øker Norges mulighet til utøvelse av suvereniteten på Svalbard uten at det er brudd på likebehandlingsprinsippet i traktaten. Det samme gjelder andre lover som for eksempel forskriften til Svalbardloven om bortvisning av uønskede personer.

Forskning kommer etter norsk syn ikke under Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling. Likevel vies forskning stor plass både i Meld. St. 22 (2008-2009) og Meld. St. 32 (2015-2016). Det har historisk sett vært et internasjonalt forskermiljø og norske myndigheter er tydelig på at det er ønskelig også i fremtiden. Det som er nytt er at Norge går fra å ha en vertsrolle for internasjonal forskning til å ha et aktivt eierskap til forskningen, noe som har utkrystallisert seg i en helt ny organisering av forskningsaktiviteten. Tankene om en ny rolle i forskningen som kommer frem i Meld. St. 22 (2008-2009), ble videreført i neste stortingsmelding og deretter konkretisert i ulike strategier. Dette viser at Norge i perioden fra 2008-2020 gradvis har styrket Norges posisjon i polarforskningen ved å utøve den retten suvereniteten gir landet. Det tyder på at likebehandlingen som utøves fra norsk side i hovedsak er av norske interesser, selv om det er en viss ivaretagelse av forskningens historikk.

Hovedfunnene i delspørsmålene viser at det ikke er endring i forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten, men i perioden 2008-2020 har Norge vist en mer aktiv og konsekvent utøvelse av suvereniteten på Svalbard.

5.0 Norsk og russisk atferd i et realistisk og liberalistisk perspektiv.

Som det kommer frem i drøftingene i kapittel 4 så har det ikke vært vesentlige endringer i norsk forvaltning av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten i perioden 2008-2020.

Funnene tyder på at norske myndigheter i større grad enn før utøver og markerer sin suverenitet i området. Dette synliggjøres også gjennom noen av klagene fra andre traktatland, deriblant Russland. Det vil være interessant å se nærmere på om realismen og/eller liberalismen kan forklare hvorfor Norge markerer sin suverenitet sterkere enn før.

Klagene fra Russland er kommet til uttrykk både gjennom offisielle notevekslinger og nyhetsoppslag. Det som skiller Russlands klager fra andre klager er at de omfatter flere områder innenfor Svalbardtraktaten. Hvis en ser dette i sammenheng med at Russland tidligere var en militær supermakt, er det største landet i nord og er nabo til Norge så vil det være spennende å se om Russlands atferd kan forklares ut fra realismen og liberalismen, som jeg presenterte i kapittel 2.

Gjennom å ha bearbeidet og drøftet datamaterialet er det noen sentrale begreper innenfor de teoretiske retningene som utkrystalliserer seg. Det er særlig begrepene sikkerhetsdilemma, makt og maktbalanse, kapasitetsbygging, beroligelse og avskrekking på den ene siden og samarbeid, gjensidig nytte og institusjoner på den andre siden som kommer til uttrykk i den informasjonen jeg har hatt som utgangspunkt for oppgaven.

I første omgang skal jeg se på atferd som kan forklares i et realistisk perspektiv og deretter atferd som kan forklares i et liberalistisk lys.

Atferd som kan forklares i et realistisk perspektiv:

I klassisk realisme er staten den viktigste aktør der egen sikkerhet, militær makt og maktbalanse er sentral (Jackson og Sørensen, 2013, s. 69). Mistillit og mistenksomhet overfor andre er dermed stor og stater søker sikkerhet gjennom å styrke sin militære evne og/eller alliansebygging. For småstaten Norge er forholdet til USA av særlig betydning i denne forbindelse, fordi USA er verdens største militærmakt.

Både Norge og Russland har som offisiell politikk at Arktis skal være preget av fred og forutsigbarhet (Meld. St. 32 (2015-2016), Dahlburg, 1987). Det kan derfor være en antagelse at sikkerhetsdilemmaet ikke bør være en aktuell problemstilling i Arktis.

Kristian Åtland (2014, s. 146) peker imidlertid på russiske bekymringer over militær aktivitet på Svalbard, uenigheter om fiskevernsonen, om Norges rett til petroleumsressurser og håndhevelse av Svalbardmiljøloven som aktuelle sikkerhetsdilemmaer. I tillegg er Norges medlemskap i NATO et sikkerhetspolitisk dilemma på Svalbard og en kilde til bekymring på russisk side.

Norsk sikkerhetspolitikk kan forklares ut fra at basepolitikken har stått fast siden medlemskapet i NATO i 1949. Bakgrunnen for å bli medlem i NATO var lærdommen fra

andre verdenskrig da Norge ble okkupert av Tyskland til tross for at de var erklært nøytral (Lindgrenn og Græger, 2017, s. 94).

Medlemskapet skal sikre Norge militær støtte i eventuelle fremtidige konflikter. Norge er et lite land og har ikke militær kapasitet til å sikre seg alene. En stats kapasitet vektlegges i strukturell realisme og er avgjørende for makten staten har. Det er derfor behov for å søke etter allierte for å få makt nok til å ivareta egen sikkerhet (Smith et al 2011, s. 91). Norge har kapasiteter både innenfor naturressurser og økonomi, men militært sett blir det ansett som et lite land i forhold til Russland (Østhagen, 2016, s. 92). Gjennom å bli medlem av NATO fikk Norge den militære makten og dermed tilstrekkelig kapasitet.

Selv med medlemskap i NATO betyr ikke det at Norge kunne foreta seg hva som helst overfor Sovjet og senere Russland. Svalbards strategiske plassering mellom to supermakter under den kalde krigen gjorde at norske myndigheter måtte balansere sikkerhetspolitikken ved å være medlem av NATO på den ene siden og ved å ikke provosere gjennom selvpålagte restriksjoner på en tydelig måte overfor Sovjetunionen (Åtland og Pedersen, 2008, s. 235). Denne balansen bidro til at det aldri kom til store konflikter under den kalde krigen (Heier og Kjølberg, 2018). Den gjensidige avskrekkingen mellom Sovjetunionen og NATO ga en maktbalanse som virket stabiliserende i seg selv (Østerud, 2007. s. 257). Ifølge strukturell realisme fører avskrekking og maktbalanse til fred, slik som under den kalde krigen fordi omkostningene ved å utfordre hverandre ble ansett som for stor (Smith et al, 2011, s. 92). Opprustningen av atomvåpen på begge sider, kan være et eksempel på at bruken av disse ville ført til for store omkostninger for begge parter.

Defensiv og offensiv realisme er retninger innenfor strukturell realisme som vektlegger at internasjonale strukturer er med å holde orden i en anarkisk verden. Defensiv realisme vektlegger at en ikke går lenger i sin søken etter makt enn man må og den oppnås ved å ikke provosere andre, mens den offensive realismen setter søkelys på å søke så mye makt som mulig for å oppnå et regionalt hegemoni, da et globalt hegemoni anses som en utopi. Norge har de siste årene styrket samarbeidet med allierte. Blant annet ved at det ble inngått en folkerettslig bindende tilleggsavtale med USA i april i år, en avtale som blant annet handler om nasjonal forsvarsevne og NATO (Utenriksdepartementet, 2021). I tillegg inviteres allierte til militære øvelser på norsk jord og de selvpålagte restriksjoner som hvor de øver og hvor langt nord de øver er langt på vei opphørt jamfør kap. 4.1. Dette poengteres også av forsvarsminister Frank Bakke-Jensen (Bakke-Jensen, 2018) der han hevder at

basepolitikken står fast, men at den justeres i forhold til den enhver tid gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen Norge står i. Defensiv realisme har siden den kalde krigen kunnet forklare norsk sikkerhetspolitikk og utviklingen nevnt ovenfor kan i noen grad etter mitt syn også forklares av offensiv realisme. Norge vil alltid i kraft av sin størrelse være avhengig av å ha allianser. Det er dermed ikke sannsynlig at offensiv realisme på noe tidspunkt kan forklare Norges sikkerhetspolitikk alene. Det interessante her er å se hvor mye basepolitikken kan endres, samtidig som den hevdes at den er tilpasset, men innenfor de rammene som da den ble opprettet i 1949.

Russland har som nevnt «alltid» vært på Svalbard og er det landet ved siden av Norge som har hatt og har bosetning der oppe. De var sannsynligvis og de første som overvintret (Jørgensen, 2003). De var ikke med i forhandlingene om Svalbardtraktaten fordi deres regjering ikke var anerkjent etter revolusjonen i 1917, men de var likevel tungt inne på Svalbard ved å sikre seg rettighetene til kullutvinning både i Grumantbyen og Barentsburg tidlig på 1930 tallet (Dahl og Jensen, 2020, Jørgensen, 2003).

Sett i lys av at de har historiske røtter på Svalbard, kan Russland oppleve at de ikke får de rettigheter de mener de har krav på og de kan føle på en opplevelse av å være svekket (Jørgensen og Østhagen, 2020, s. 173). Det blir dermed viktig for Russland å opprettholde og/eller styrke posisjonen sin på Svalbard, gjennom å ha bosetting og aktivitet der. Det kan forklare hvorfor de med jevne mellomrom anklager Norge for brudd på Svalbardtraktaten.

Selv om den kalde krigen var forutsigbar og stabil, var den preget av mistillit og mistenksomhet mellom Norge og Russland. Mistillit og skepsis ble trukket frem som en av hovedutfordringene i forholdet mellom Norge og Russland av Russlands ambassadør til Norge, Yuri Fokin og dette ble beskrevet som arven fra den kalde krigen (Åtland og Pedersen, 2008 s. 227). Russiske styrker var med og frigjorde Finnmark fra tysk okkupasjon og de trakk seg ut fra norsk territorium umiddelbart etter frigjøringen. Norge ble i 1949 medlem av NATO og i 1951 ble Svalbard en del av NATOS kommandoområde (Åtland og Pedersen, 2008, s. 236). Dette kan være noen av forklaringene på hvorfor Russland er skeptisk og mistenksom.

Når en kobler dette til at Norge i større grad markerer sin suverenitet på Svalbard, kan det russiske perspektivet være at de får bekreftet at Norge ønsker de bort fra Svalbard og legger alle slags hindringer for å oppnå det. I forbindelse med 100-års markeringen av Svalbardtraktaten sendte den russiske utenriksministeren en diplomatisk note (vedlegg, note

1) der han sier at Norges økte suverenitetshåndhevelse går på bekostning av forpliktelsene om likebehandling og at grepene som gjøres fra norsk side anses som et forsøk på å fjerne Russland fra Svalbard. Han nevner spesielt praktiseringen av Svalbardmiljøloven, fiskerireguleringen og restriksjoner rundt luftfarten som problematisk.

Et annet perspektiv på samme sak er Russlands bekymring for økt militær aktivitet på Svalbard og brudd på artikkel 9 i Svalbardtraktaten. Bekymringen særlig knyttet til at Svalbard fungerer som «NATOs utpost i nord», slik en artikkel i Pravda problematiserte det i 2003 (Åtland og Pedersen, 2008, s. 228). Ifølge Jørgensen (2003) har Russland og Norge ulik fortolkning av artikkel 9 i Svalbardtraktaten. Norge tolker artikkel 9 dithen at faste installasjoner med militære formål faller innenfor bestemmelsene, mens anløp av kystvakta er utenfor. Russland tolker derimot artikkel 9 slik at all aktivitet av militær karakter er i strid med Svalbardtraktaten (Jørgensen, 2003).

Russland får etter eget syn ikke utnyttet naturressursene på og rundt Svalbard slik de mener likebehandlingsprinsippet forutsetter. Den militære interessen er knyttet til Svalbards strategiske beliggenhet. Havområdet mellom Bjørnøya/Svalbard og Nordkapp er den russiske Nordflåtens eneste mulighet til å komme seg ut i Norskehavet og Nord-Atlanteren (Åtland og Pedersen 2008, s. 229) Ifølge realismen fører disse momentene til sikkerhetsdilemmaer både når det gjelder å ivareta økonomiske og militære interesser.

I tillegg er det rimelig å tro at hvis det etableres aktiviteter i regi av NATO på Svalbard så vil russerne oppleve det som en sikkerhetspolitisk utfordring og en provokasjon. Selv om det ikke er kjente planer om å øke militær aktivitet på Svalbard, kan det se ut til at mye fortolkes med en generell mistillit fra russisk side. Blant annet hevder de at Norges bilaterale forsvarsavtale med USA fører til at Norge militariserer Arktis (Johnsen, 2021) og dermed er det ikke urimelig å anta at russerne mener at med denne avtalen blir veien til å militarisere Svalbard kortere for norske myndigheter.

Den strukturelle realismens utgangspunkt er at vi lever i en anarkisk verden, i den forstand at det ikke finnes noen overnasjonal myndighet. Det er opp til staten selv å sikre sine interesser for å overleve og at dette gjøres utfra hvilke kapasiteter den enkelte stat har innenfor den internasjonale strukturen (Smith et al, 2011, s. 91). I dette tilfellet kan Svalbardtraktaten sies å representere en form for overnasjonal myndighet, der Norges suverenitet over Svalbard innebærer at de skal forvalte Svalbardtraktaten. Dette gir Norge større makt enn resten av traktatmedlemmene. Det kan ligge flere geopolitiske hensyn til grunn for at Norge markerer

suvereniteten i større grad enn før. Ved å markere suvereniteten sterkere kan det være at Norge forsøker å demme opp for at andre traktatmedlemmer ønsker å ta del i naturressursene på Svalbard, noe vi ser i konfliktene rundt torskekvote med EU og krabbefangsten med Latvia. Det er dermed rimelig å si at Svalbard og havområdene rundt utgjør en kapasitet som Norge ønsker å beholde eller styrke og det kan av andre traktatland oppleves som at likebehandlingen svekkes.

Alle traktatmedlemmene er enig i at Norge har full suverenitet over Svalbard, men det er noe uenighet om på hvilke områder likebehandlingen skal gjelde. EU, Latvia, Storbritannia, Nederland og Russland uttrykker dette på ulikt vis, men alle er de interessert i å få ta del i naturressursene på Svalbard (vedlegg, note 5 og 7).

Markeringen av norsk suverenitet på Svalbard har økt på flere områder som vist ovenfor og i foregående kapittel. Norge hevder de markerer egen suverenitet innenfor de internasjonale strukturene som Svalbardtraktaten kan sies å være. Fra russisk side kan det se ut som det er to mål: Å fjerne Russland fra Svalbard og at Arktis og dermed Svalbard militariseres ved økt aktivitet også av NATO. Dette vil nok Russland også oppleve som en endring fra tidligere og må tas med når en ser hvordan de forholder seg til norsk utøvelse av suverenitet på Svalbard.

Denne gjennomgangen viser at begreper som sikkerhetsdilemmaer, kapasitetsbygging, makt og maktbalanse er sentrale begreper som direkte eller indirekte angår Svalbard. Norsk og russisk atferd i denne sammenheng har trekk fra både klassisk og strukturell realisme. Det bidrar til at vi kan forstå hvorfor de agerer som de gjør.

Åtland (2014 s. 161) hevder at manglende tillit og usikkerhet rundt motpartens intensjoner i det lange løp kan bedres ved å styrke institusjoners rolle, styrke dialogen mellom NATO og Russland og at andre typer samarbeid kan bedre situasjonen. Dette for at Svalbard og nordområdene også i fremtiden skal være en stabil og fredelig region.

Dette fører meg videre til hvordan det mellomstatlige samarbeidet har vært mellom traktatmedlemmene og særlig mellom Norge og Russland og hvordan liberalismen kan bidra til å forklare bakgrunnen for samarbeidet.

Atferd som kan forklares i et liberalistisk perspektiv:

Jeg finner også trekk av politisk, sosial og økonomisk liberalisme som til en viss grad kan forklare atferden til både Norge og Russland på flere områder. Med unntak av

fiskerisamarbeidet, er lite av samarbeidet knyttet direkte til Svalbard. Samarbeidet er derimot knyttet til nordområdene som Svalbard er en del av. Liberalismen har en antakelse om at felles interesser fører til samarbeid og som igjen fører til inngåelse av flere avtaler og felles regler (Jackson og Sørensen, 2010, s. 47). Det skal vi se nærmere på i de kommende avsnittene.

Samarbeidet mellom Norge og Russland skriver seg tilbake til pomorhandelen som ble etablert på 1700-tallet og varte frem til 1917 og den russiske revolusjonen. Sovjetunionens bistand til frigjøringen av Norge og Finnmark på slutten av den andre verdenskrig kan vel ikke klassifiseres som et samarbeid over tid, men bistanden til frigjøringen fra Tyskland og at de trakk seg umiddelbart ut fra Norge etter dette, har vært brukt av både Norge og Russland til å beskrive det gode forholdet mellom landene. Etableringen av fiskerisamarbeidet «Den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon» under den kalde krigen er et godt eksempel på et langvarig samarbeid under skiftende politiske forhold.

Samarbeidet mellom Norge og Russland og med andre arktiske stater skjer på flere nivåer og en av informantene beskrev det slik: «Jeg har vært på en del arktiske rådsmøter, det er bare sånne anorakker og isbjørner og miljø. Mens i Barentssamarbeidet så er det praktisk, logistikk og handel og så videre». Jeg tror informanten med dette prøver å beskrive forskjellen på hva de ulike samarbeidene innebærer og i det følgende skal jeg se nærmere på Barentssamarbeidet og Arktisk råd og hvilke roller de har.

Barentssamarbeidet:

Barentssamarbeidet ble etablert i 1993 og har som formål å blant annet jobbe for bærekraftig utvikling, være et forum for samarbeid innenfor flere områder og sette urfolks situasjon på dagsorden (Hønneland, s. 89, 2014). Barentssamarbeidet har også for Norge og Russlands del inkludert folk-til-folk samarbeid, kultur og sportsutvekslinger som står sterkt også i dag. I en masteroppgave fra 2016 konkluderes det med at Barentssamarbeidet mellom Norge og Russland går som normalt og er i liten grad påvirket av Ukrainakrisen i 2014.

Barentssamarbeidet ble beskrevet som en *øy av normalitet* etter Ukrainakonflikten (Blakar, 2016). En av informantene sa det slik:

«Norges viktigste fredsprosjekt, det viktigste utenrikspolitiske initiativet som er tatt i Norge etter krigen ved siden av NATO-medlemskapet, det er Barentssamarbeidet, for det angår Norge og folk på begge sidene av grensen, hver dag».

Dette er i tråd med den liberalistiske tradisjonen om at samarbeid forebygger konflikter (Viotti og Kauppi, 2014, s. 127). Den sosiale liberalismen vektlegger kontakt mellom mennesker og mener en ikke skal undervurdere kraften i denne kontakten. Folk-til-folk samarbeidet og andre typer sivile samarbeid mellom Norge og Russland er blitt videreført også etter annekteringen av Krim, noe som viser at det er mulig å opprettholde et bilateralt samarbeid til tross for et anspent forhold mellom Norge som NATO-medlem og Russland (Åtland, 2016, s. 12).

Arktisk råd:

Arktisk råd ble etablert i 1996. Samarbeidet er på utenriksministernivå og består av de arktiske landene Russland, USA, Sverige, Canada, Danmark (og Færøyene og Grønland), Finland, Island og Norge. Bakgrunnen for Arktisk råd var et ønske fra flere arktiske stater om å styrke samarbeidet, både på grunn av økende bekymringer knyttet til miljø og til uenighetene rundt ressursene i Arktiske havområder.

Ifølge politisk liberalisme har internasjonale institusjoner en viktig rolle både for informasjonsdeling, forhandlinger og mekling og anses dermed som fredsskapende (Jackson og Sørensen, 2010). Da samarbeidet i Arktisk råd formelt ble etablert var urfolks involvering et premiss (Pedersen, 2011). I tillegg til dette peker Young på at flere viktige saker i Arktisk råd som *Arctic Climate Impact Assessment* og *the Arctic Human Development report*, har bidratt til at temaene er satt på politisk dagsorden (Young, 2009, s. 80). Stokke hevder (Hønneland og Stokke, 2007, s. 164) at målet på om internasjonale institusjoner fungerer godt må ses i sammenheng med deres evne til helt eller delvis å løse spørsmålene de er satt til å løse. Det er flere som mener at Arktisk råd bør styrkes eller få en mer definert rolle for å ha en betydning i nord. Professor Paul Berkman foreslo at Arktisk råd kunne få en rolle der økonomiske, politiske og andre konsekvenser som følge av klimaendringer diskuteres åpent. En slik dialog mellom NATO-land og Russland kan føre til økt åpenhet, styrket tillit og et tettere samarbeid mellom landene (Åtland, 2014, s. 160, 161). Pedersen peker på at medlemslandenes ulike tilnærming til hva Arktisk råd skal være og hvilken rolle det skal ha fører til at Arktisk råd forblir en uformell møteplass (Pedersen, 2011 s.153, 154).

Frem til nå har ikke Arktisk råd behandlet spørsmål av militær karakter, men under møtet i mai 2021 i Reykjavik foreslo Russlands utenriksminister Lavrov at Arktisk råd skal behandle også denne typen spørsmål (Jonassen, 2021). Det er ingen grunn til å tro at Arktisk råd skal

militariseres, men det kan slik Russland forslo føre til at dialogen mellom forsvarssjefene i de arktiske statene «Arctic Chiefs of Defence Forum» blir gjenopptatt. Byers (2017, s.375, 387) sier at selv i kriser hvor en del samarbeid suspenderes slik vi så under Russlands annekasjon av Krim, opprettholdes likevel et visst samarbeid, for eksempel samarbeidet i Arktisk råd. Young peker også på at rollen til Arktisk råd må bedres, men at en av styrkene som kjennetegner dagens institusjon er at den er styrt av samarbeid og ikke juridiske bindende avtaler. Dette fører til at samarbeidet lettere kan fortsette selv om en har konflikter seg imellom (Young 2009, s 74, 75).

Arktisk råd vedtok for første gang en strategisk plan for 2021-2030 på møtet i Reykjavik i mai 2021. Visjonen i planen er blant annet at området skal være fredfullt og stabilt og preget av et konstruktivt samarbeid. I tillegg til det strategiske målet om å styrke Arktisk råd som institusjon, er klimaendringer og bærekraftig utvikling både til lands og til havs sentralt (Arktisk råd, 2021). Denne planen kan etter mitt syn gjøre Arktisk råd til en sentral institusjon slik flere etterspør, muligens også i noen av spørsmålene som handler om Svalbard. Både ivaretagelse av miljøet gjennom Svalbardsmiljøloven og bærekraftig forvaltning av havområdene rundt Svalbard kan være aktuelle temaer.

Disse eksemplene viser etter mitt syn at det er flere som mener Arktisk råd har og kan få en enda viktigere rolle i fremtiden, noe som kan være avgjørende for å håndtere ulike interesser i området, på en måte som ivaretar Arktis. Hvis den nylige vedtatte strategien for Arktisk råd følges opp (Arktisk råd, 2021), kan en gjennom den få en felles forståelse av spillereglene for hvordan statene skal forholde seg til hverandre, få felles avklarte regler og dermed bli autonome innenfor rammene de har fått (Jackson og Sørensen, 2010, s. 111). Da kan premisene for at Arktisk råd blir en sterk internasjonal institusjon for de arktiske statene være til stede, slik blant annet Stokke (Hønneland og Stokke, 2007) og Byers (2017) beskriver. Hvis norske myndigheter ønsker det, kan da Arktisk råd bli en møteplass hvor norske avgjørelser forankret i Svalbardsmiljøloven få enda sterkere legitimitet hos traktatmedlemmene som er med i Arktisk råd. Dette forutsetter selvsagt at det er politisk vilje til at Arktisk råd skal være en slik institusjon.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland:

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland er et annet eksempel på samarbeid, som til tross for mange uenigheter underveis, anses som en suksess. En mulig forklaring på det kan

være spillteori og kost-nytte perspektiv. Rasjonelle valg er sentrale i spillteori og i dette tilfellet er det statene som er aktørene for det rasjonelle valget om ressursene i havområdene utenfor Svalbard. Et av kriteriene for spillteori er hvor stor konflikten er og om det er blandede interesser (Østerud, 2007 s. 40). En av måtene spillteori forklares på er fangenes dilemma, der to fanger har begått en forbrytelse, men ikke kan dømmes uten at en av de tilstår. Fangene kan velge å ikke tilstå, da går begge fri uten noen belønning. Hvis en av de tyster derimot, vil tysteren gå fri og få en belønning, mens den som ikke tyster får 10 års fengsel. Hvis dem begge tyster får de 5 års fengsel (Østerud 2007, s. 41). Hvis en overfører dette til det norsk -russiske fiskerisamarbeidet, vil valget om å ikke samarbeide på sikt føre til en dårligere løsning for begge parter. Begge landene er kyststater, de har felles havområder med store naturressurser og dermed økonomiske interesser. Gjennom å samarbeide kan resultatet på kort sikt være at den økonomiske gevinsten blir mindre. Den norske posisjonen ser likevel samarbeid som eneste løsning fordi de anser nytten som større enn kostnaden. Det rasjonelle valget er at de ønsker en bærekraftig forvaltning av ressursene, noe som kom tydelig frem da Russland drev med overfiske på 1990-tallet (Hønneland og Jørgensen, 2013, s.358). Samarbeidet ble en løsning som på lang sikt kan gi en større økonomisk gevinst for begge parter, slik økonomisk liberalisme vektlegger.

Til tross for samarbeid gjennom forhandlinger er det tvilsomt at forhandlingene strekker seg så langt at suvereniteten over havområdene kommer i spill. Fiskerisamarbeidet mellom landene har utviklet seg til også å håndtere felles utfordringer gjennom sine respektive kystvakter. Det er samarbeid knyttet til økt skipstrafikk med dertil hørende fare for ulykker både for mennesker og miljø. Men da Russland foreslo et felles tilsyn i fiskevernsonen sa Norge nei, fordi det utfordret norsk suverenitet.

Oppsummering:

Det ser ut til at realismen i større grad enn liberalismen kan bidra til å forklare atferden til Norge og Russland på og rundt Svalbard. Det er fordi det ser ut til at norsk suverenitet og dermed norske interesser ligger til grunn for de grepene Norge gjør og har gjort på Svalbard og havområdet rundt. Dette gjøres tydelig og konsekvent. Russland ser ut til å respondere med å mistenkeliggjøre Norge og tillegger norske myndigheter ytterligere motiver som svekker russisk posisjon, jamfør den sterkt negative reaksjonen på tilleggsavtalen om

forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA som ble undertegnet i april 2021. Dette forklares godt ut fra sikkerhetsdilemmateori og maktbalansen slik denne beskrives i realismen.

Fiskerisamarbeidet med Russland anses som en suksess, til tross for diverse utfordringer. Utfordringen i et likebehandlingsperspektiv er at ikke bare Russland er misfornøyd med norsk forvaltning av både likebehandling og jurisdiksjon.

Både EU og andre traktatmedlemmer stiller spørsmål ved om ikke Svalbardtraktatens bestemmelser skal gjelde på kontinentalsokkelen og i fiskevernsonen. Mange års samarbeid om fiskeriavtaler og deling av kvoter burde hatt en forebyggende effekt, hvis en ser det i et liberalistisk perspektiv.

Istedenfor ser vi en kamp om ressurser der partene så langt ikke rikker seg. Norge hevder suverenitet over området og mener at området ikke er innenfor Svalbardtraktatens bestemmelser. Norsk syn er dermed at det ikke er noe forhandlingsgrunnlag. Eus protest på Norges kvotefordeling av torsk i Barentshavet (Eriksen og Skeie, 2021) og Lativas anmeldelse av Norge til ICSID, en internasjonal voldgiftsinstitusjon tilknyttet verdensbanken (Kolsrud, 2020) viser at det er flere enn Russland som er uenig med Norge.

Barentssamarbeidet er helt i tråd med sosial liberalisme og skal på ingen måte undervurderes. Samarbeidet har betydning for folk flest, kanskje mest for de som bor i grenseområdet, men også for folk-til-folk samarbeid i regi av ulike organisasjoner. Barentssamarbeidet ser ikke ut til å være nevneverdig berørt av konflikter i internasjonal politikk, det er dermed viktig at det fortsetter. Det er likevel vanskelig å se for seg at samarbeidet i seg selv vil være så beroligende at det alene hindrer konflikt.

Politisk liberalisme vektlegger institusjoner. Arktisk råds nye strategi for de kommende årene har etter mitt syn gitt de arktiske statene en mulighet til å utvikle en enda sterkere institusjon. Denne institusjonen kan bli en viktig møteplass ikke bare for å løse klima og miljøspørsmål i regionen, men også for å ha en dempende effekt på eventuelle andre konflikter i internasjonal politikk. Arktisk råd kan bidra til forutsigbarhet og kunnskap og evne til å mekle mellom aktørene (Nye et al, 2014, s. 72 og 73).

6.0 Svalbardtraktatens posisjon i dag og i fremtiden

Gjennom studien har jeg funnet ut at det ikke er grunnlag for å si at det har vært vesentlige endringer i forvaltning av likebehandlingsprinsippet i perioden 2008-2020. Det har derimot

vært en mer markant utøvelse av norsk suverenitet på Svalbard i samme periode. Spørsmålet jeg sitter igjen med er om utøvelsen av suvereniteten vil svekke eller styrke Svalbardtraktaten i årene som kommer.

Norske mål i Svalbardpolitikken er som før nevnt:

- Konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten
- Korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet
- Bevaring av ro og stabilitet i området
- Bevaring av områdets særegne villmarksnatur
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen

(Meld. St. 32 (2015-2016), s. 12).

Gjennom eksisterende og nye lover, regler og en aktiv håndhevelse av disse skal Norge sikre at målene som er nevnt ovenfor skal nås. I tillegg er det statlige støtteordninger som bygger opp under og legger til rette for at norsk næringsliv skal kunne etablere seg på Svalbard. Tidligere praksis rundt forskning er strammet inn og det er et mye tydeligere norsk eierskap enn fra før av.

Notevekslingene og øvrige eksempler jeg viser til i studien viser at noen av traktatmedlemmene har vært misfornøyd med forvaltningen av likebehandlingsprinsippet de siste årene. Det er likevel ingen av partene som har sendt klage til domstolene i Haag. Det kan tyde på at traktatmedlemmer inkludert Norge er usikre på utfallet av en eventuell klage. Vurderingen fra både Norge og andre traktatmedlemmer kan være at en lar være å melde det inn, i tilfelle dommen faller i klagers disfavør.

Dette kan se ut til å ha endret seg litt og Latvias anmeldelse av Norge til den internasjonale voldgiftsinstitusjonen viser at det er vilje blant traktatmedlemmer til å sette saken på dagsorden. Konflikten mellom Norge og EU om torskekvoter er uavklart, så det gjenstår å se om den kan løses gjennom forhandlinger.

Norges markante utøvelse av suverenitet på Svalbard er en måte å sikre egne interesser på, dette er et viktig element både i realismen og liberalismen. Måten det gjøres på i dette tilfellet kan etter mitt syn best forstås i et realistisk perspektiv.

Kapasitet og sikkerhetsdilemma er sentrale begreper i realismen. Det ser ut til at Norge styrker sin posisjon på Svalbard og dermed øker sin kapasitet knyttet til ressursene Svalbard

har. Sikkerhetsdilemmaet er sentralt fordi funnene i norsk sikkerhetspolitikk viser tegn på at de selvpålagte restriksjonene gradvis forsvinner. Dette tydeliggjøres gjennom at øvelser gjennomføres lengre og lengre nord, at det utplasseres allierte soldater mer og mindre fast på norsk jord og at USA får sterkere og mer fleksible rettigheter gjennom tilleggsavtalen som ble signert i april 2021 (Utenriksdepartementet, 2021). Det er ganske overraskende å komme til denne innsikten da jeg foruten NATO-medlemskapet alltid har tenkt at Norges atferd i utenrikspolitiske saker forklares best av liberalisme.

Russlands atferd forklares godt av realismen og sikkerhetsdilemmaet. Russland påstår med jevne mellomrom at Norge driver med militære aktiviteter på Svalbard og dermed bryter artikkel 9 i Svalbardtraktaten, blant annet fordi de har en annen fortolkning av artikkel 9. De ønsker ikke at NATO skal få fotfeste i nord og særlig ikke på Svalbard. De ønsker heller ikke å svekkes ved å miste tilgang til naturressurser både på Svalbard og havområdene utenfor. Dette gjør at de stadig passer på hva Norge gjør og setter hendelser i en sikkerhetskontekst, ofte med NATO som bakteppe. Det er heller ikke urimelig å anta at Russland gjennom sine stadige påstander om brudd på artikkel 9 får en bedre oversikt over situasjonen og viser at de følger med.

Parallelt med dette pågår det ulike former for samarbeid mellom Norge og andre traktatmedlemmer. Samarbeid som har vart i flere år og som anses som godt, for eksempel fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland.

Dette viser at konflikter og samarbeid ofte går hånd i hånd. En felles forståelse av hva Arktisk råd skal være og hvilken funksjon institusjonen skal ha, kan sørge for at samarbeidet fortsetter og videreutvikles også i fremtiden.

Den endelige konklusjonen i denne studien er at norske myndigheter ikke har endret forvaltningen av likebehandlingsprinsippet. Utøvelse av norsk suverenitet har endret seg til å bli markant og konsekvent, der håndhevelse av gamle og nye lover står sentralt. Dette kan føre til at andre traktatmedlemmer får en opplevelse av at forvaltningen av likebehandlingsprinsippet er endret. Norges utøvelse av suvereniteten på Svalbard kan etter mitt syn best forklares ut fra realismens begreper om kapasiteter og sikkerhetsdilemmaer, selv om området fortsatt anses som en fredelig del av verden.

Jeg startet oppgaven med utenriksminister Søreide og beredskapsminister Mæland sine ord om at Norge legger stor vekt på sine folkerettslige forpliktelser, men at det ikke betyr at alle har rett til å få ta del i ressursene på Svalbard. Norge kan ifølge seg selv både regulere og

forby aktivitet, så lenge dette gjøres uten å forskjellsbehandle på bakgrunn av nasjonalitet (Søreide og Mæland 2020).

De sier at tiden frem mot 2025 og 100-årsjubileet for at Svalbard har vært en del av Norge skal brukes til «å rette opp i misforståelser og synspunkter som har fått utviklet seg på tvers av det som faktisk står i Svalbardtraktaten» (Søreide og Mæland, 2020).

Jeg vet ikke om det er markering av norsk suverenitet og misforståelser knyttet til dette de har i tankene. Resultatet fra den internasjonale voldgiftsinstitusjonen angående snøkrabben og håndteringen av torskekonflikten mellom Norge og EU kan påvirke den fremtidige forvaltningen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Et annet spørsmål er om Norge kan fortsette å markere suvereniteten på den måten de gjør også i fremtiden, uten å møte større motstand fra andre traktatmedlemmer enn i dag. Det kan derfor være lurt av Søreide og Mæland å lytte til det en av informantene har å si:

Norge har fått en rett til å håndtere Svalbard med norsk suverenitet. Det er naturlig ut ifra hvor det ligger, men det er klart at premisset for ha den rettigheten er jo knyttet til at det skal likebehandles. Hvis Norge driver på siden av det så tror jeg nok at legitimiteten både til Norge og traktaten vil forsvinne. Transparens og gjennomsiktighet knyttet til utøvelse av likeprinsippet tror jeg er viktig, hvis ikke så tror jeg lett at det ikke bare er Russland som reagerer, men mange andre land som reagerer på det og at traktaten eventuelt kan bli satt i spill.

Litteraturliste

- Arktisk Råd. (2021). *Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030*. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12_2021_REYKJAVIK_Strategic-Plan_2021-2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arlov & Evjen. (2021). *Longyearbyen*. Svalbard Museum.
<https://svalbardmuseum.no/no/kultur-og-historie/gruvesamfunn/longyearbyen/>
- Bakke-Jensen. (2018). *Referat fra Stortinget*. Stortinget. Hentet 07.mai fra
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-05-07?m=12#185001-1-2>
- Blakar, K. B. (2016). *Barentssamarbeidet før og etter Ukrainakrisen. En øy av normalitet?* [Master Norges arktiske universitet, UIT]. Munin.
<https://munin.uit.no/handle/10037/10834>
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Universitetsforl.
- Byers, M. (2017). Crises and international cooperation: an Arctic case study. *31* (4), 375-472.
<https://doi.org/10.1177/0047117817735680>
- Carlsnæs, W. & Rieker, P. (2009). *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk : aktører, instrumenter og operasjoner*. Universitetsforl.
- Claes, D. H., Hveem, H. & Tranøy, B. S. (2012). *Global økonomi, krise og politisk styring* (2. utg. utg.). Universitetsforl.
- Churchill R. & Ulfstein, G. (2011). *The disputed maritime zones arounds 83pril83or. 14*.
<file:///C:/Users/Bruker/Downloads/SSRN-id1937583.pdf>
- Dahl & Jensen (Red.). (2020). *Svalbardtraktaten 100 år*. Fagbokforlaget.
- Dahlburg, J. T. (1987, 2.oktober). *Gorbachev Calls For Peace, Cooperation in Arctic*. *Apnews.com*. <https://apnews.com/article/ed8452a6d9b7a62f5138a73a9de89432>
- Eriksen & Skeie. (2021). *Torskekrigen» ved Svalbard: EU truer med å straffe Norge*. NRK. Hentet 21.april fra https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/_torskekrigen_-ved-svalbard_-eu-truer-norge-med-straff-om-fisken-i-svalbardsonen-1.15464666

- Fiskeridepartementet, N. o. (2021). *Uakseptabel opptreden av EU i fiskevernsonen*. Regjeringen. Hentet 12.februar fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/uakseptabel-opptreden-av-eu-i-fiskevernsonen/id2834544>
- FN. (1969). *Vienna Convention on the law of treaties (with annex)*. (Artikkel 31). FN. <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>
- FN. (2021). *Charter of the united nations and statue of the international court of justice*. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-4&chapter=1&clang=_en#EndDec
- Forskningsrådet. (2019). *Forskningstrategi for Ny-Ålesund*. [File:///C:/Users/Bruker/Downloads/Ny-%20C3%85lesund%20Research%20Station%20Research%20Strategy%20\(3\).pdf](File:///C:/Users/Bruker/Downloads/Ny-%20C3%85lesund%20Research%20Station%20Research%20Strategy%20(3).pdf)
- Forskningsrådet. (2019, 21.mai). *Ny-Ålesund har fått sin første forskningsstrategi*. <https://www.forskningsradet.no/nyheter/2019/ny-alesund-har-fatt-sin-forste-forskningsstrategi/>
- Forskrift om bortvisning av personer fra Svalbard. (FOR-2016-08-26-1009). *Forskrift om endringer I forskrift 3. Februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard* <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-02-03-96?q=forskrift%20om%20bortvisning%20av%20personer>
- Forsvaret. (2015). FOKUS, Etterretningstjenestens vurdering [file:///C:/Users/Bruker/Downloads/Fokus%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bruker/Downloads/Fokus%202015%20(1).pdf)
- Forsvaret (2021, 26. januar). *Joint Viking*. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/operasjoner-og-ovelses/ovelses/joint-viking>
- Forsvaret (2021). *Kystvakten – «Alltid til stede – klare med det vi har»*. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/sjoforsvaret/kystvakten>
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Mer øving og trening med allierte*. Regjeringen. Hentet 15.august fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-oving-og-trening-med-allierte/id2608345/>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforl.
- Hanger, M. R. (2019, 16. januar). *Kina med krass kritikk av norsk forskningsstrategi for Svalbard*. *Universitetsavisa.no*. <https://www.universitetsavisa.no/forskning/kina-med-krass-kritikk-av-norsk-forskningsstrategi-for-svalbard/136441>

- Hanger, M. R. (2019, 25. januar). – Overraskende at Kina går så hardt ut mot Norges Svalbard-politikk. *Uniforum*. <https://www.uniforum.uio.no/nyheter/2019/01/--overraskende-at-kina-gar-sa-hardt-ut-mot-norges-.html>
- Havressurslova. (LOV-2008-06-06-37). *Lov om forvaltning av villlevande marine ressurser (havressurslova)* Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37>
- Holtmark. (1999). *NATO 50 år*. Den norske atlantehavskomité. <https://doi.org/oai:nb.bibsys.no:999906653564702202> URN:NBN:no-nb_digibok_2008090904060
- Honningsøy K. H. Gjellan M. Tufteland E. K. (2016). *Professor: – Kan være brudd på Svalbardtraktaten*. NRK. Hentet 16.april fra https://www.nrk.no/norge/professor_-_kan-vaere-brudd-pa-svalbardtraktaten-1.12900111
- Hovi, J. & Malnes, R. (Red.). (2011). *Anarki, makt og normer : innføring i internasjonal politikk* (2. utg.). Abstrakt forl.
- Hønneland & Jørgensen. (2013). In cod we trust: Konjunkturer i det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. *Nordisk østforum*, 27(4), 353-376.
- Hønneland, G. (2014). *Arktiske utfordringer*. (2.utg.) Høyskoleforlaget.
- Hønneland, G. & Stokke, O. S. (2007). *International cooperation and Arctic governance : regime effectiveness and northern region building* (Bd. 50). Routledge.
- Høyesterett, N. 2019 (HR-2019-282-S). <https://lovdata.no/pro/#document/HRSTR/avgjorelse/hr-2019-282-s?searchResultContext=6063&rowNumber=5&totalHits=42>
- Jackson, R. & Sørensen, G. (2013). *Introduction to International Relations Theories and Approaches*. (5th edition). Oxford University Press, United Kingdom
- Johnsen, A. B. (2021, 30. april). *Russland reagerer mot Norge; Avtalen med USA militariserer Arktis*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/gW9g1B/russland-reagerer-mot-norge-avtalen-med-usa-militariserer-arktis>
- Jonassen, T. (2021, 21. mai). As Russia assumed chairmanship of the Arctic Council for the next two years, Russian Foreign Minister Sergei Lavrov states that Russia wants to include military issues in the Arctic Council dialogue. *High North News*. <https://www.highnorthnews.com/en/russia-arctic-council-chairmanship-wants-revive-military-dialogue-between-arctic-states>
- Jørgensen, A.-K. & Østhagen, A. (2020). Norges vern av suverene rettigheter rundt Svalbard: Russiske persepsjoner og reaksjoner. *Internasjonal politikk*, 78(2), 167-192. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.1838>

- Jørgensen, J. H. (2003). Svalbard: russiske persepsjoner og politikktutforming. *62*, 177-197.
https://www.idunn.no/ip/2004/02/svalbard_russiske_persepsjoner_og_politikktutforming
- Kjølberg, A. & Heier, T. (Red.). (2015). *Norge og Russland: sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Kolsrud, K. (2020, 4.mars). EU-domstolen avviste latvisk snøkrabbe-angrep mot Norge. *Rett24*. <https://rett24.no/articles/eu-domstolen-avviste-latvisk-snokrabbe-angrep-mot-norge>
- Kolsrud, K. (2020, 8.april). Latviske krabbefiskere går til internasjonal sak mot Norge.
<https://rett24.no/articles/int.voldgift>
- Lagmannsrett, D.-H. (2017). *Strafferett. Foretaksstraff. Ulovlig fangst* Lovdata.
<https://lovdata.no/pro/#document/LHSTR/avgjorelse/lh-2017-144441?searchResultContext=974&rowNumber=6&totalHits=7>
- Lindgren, W. & Graeger, N. (2017). The Challenges and dynamics of alliance Policies: Norway NATO and the High North. <https://doi.org/10.22459/GA.06.2017.07>
- Linklater, A. (Red.). (2013). *Theories of international relations* (5th ed. utg.). Palgrave MacMillan.
- Malmö & Klausen. (2020, 27.september). *Russland protesterer på nedleggelse av bank på Svalbard*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/russland-protesterer-pa-nedleggelse-av-bank-pa-svalbard-1.15176746>
- Malnes, R. & Midgaard, K. (1993). *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*. Universitetsforl.
- Meld.st. 7 (2011-2012). *Nordområdene*. D. k. Utenriksdepartement.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-7-20112012/id663433/>
- Meld.st. 9 (2020-2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord*. D. k. utenriksdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20202021/id2787429/>
- Meld.st. 22 (2008-2009). *Svalbard*. Justis og Politidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2008-2009-/id554877/>
- Meld.st. 32 (2015-2016). *Svalbard*. Det kongelige Justis og beredskapsdepartement.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/>
- Meld.st. 39 (1974-1975). *Vedrørende Svalbard*. J. o. politidepartementet.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1974-75&paid=3&wid=c&psid=DIVL814&s=False>

- Meld.st. 40 (1985-1986). *Svalbard*. Justisdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1985-86&paid=3&wid=c&>
- Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook* (Fourth edition. utg.). SAGE.
- Nilssen, V. L. (2014). *Analyse i kvalitative studier: den skrivende forskeren* (2. utg.). Universitetsforl.
- NTB. (2021). *Russland ut mot norsk forsvarssavtale med USA*. Hentet 3.mai fra <https://forsvaretsforum.no/forsvaret-russland-usa/russland-ut-mot-norsk-forsvarssavtale-med-usa/197189>
- Nye, J. & Welch, D. A. (2014). *Understandig Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History* (9. utg.). Pearson Education Limited.
- Nygård O. (2015, 7. april). Protesten er jo et eksempel på hvordan Russland utnytter dette vinduet. *Nordlys*. <https://www.nordlys.no/nordomradene/krig-og-konflikter/forsvaret/protesten-er-jo-et-eksempel-pa-hvordan-russland-utnytter-dette-vinduet/s/5-34-127354>
- Pedersen, T. (2009). Endringer i internasjonal Svalbard politikk. 67. https://www.idunn.no/ip/2009/01/endringer_i_internasjonalt_svalbard-politikk
- Pedersen, T. (2011). Debates over the Role of the Arctic Council. *Ocean development and international law*, 43(2), 146-156. <https://doi.org/10.1080/00908320.2012.672289>
- Pedersen, T. (2017). The Politics of Presence: The Longyearbyen Dilemma . *Arctic Review*, 8. <https://doi.org/10.23865/arctic.v8.682>
- Regjeringen. (2017). *Nordområdene- mellom geopolitikk og samfunnsutvikling*. https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/strategi_nord_2017_d.pdf
- Regjeringen. (2021). *Strategiar*. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/rapportar-og-planar/id438817/>
- Regjeringsstrategi (2019, Nærings & Fiskeridepartementet. . *Strategi for innovasjon og næringsutvikling på Svalbard*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/innovasjon-og-naringsutvikling-pa-svalbard.pdf>
- Ruud, M. & Ulfstein, G. (2018). *Innføring i folkerett* (5. utg. utg.). Universitetsforl.
- Sandberg S. (2019, Juni). *Why did Norway get Svalbard?* Artica. <https://www.articasvalbard.no/artica-writings-2019/why-did-norway-get-svalbard>

- Smith, S., Baylis, J. & Owens, P. (Red.). (2011). *The Globalization of world politics : an introduction to international relations* (5. utg.). Oxford University Press.
- Store Norske Leksikon. (2018). *Melding til Stortinget*. Hentet 11. oktober fra https://snl.no/melding_til_Stortinget
- Svalbardloven. (1925). *Lov om Svalbard* (LOV-1925-07-17-11). Justis og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/1925-07-17-11>
- Svalbardmiljøloven. (2002). *Lov om miljøvern på Svalbard* (LOV-2001-06-15-79). Klima og miljødepartementet. <https://lovdata.no/lov/2001-06-15-79>
- Svalbardtraktaten. (1920). *Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen [Svalbardtraktaten]* (LOV-1920-02-09). Utenriksdepartementet. <https://lovdata.no/lov/1920-02-09>
- Søreide & Mæland. (2020, 09.februar). *Svalbardtraktaten 100 år*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/traktat_hundre/id2689324/
- Tamnes, R. & Offerdal, K. (Red.). (2016). *Geopolitics and security in the Arctic : regional dynamics in a global world*. Routledge.
- The Research in Svalbard database. (2021). <https://www.researchinsvalbard.no/>
- Tingrett, Ø. F. (2017). *Strafferett. Ulovlig fangst. Sedentær art. Snøkrabbe. Forsett. Kontinentsokkel. Aktsomhetsnorm* Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/TRSTR/avgjorelse/tosfi-2017-57396>
- Tjora, A. H. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Toje, A. (2010). Makt i internasjonal politikk. 20. <https://www-idunn-no.ezproxy.nord.no/file/pdf/45748178/art16.pdf>
- Tømmerbakke, S. G. (2019, 7. mars). Norge vil stramme inn reglene for forskning på Svalbard. Kineserne raser. *High North News*. <https://www.highnorthnews.com/nb/norge-vil-stramme-inn-reglene-forskning-pa-svalbard-kineserne-raser-0>
- Tømmerbakke, S. G. (2020, 21. februar). Russisk diplomat i offisiell uttalelse: - Norge bryter Svalbardtraktaten. *High North News*. <https://www.highnorthnews.com/nb/russisk-diplomat-i-offisiell-uttalelse-norge-bryter-svalbardtraktaten>

- Ulfstein G. & Ruud M. (2019). *Kommentar til Høyesteretts dom om snøkrabbe*. Juridika. Hentet 27. februar fra <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-h%C3%B8yesterettsdom-om-sn%C3%B8krabbe>
- Utenriksdepartementet. (2020, 4.november). *Kontinentalsokkelen: Spørsmål og svar*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/kontinentalsokkelen-sporsmal-og-svar/id448309/>
- Utenriksdepartementet. (2021). *Undertegning av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid*. Regjeringen. Hentet 16 april fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kgfres_forsvarssamarbeid/id2845034/
- Viotti, P. R. & Kauppi, M. V. (2014). *International relations theory* (5th ed., Pearsons new international ed. utg.). Pearson.
- Visit Svalbard. (2021). *Om Visit Svalbard*. Visit Svalbard. Hentet 10.mai fra <https://www.visitsvalbard.com/informasjon-for-besokende/om-visit-svalbard>
- Young, O. R. (2009). Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north. *Polar record*, 45(1), 73-82. <https://doi.org/10.1017/S0032247408007791>
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse* (4. utg. utg.). Universitetsforl.
- Østhagen, A. (2016). High North, Low Politics—Maritime Cooperation with Russia in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 7(1), 1-18. <https://doi.org/10.17585/arctic.v7.255>
- Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter: kvalitativt orientert metode*. Universitetsforl.
- Åtland, K. (2014). Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma? *Comparative strategy*, 33(2), 145-166. <https://doi.org/10.1080/01495933.2014.897121>
- Åtland, K. (2014). The Status of Svalbard and its consequences for international Politics. https://doi.org/https://doi.org/10.5771/9783845253077_143
- Åtland, K. (2016). North European security after the Ukraine conflict. *Defense & security analysis*, 32(2), 163-176. <https://doi.org/10.1080/14751798.2016.1160484>
- Åtland, K. & Pedersen, T. (2008). *The Svalbard Archipelago in Russian Security Policy: Overcoming the Legacy of Fear - or Reproducing It? European security* (London, England), 17(2-3), 227-251. <https://doi.org/10.1080/09662830802642470>

Vedlegg:

Svalbardtraktaten, informasjonsskriv, intervjuguide og 8 notevekslinger inkludert svar fra den norske utenriksministeren

Svalbardtraktaten

Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen [Svalbardtraktaten]

Dato	LOV-1920-02-09
Departement	Utenriksdepartementet
Ikrafttredelse	14.08.1925
Rettsområde	Svalbard og biland ► Generelt
Rettet	14.04.2021 (struktur)
Korttittel	Svalbardtraktaten

Innholdsfortegnelse

Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen [Svalbardtraktaten].....	91
Innholdsfortegnelse	91
Bilag.....	95

Traktaten er ratifisert av samtlige nevnte signatarmakter og ratifikasjonsdokumentene er deponert i Paris til etternevnte tidspunkter: Nederlandene 3 sep 1920, Storbritannia 29 des 1923, Danmark 24 jan 1924, Amerikas Forente Stater 2 apr 1924, Italia 6 aug 1924, Frankrike 6 sep 1924, Sverige 15 sep 1924, Norge 8 okt 1924, Japan 2 apr 1925.

Traktaten er i sin helhet trådt i kraft den 14 aug 1925.

Traktaten er tiltrådt av Afghanistan, Albania, Argentina, Australia, Belgia, Bulgaria, Canada, Chile, Danmark, Den Dominikanske Republik, Egypt, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, India, Island, Italia, Japan, Kina, Latvia, Litauen, Monaco, Nederland, New Zealand, Nord-Korea, Norge, Polen, Portugal, Romania, Russland, Saudi Arabia (Hedjaz), Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tsjekia, Tyskland, Ungarn, USA, Venezuela og Østerrike. Se art. 10 (3).

Art 1.

De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøgruppen,¹ som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde, særlig: Vest-Spitsbergen, Nordostlandet, Barents' Øy, Edge-Øy, Kong Karls Land, Hopen eller Hopen-Eiland og Prins Karls Forland tillikemed alle de øer, holmer og skjær, som hører dertil (se det vedføjede kart).

1 Jf. lov 17 juli 1925 nr. 11 § 1.

Art 2.¹

Alle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann.

Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler² til sikre bevarelsen og – om nødvendig – gjenoprettelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann, dog så, at disse forholdsregler alltid skal anvendes likt overfor alle de høie kontraherende parters undersåtter uten nogen som helst undtagelser, forrettigheter og begunstigelser, direkte eller indirekte, til fordel for nogen av dem.

De okkupanter hvis rettigheter blir anerkjent i henhold til bestemmelsene i artiklene 6 og 7, skal ha enerett til jakt på sine grunnstykker: 1. i nærheten av boliger, hus, magasiner, verksteder og anlegg opført til utnyttelse av grunnstykket, på vilkår fastsatt i de stedlige politiforskrifter; 2. innen et område av 10 kilometer om foretagendenes eller bedriftenes hovedsæte – og i begge tilfelle under forutsetning av at de retter sig efter de forskrifter som den norske regjering gir overensstemmende med betingelsene i denne artikkel.

1 Jf. lov 17 juli 1925 nr. 11 kap. 4.

2 Se lov 15 juni 2001 nr. 79.

Art 3.

Alle de høie kontraherende parters undersåtter skal i farvannene, fjordene og havnene innen de områder som er nevnt i artikkel 1 ha like rett til adgang og opphold – uten hensyn til grunn eller formål;

de skal der kunne drive uhindret allslags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på fullstendig like fot, forutsatt at de retter sig efter de stedlige lover og forskrifter.

De skal ha samme like adgang til å drive og utnytte alle maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagender både til lands og i de territoriale farvann, uten at noget monopol i nogen henseende eller til fordel for noget foretagende skal kunne innføres.

Uansett de regler som måtte gjelde i Norge for kystfart skal de høie kontraherende parters skib på reise til eller fra de områder som er nevnt i artikkel 1 ha rett til å anløpe norske havner, både på op- og nedreisen, for å ta ombord eller sette i land reisende eller varer, som skal til eller kommer fra de nevnte områder – eller av hvilken som helst annen grunn.

Der er enighet om, at der ikke i nogen henseende og særlig ikke forsåvidt angår utførsel, innførsel og gjennomførsel skal pålegges nogen av de høie kontraherende parters undersåtter, deres skib og varer nogen som helst byrde eller innskrenkning som ikke kommer til anvendelse like overfor undersåtter, skib eller varer, som i Norge nyder mest begunstiget behandling, idet norske undersåtter, skib og varer i så måte likestilles med de andre høie kontraherende parters og ikke skal behandles gunstigere i nogen retning.

Der skal ikke pålegges utførselen av varer bestemt til nogen av de kontraherende maktens områder nogen annen eller mere tyngende byrde eller innskrenkning enn der fastsettes for utførselen av samme slags varer til en annen kontraherende makts (deriblandt Norges) område eller til hvilket som helst annet land.

Art 4.

Alle offentlige trådløse telegrafstasjoner som er eller blir opprettet med den norske regjerings tillatelse eller efter dens tiltak i de egner som er nevnt i artikkel 1, skal alltid stå åpen på helt like fot for meddelelser fra skib av alle flagg og fra de høie kontraherende parters undersåtter på de vilkår som er fastsatt i radiotelegrafoverenskomsten av 5 juli 1912 eller fastsettes i den internasjonale overenskomst som måtte bli avsluttet istedenfor den.

Under forbehold av de mellempfolkkelige forpliktelser som måtte følge av krigstilstand skal eiere av grunnstykker alltid kunne opsette og benytte til egen bruk apparater for trådløs telegrafering, som i private anliggender skal ha adgang til å tre i forbindelse med faste eller bevegelige stasjoner, derunder innbefattet stasjoner ombord i skib og luftfartøier.

Art 5.

De høie kontraherende parter anerkjenner nytten av å opprette en internasjonal meteorologisk stasjon i de egner som er nevnt i artikkel 1. Ordningen av denne stasjon vil bli gjenstand for en senere overenskomst.

Der vil likeledes ved overenskomst bli truffet bestemmelser om de betingelser hvorunder videnskapelig forskning skal kunne drives i de nevnte egner.

Art 6.

Med forbehold av bestemmelsene i nærværende artikkel skal erhvervede rettigheter som tilhører de høie kontraherende parters undersåtter anerkjennes som gyldig.

Krav som er opstått ved besiddelsestager eller okkupasjoner foretatt før undertegningen av denne traktat skal ordnes etter bestemmelsene i det vedføyede bilag, som skal ha samme kraft og gyldighet som nærværende traktat.

Art 7.

Med hensyn til erhvervelse, utnyttelse og utøvelse av eiendomsrett, derunder innbefattet bergverksrettigheter, forplikter Norge sig til i de områder som er nevnt i artikkel 1, innrømme alle de høie kontraherende parters undersåtter en behandling basert på fullstendig likestilling og overensstemmende med bestemmelsene i nærværende traktat.

Ekspropriasjon kan bare skje til almenntilgode formål og mot full erstatning.

Art 8.

For de områder som er nevnt i artikkel 1 forplikter Norge sig til å istandbringe en bergverksordning¹ som særlig med hensyn til skatter, gebyrer eller avgifter av enhver art og de almindelige eller særlige arbeidsvilkår skal utelukke alle forrettigheter, monopoler eller begunstigelser til fordel for staten eller for undersåtter av nogen av de høie kontraherende parter, Norge innbefattet, og sikre det lønnede personale av enhver art de nødvendige lønnsgarantier og garantier for beskyttelse av dets fysiske, moralske og intellektuelle velvære.

De skatter, gebyrer og avgifter som opkreves skal utelukkende komme de nevnte områder til gode og kan bare pålegges i den utstrekning som deres øiemed tilsier.

Forsåvidt særlig angår utførselen av mineraler har den norske regjering adgang til å pålegge en eksportavgift,² som dog for de første 100.000 tons ikke må overstige 1 pct. av de utførte mineralers maksimumsverdi og derefter beregnes etter en synkende skala. Verdien skal fastsettes ved utløpet av skibningssesongen, på grunnlag av en beregning av den opnådde gjennomsnittlige fob.-pris.

Den norske regjering skal ha meddelt de andre kontraherende makter utkastet til bergverksordning 3 måneder før den trer i kraft. Hvis én eller fler av de nevnte makter innen denne frist foreslår at der foretas endringer i den, før den bringes i anvendelse, skal den norske regjering meddele disse forslag til de andre kontraherende makter for at de kan bli prøvd og avgjort av en kommisjon bestående av én representant for hver av de nevnte makter. Denne kommisjon sammenkalles av den norske regjering og skal treffe sin avgjørelse innen en frist av 3 måneder efterat den er trådt sammen. Dens beslutninger treffes med stemmeflerhet.

1 Jf. bergverksordning 7 aug 1925.

2 Jf. lov 17 juli 1925 nr. 2.

Art 9.

Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltredelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate opprettet nogen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning i de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøiemed.

Art 10.

Inntil de høie kontraherende parters anerkjennelse av en russisk regjering måtte gi Russland anledning til å tiltre denne traktat, skal russiske undersåtter og selskaper nyte samme rettigheter som de høie kontraherende parters undersåtter.

Krav som de måtte ha å gjøre gjeldende innen de områder som er nevnt i artikkel 1 skal, under de betingelser som er fastsatt i artikkel 6 og bilaget til denne traktat, fremsettes gjennom den danske regjering, som erklærer sig rede til å yde sin velvillige medvirkning i den anledning.

Nærværende traktat, hvis franske og engelske tekst skal være autentisk, blir å ratifisere.

Ratifikasjonsdokumentene skal deponeres i Paris snarest mulig.

De makter hvis regjering har sitt sæte utenfor Europa skal kunne innskrenke sig til å meddele den franske Republikks regjering gjennom sin diplomatiske representant i Paris at de har ratifisert, og skal i så fall oversende ratifikasjonsdokumentet snarest mulig.

Denne traktat trer, forsåvidt angår bestemmelsene i artikkel 8, i kraft, når den er blitt ratifisert av enhver av signatarmaktene, og i alle andre henseender samtidig med den i artiklen nevnte bergverksordning.

De utenforstående makter skal innbys av den franske Republikks regjering til å slutte sig til denne traktat, når den er behørig ratifisert. Denne tilslutning skal skje ved notifikasjon til den franske regjering som vil ha å underrette de andre kontraherende parter.

Til bekreftelse av dette har ovennevnte befullmektigede undertegnet nærværende traktat.

Utferdiget i Paris den niende februar 1920, i to eksemplarer, hvorav det ene tilstilles Hans Majestet Norges Konges regjering og det annet deponeres i den franske Republikks arkiv; autentiske avskrifter vil bli tilstillet de andre signatarmakter.

Bilag.

§ 1.

1. Notifikasjon om alle krav på landområder som måtte ha vært fremsatt for en regjering før undertegningen av denne traktat, skal innen 3 måneder efterat denne traktat er trådt i kraft, av *kravsmannens* regjering tilstilles en kommissær som har i oppdrag å prøve kravene. Kommissæren skal være en dommer eller rettslærd av dansk nasjonalitet og i besiddelse av de nødvendige kvalifikasjoner og utpekes av den danske regjering.

2. Notifikasjonen må inneholde en nøiaktig angivelse av grensene for det felt der gjøres krav på, og være ledsaget av et kart i en målestokk ikke under 1/1.000.000 og hvorpå feltet skal være klart avlagt.

3. Notifikasjonen må være ledsaget av et depositum av 1 penny pr. acre (40 ar) av det felt, der gjøres krav på, til dekning av omkostningene ved prøvelsen av kravene.

4. Kommissæren kan forlange av kravsmennene at de skaffer frem alle andre dokumenter, aktstykker eller opplysninger som han måtte finne nødvendig.

5. Kommissæren skal prøve de krav som således er notifisert. I dette øiemed kan han ty til sådan sakkyndig hjelp som han måtte finne nødvendig og i tilfelle gå til undersøkelser på åstedet.

6. Kommissærens godtgjørelse skal fastsettes ved overenskomst av den danske regjering og de andre interesserte regjeringer. Kommissæren fastsetter selv godtgjørelsen for de medhjelpere som han finner det nødvendig å benytte sig av.

7. Når kommissæren har prøvd kravene, skal han utarbeide en redegjørelse som nøiaktig angir de krav der efter hans mening bør godkjennes straks som begrunnet, og dem som han, enten på grunn av tvist eller av nogen annen årsak, mener bør undergis voldgift som nedenfor omhandlet. Kopier av denne redegjørelse skal av kommissæren tilstilles de interesserte regjeringer.

8. Hvis summen av de beløp som er deponert i henhold til post 3 ikke er tilstrekkelig til å dekke omkostningene ved prøvelsen av kravene, skal kommissæren, hvis han synes kravet er begrunnet, straks angi det tilleggsbeløp som kravsmannen skal betale. Størrelsen av dette beløp skal fastsettes efter utstrekningen av det felt hvortil kravsmannens rett er anerkjent.

Dersom størrelsen av de beløp som er deponert i henhold til post 3 overskrider de nevnte omkostninger, skal det overskytende brukes til å dekke utgiftene ved den nedenfor omhandlede voldgift.

9. Innen 3 måneder fra datoen for den redegjørelse som er nevnt i post 7 i denne paragraf skal den norske regjering ta de nødvendige skritt til å meddele dem, hvis krav kommissæren har anerkjent, gyldig hjemmelsdokument, som sikrer dem den utelukkende eiendomsrett til vedkommende felt, overensstemmende med de lover og forskrifter som måtte gjelde eller bli gjeldende for de områder som er nevnt i artikkel 1 i denne traktat og med forbehold av den bergverksordning som er nevnt i traktatens artikkel 8.

I tilfelle av at en tilleggsbetaling måtte bli nødvendig efter post 8 ovenfor, skal der dog bare utferdiges et midlertidig hjemmelsdokument, som blir endelig når kravsmannen innen en sådan passende frist som den norske regjering måtte fastsette, har betalt nevnte ytterligere beløp.

§ 2.

Krav som den i post 1 i forrige paragraf nevnte kommissær av en eller annen grunn ikke har anerkjent som begrunnet, skal avgjøres efter følgende regler:

1. Innen 3 måneder fra datoen for den redegjørelse som er nevnt i post 7 i forrige paragraf skal enhver av de regjeringer, hvis undersåtter har krav som ikke er anerkjent, opnevne en voldgiftsmann.

Kommissæren skal være formann for den således oprettede domstol. Han skal ha den avgjørende stemme i tilfelle av stemmelikhet. Han opnevner en sekretær til å motta de dokumenter som er nevnt i post 2 i denne paragraf og til treffe de nødvendige forføininger til domstolens sammentrede.

2. Innen én måned efter opnevningen av den sekretær som er nevnt i post 1 skal kravsmennene gjennom sine respektive regjeringer tilstille ham en redegjørelse som nøiaktig angir deres krav og er ledsaget av alle dokumenter og begrunnelser som de måtte ønske å gjøre gjeldende til støtte for kravene.
3. Innen to måneder efter opnevningen av den sekretær som er nevnt i post 1 skal domstolen tre sammen i Kjøbenhavn for å prøve de krav som er blitt innbragt for den.

4. Domstolens sprog er engelsk. Alle dokumenter eller begrunnelser kan forelegges den av de interesserte parter i deres eget sprog, men skal i så fall være ledsaget av en oversettelse til engelsk.
5. Hvis kravsmennene ytrer ønske om det, skal de ha rett til å bli hørt av domstolen enten personlig eller ved rettsfullmektig, og domstolen skal ha rett til å avkreve kravsmennene alle ytterligere redegjørelser, dokumenter eller begrunnelser som den måtte anse nødvendig.
6. Før domstolen hører i saken skal den kreve av partene depositum eller sikkerhetsstillelse for de beløp som den finner nødvendig til dekning av den del av utgiftene ved domstolen som faller på hver kravsmann. Ved fastsettelsen av beløpenes størrelse skal domstolen først og fremst ta hensyn til utstrekningen av det felt som kreves. Den kan også kreve ytterligere depositum av partene i saker som medfører særlige utgifter.
7. Voldgiftsmennenes godtgjørelse skal fastsettes for måneden og bestemmes av de interesserte regjeringer. Formannen fastsetter godtgjørelsen for sekretæren og alle de andre personer som domstolen gjør bruk av.
8. Med forbehold av bestemmelsen i dette bilag skal domstolen ha full myndighet til å fastsette sin egen rettergangsordning.
9. Ved prøvelsen av kravene skal domstolen ta i betraktning:
 - a) Alle folkerettslige regler som er anvendelig på tilfellet;
 - b) Almindelige rettfærdighets- og billighetsgrunnsetninger;
 - c) Følgende omstendigheter:
 - 1) Datoen, da det felt som kreves, blev okkupert for første gang av kravsmannen eller hans hjemmelsmenn;
 - 2) Datoen, da kravet blev anmeldt til kravsmannens regjering;
 - 3) Den utstrekning, hvori kravsmannen eller hans hjemmelsmenn har bearbeidet og utnyttet det felt han krevet. I denne forbindelse skal domstolen ta hensyn til omstendigheter eller innskrenkninger der som følge av krigstilstanden fra 1914 til 1919 kan ha hindret kravsmennene i å hevde sine krav.
10. Alle utgiftene ved domstolen skal fordeles på kravsmennene i slikt forhold som domstolen bestemmer. Dersom summen av de beløp som er deponert i henhold til post 6 skulde andra til mer enn utgiftene ved domstolen, skal det overskytende betales tilbake til dem hvis krav er blitt anerkjent og i slikt forhold som domstolen finner billig.
11. Domstolen skal meddele sine avgjørelser til de interesserte regjeringer og i alle tilfelle til den

norske regjering.

Den norske regjering skal innen tre måneder etter mottagelsen av hver avgjørelse ta de nødvendige skritt til å meddele de kravsmenn hvis krav er blitt anerkjent av domstolen, gyldige hjemmelsdokumenter overensstemmende med de lover og forskrifter som gjelder eller vil bli gjeldende for de områder som er nevnt i artikkel 1 i denne traktat og med forbehold av den bergverksordning som er nevnt i traktatens artikkel 8. Hjemmelsdokumentene blir dog ikke endelige før kravsmannen har innbetalt sin forholdsvis andel av utgiftene ved domstolen innen en sådan passende frist som den norske regjering måtte fastsette.

§ 3.

Ethvert krav som ikke er blitt notifisert kommissæren overensstemmende med post 1 i paragraf 1, eller som ikke er blitt anerkjent av ham og ikke innbragt for domstolen overensstemmende med paragraf 2, skal anses som endelig bortfalt.

Informasjonsskriv intervju

Hei

Viser til tidligere henvendelse der jeg har spurt deg om å bli intervjuet i forbindelse med min masteroppgave i samfunnsvitenskap ved Nord universitet 2021, og er veldig takknemlig for at du takket ja.

Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten forvaltes av norske myndigheter og om det har vært endringer i perioden 2008-2020. Utgangspunktet for studien er stortingets meldinger om Svalbard nr 22 (2008/09) og nr 32 (2015/16) supplert av nordområdemeldingen 2011 og 2020, i tillegg til regjeringens nordområdestrategi fra 2007.

Av praktiske årsaker og smittevern hensyn i forbindelse med Covid 19 er det hensiktsmessig at intervjuene vil foregå over facetime eller teams, hvis det er greit. Intervjuene vil bli tatt opp på mobiltelefon, og transkribert. Opptakene vil bli slettet etter at oppgaven er levert. Det er likevel viktig at jeg får et samtykke fra deg til å delta, og at intervjuet tas opp og transkriberes.

Jeg legger ved en intervjuguide der hovedspørsmålene fremkommer, slik at du har anledning til å forberede deg.

Alle spørsmålene er knyttet direkte eller indirekte til problemstillingen. I løpet av intervjuet kan det komme tilleggsspørsmål som ikke fremkommer her, men som vil være ei naturlig oppfølging av svarene på et av hovedspørsmålene.

Det stilles store krav til anonymitet ved undersøkelser som dette. Intervjuene vil anonymiseres, og vil kun være kjent for meg. Det vil derfor ikke fremkomme eksakt hvor du kommer fra, hvilket kjønn du har, eller hvilket parti du representerer, kun om du er politiker på nasjonalt eller lokalt nivå. Du kan trekke deg fra deltakelsen når som helst, også etter at intervjuene er gjort.

Intervjuene vil bli foretatt etter nærmere avtale og som sagt pår facetime eller teams. Du må påregne at intervjuet tar ca en time.

Tusen takk for hjelpen så langt, har dere spørsmål ta kontakt med meg på tlf 99364805 eller epost torildh@hotmail.no. Jeg ber også om å ha mulighet til å ta kontakt med deg etter intervjuet hvis det er behov for sitatsjekk eller hvis det er noe i lydopptaket som er uklart og må sjekkes ut med deg.

Bodø 05.02.2021

Torild E. Nordland

Intervjuguide

Innledningsspørsmål

1. Samtykker du i å delta i intervjuet, og at det tas opp og transkriberes?
2. Hvor lenge har du vært politisk aktiv?
3. Hvilke politiske områder har du vært spesielt opptatt av i denne perioden?
4. Hvordan opplever du det tverrpolitiske samarbeidet i Norge når det gjelder nordområdene og Svalbard?

Svalbardpolitikk og Nordområdepolitikk på overordnet nivå

De overordnede målene med Svalbardpolitikken har vært de samme siden 1980 tallet og er ifølge stortingsmelding nr 32: En konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse og kontroll med at traktaten blir etterlevd, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.

5. Svalbardtraktaten fylte 100 år i 2020. Noen hevder den må opp til debatt da det er mye som har endret seg siden 1920, mens andre mener den står seg godt slik den er. Hva tenker du om at Norge på den ene siden har full suverenitet over Svalbard, men på den andre siden skal de likebehandle norske og traktatmedlemmers interesser innenfor noen definerte områder? Hvordan mener du Svalbardtraktaten står seg etter 100 år?
6. Norske myndigheter skiller mellom målene for Svalbardpolitikken og nordområde politikken. Svalbard er også en del av nordområdene. Hvilke utfordringer tror du det kan gi å balansere likebehandlingsprinsippet i traktaten samtidig som en skal ha en samlet nordområdepolitikk?
7. Fra tid til annen kommer det kritikk mot Norges håndtering av likebehandlingsprinsippet fra flere hold og særlig fra Russland. Mener du denne kritikken er berettiget?
8. Hva mener du er de viktigste grepene norske myndigheter kan gjøre for å nå målene i Svalbardpolitikken, samtidig som at det oppnås fellesforståelse blant traktatmedlemmene av at likebehandlingsprinsippet forvaltes i tråd med traktens bestemmelser?

Sysselmannen og Longyearbyens lokalutvalg

Sysselmannen og Longyearbyens lokalstyre representerer henholdsvis staten og lokaldemokratiet på Svalbard. Mandat og oppgaver til sysselmannen og lokalstyre fremkommer av Svalbardloven.

9. Hva mener du er de viktigste oppgavene til sysselmannen og lokalstyre?
10. Hvordan ser du for deg at den fremtidige utviklingen av sysselmannen og lokalstyret blir?

Svalbard og Nordområde i internasjonal politikk

Norsk svalbardpolitikk og nordområdepolitikk er en del av internasjonale politikk.

11. Russland har rustet opp militært de siste årene. Tror du det har påvirket norsk sikkerhetspolitikk på Svalbard og/eller i nordområdene?
12. Tror du NATO øvelser i nordområdene kan påvirke samarbeidsforholdet mellom Norge og Russland?
13. Tror du norsk sikkerhetspolitikk påvirker likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten?
14. Svalbard og nordområdene er rik på naturressurser på land og til havs. Hvordan mener det internasjonale samarbeidet når det gjelder fiske og andre ressurser i havet ivaretas av norske myndigheter og av andre traktatmedlemmer?

Avrundings spørsmål

I 2020 fylte Svalbardtraktaten 100 år. I den forbindelse hadde utenriksminister Ine Eriksen Søreide og justis og beredskapsminister Monica Mærland et innlegg i blant annet VG der de blant annet sa følgende:

«100-årsjubileet for Svalbardtraktaten er et godt tidspunkt for å rette opp i slike misforståelser og synspunkter som har utviklet seg på tvers av det som faktisk står i Svalbardtraktaten. Gjennom å markere at det er hundre år siden traktaten ble inngått en februar dag i Paris, ønsker vi å bidra med kunnskap og fakta frem til vi i 2025 kan feire at Svalbard har vært en del av Kongeriket Norge i hundre år»

15. Hvilke misforståelser og synspunkter tror du ministrene tenker på?
16. Hvilken kunnskap og fakta tror du de tenker å bidra med frem mot 2025?
17. Er det andre ting du ønsker å si, knyttet til utviklingen av Svalbard og/eller nordområdene?

Note 1

Uoffisiell oversettelse
Hennes Eksellense
Fru Ine Marie Eriksen Søreide
Utenriksminister
Kongeriket Norge
Oslo

Moskva «3.» februar 2020

Ærede fru minister,
Kjære Ine Marie,

La meg på nytt uttrykke takknemlighet for den varme mottakelsen vist til meg i Kirkenes i oktober 2019 under høytideligheter i anledning av markeringen av 75-årsdagen for befrielse av Øst-Finnmark av Røde Arme fra tysk-fascistiske erobrere. Vi setter stor pris på bestrebelsen av offisielle myndigheter og lokalbefolkning i Norge å bevare det historiske minnet om den andre verdenskrig, forsvarlig forhold til minnet om sovjetiske soldater som falt på den norske jord.

Til utviklingen av forhandlinger som vi gjennomførte med Dem i Kirkenes er jeg nødt til å ta opp igjen et tema som vekker stadig større bekymring hos oss. Dette er praktiske aspekter av russisk næringsvirksomhet på øygruppe Spitsbergen.

Samtalen fremstår som tidsriktig også i konteksten av 100-årsdagen for signeringen av Spitsbergentraktaten som festet øygruppens folkerettslig status som markeres 9. februar 2020. Med dette dokumentet anerkjennes Norges suverenitet over øygruppen på visse betingelser. Som resultat av det lange og vanskelige arbeidet ble det fastsatt et unikt for den internasjonale praksisen regime som kan sikre utviklingen og fredelig utnyttelse av øygruppens omfattende territorium. Sovjetunionen tilknyttet seg til traktaten i 1935. Til tross for divergenser i tolkningen av traktatens enkelte bestemmelser har russisk-norske forhold på Spitsbergen vært generelt konstruktive i løpet av denne lange perioden. Samtidig skaper skrittene som foretas av norske myndigheter i det

siste for å styrke sitt suverenitet over øygruppen på bekostning av våre interesser hindringer og vanskeligheter for utøvelse av russisk nærings- og forskningsvirksomhet på Spitsbergen. Jeg må si det rett ut – i Russland er man dypt bekymret over en slik utvikling av situasjonen.

Jeg skal nevne de mest aktuelle sakene. Som det mest akutte problemet forblir trust «Arktikugol» sitt bruk av helikopter. Dens flygninger er begrenset kun med formål knyttet til kullgruvevirksomhet. Under forholdene med økende turiststrøm til russiske byer og vitenskapsutvikling er det utvidede bruket av helikopter vitalt for vår næringsvirksomhet på øygruppen.

Som diskriminerende begrensninger rettet akkurat mot russiske statsborgere oppfatter vi det permanente regelverket om bortvisning fra øygruppen vedtatt i 2016. Vi anmoder innstendig om å avvikle den.

Hvert år øker disproporsjon mellom trust «Arktikugol» sine finansielle avsetninger til Spitsbergens budsjett og norske bevilgninger til russiske byer. Vi synes at det er rettferdig å tildele adekvat norsk finansiering til behovene av Barentsburg som er annenstort tettsted etter befolkning på øygruppen.

Et annet følsomt tema er fiskeri drevet av russiske fartøyer i området ved Spitsbergen. Med hensyn til prinsipiell rettslig uenighet med Norge om statusen til sjøterritorier rundt øygruppen, inkludert at Den Russiske Føderasjon ikke anerkjenner den såkalte «fiskevernesonen», ser vi først og fremst en løsning i størst mulig harmonisering av gjeldende regler. Det kunne i stor grad fjerne hindringer for russiske fiskere, påskudd for anholdelse av fartøyer og belastende straffesanksjoner.

Vi er skuffet over Oslos vedvarende uvilje til å tillate systematisk bruk av russiske ressurser for søk- og redningsoperasjoner til havs rundt Spitsbergen. Vi antar at samhandling mellom russiske og norske etater angående dette spørsmålet er i våre felles interesser.

Naturvernsoner på øygruppen stadig utvider seg på bekostning av territorier med tillatt næringsvirksomhet. Områder innenfor den såkalte «Spitsbergen-firkanten» utlyses jevnlig i konsesjonsrunder for olje- og gassutvinning. Disse

handlingene av den norske siden strider mot dens forpliktelser ifølge traktaten av 1920.

Som De kan se, finnes det ganske mange problemer. Samtidig ønsker jeg særlig å understreke at Den Russiske Føderasjon anser at tilstedeværelsen på øygruppen, samt videreutvikling og diversifisering av russisk nærings- og forskningsvirksomhet har prinsipiell betydning.

I Felleserklæring fra Den Russiske Føderasjons president og statsministeren i Kongeriket Norge av 27. april 2010 står det at «norsk side hilser velkommen fortsatt russisk næringsvirksomhet på Spitsbergen som en naturlig og viktig del av virksomheten på øygruppen, samt nye typer av slik aktivitet». Men i realiteten avviker handlingene fra ordene.

Vi er interessert i å bygge langsiktig og konstruktiv samhandling med Norge på Spitsbergen, utvikle dialog med å løse praktiske spørsmål. Samtidig går vi ut fra imperativ om at folkerettslige forpliktelser fastsatt i traktaten av 1920 må oppfylles i god tro og fullstendig av alle partene inkludert Norge. Det dreier seg ikke om teoretiske diskusjoner om traktatens tolkning. Vi snakker om å etterleve ånden og bokstaven av dokumentet, som er grunnet på idéen om internasjonalt samarbeid og gjensidig respekt for rettigheter og lovlige interesser av landene som deltar i traktaten.

Med hensyn til det ovennevnte forventer vi at Norge revurderer sitt forhold til de beskrevne problemene og tar grep for å løse dem. Vi foreslår igjen å avholde bilaterale ekspertkonsultasjoner for å fjerne hindringer for virksomhet av russiske strukturer på øygruppen.

Jeg regner med Deres positive svar.

Med beste ønsker for 2020,

Sergey Lavrov

Note 2



Oslo, 12. februar 2020

Excellency, dear Sergej Viktorovitsj,

Jeg satte stor pris på den verdige markeringen av 75-årsdagen for frigjøringen av Øst-Finnmark, og vår gode samtale innenfor rammen av denne markeringen. Norge vil ikke glemme Den røde hærs innsats og ofre under frigjøringen av Øst-Finnmark.

Takk for ditt brev av 3. februar om visse spørsmål knyttet til Svalbard. 9. februar var 100-årsdagen for traktaten som anerkjente Norges fulle og uinnskrenkede suverenitet over Svalbard. Om fem år ser vi frem til å feire at det er 100 år siden Svalbard ble en del av Kongeriket Norge.

Når vi i disse dager markerer at det er 100 år siden Svalbardtraktaten ble undertegnet, minnes vi også at Sovjetunionen anerkjente Norges suverenitet over Svalbard allerede den 16. februar 1924, lenge før Sovjetunionen sluttet seg til Svalbardtraktaten i 1935.

Ditt brev omhandler flere saker som Russland har tatt opp i diplomatiske noter, brev og møter, og er derfor godt kjente for norske myndigheter. Jeg legger derfor til grunn at Russland også kjenner de norske synspunktene godt, og har merket seg svarene våre fagmyndigheter har gitt på spørsmål om norsk regelverk opp gjennom årene.

Fra norsk side legger vi vekt på å informere og veilede russiske og andre lands borgere om forhold på Svalbard gjennom de relevante fagmyndighetene. Sysselmannen på Svalbard og en rekke norske departement og offentlige myndigheter besvarer løpende et ikke ubetydelig antall slike henvendelser.

Russiske selskaper har de samme muligheter som andre til å etablere økonomisk virksomhet på Svalbard. Slik virksomhet må selvsagt skje innenfor rammene av norske lover og reguleringer. Plikten til å respektere norske lover og reguleringer gjelder på Svalbard, så vel som i alle andre områder av Norge. Og all økonomisk virksomhet, uansett hvor i Norge den finner sted, må respektere det rammeverket som gjelder av krav til for eksempel skatter, regnskaper, miljøkrav og arbeidstakerbeskyttelse.

Beskyttelse av miljøet på Svalbard er helt sentralt. Det er her tale om et sårbart arktisk

Utenriksminister Sergej Lavrov
Utenriksdepartementet
Moskva

miljø som krever særskilte tiltak. Dette anerkjente partene allerede i 1920, og artikkel 2 i traktaten bekrefter Norges selvsagte rett til å iverksette tiltak for å beskytte og bevare miljøet på Svalbard. Av hensyn til det sårbare miljøet kan vi ikke tillate økonomisk aktivitet over alt på øygruppen. De begrensningene vi har innført, gjelder likt for alle nordmenn og utlendinger. Med andre ord er det ikke tale om noen forskjellsbehandling av russiske borgere eller selskaper.

Utviklingen av den moderne havrett kombinert med Norges hele og fulle suverenitet over Svalbard slik den er fastlagt i traktatens artikkel 1 har medført at Norge, som kyststat, har suverene rettigheter i havområdene, herunder på sokkelen, rundt øygruppen. Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling gjelder på øyene og i deres territorialfarvann ut til 12 nautiske mil, og kommer således ikke til anvendelse i havområdene utenfor.

Som kyststater har Norge og Russland en grunnleggende interesse av og et hovedansvar for bevaring og ansvarlig forvaltning av de levende ressurser i Barentshavet og Polhavet, i samsvar med folkeretten. For dette formål har vi gjennom flere tiår hatt et nært og vellykket samarbeid i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Håndhevelse av reglene er imidlertid også en helt nødvendig del av ansvarlig forvaltning. Vi har derfor høye krav til fiskeriforvaltning og kontroll med fisket. Reglene vi vedtar for norske havområder, må respekteres av alle.

Jeg vil understreke at norsk regelverk på Svalbard er i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser, herunder Svalbardtraktaten. Jeg ser ikke grunnlag for norsk-russiske konsultasjoner om regulering eller annen myndighetsutøvelse på Svalbard. Slike konsultasjoner gjennomfører Norge heller ikke med andre stater.

Jeg setter pris på den konstruktive og åpne tonen som preger samarbeidet mellom Norge og Russland og ser frem til å besøke Moskva. Arbeidet med å utvikle og styrke forholdet mellom våre land og folk er noe norske myndigheter prioriterer høyt og som jeg personlig er opptatt av.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

Note 3

№ 139/12

Mallatt i møte mellom
R.E. Fife og
Russlands ambassadør
Pavlovskiy 15/8-13
Arkiveres med
tittel: Note @ om
Svalbards kontinental-
sokkel fra Russlands
ambassade.

§ 20, 1. ledd (b)

t.d. 15/8-13

Kristin Jordell

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
13 05835-1	
20 AUG 2013	
Arkivkode	

Посольство Российской Федерации свидетельствует свое уважение Королевскому Министерству иностранных дел Норвегии и в связи с обнаруженными в июне 2013 года результатами проведенного в Норвегии 22-го раунда по распределению лицензий на разработку ресурсов континентального шельфа имеет честь напомнить норвежской стороне позицию Российской Федерации по вопросу о правовом статусе континентального шельфа вокруг архипелага Шпицберген и территориальной сферы действия Договора о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года.

Принципиальная позиция СССР в отношении правового статуса шельфа Шпицбергена изложена в памятной записке Посольства СССР в Норвегии от 27 августа 1970 года и подтверждена в ноте МИД СССР в адрес Посольства Норвегии в Москве № 197/2E от 14 июня 1988 года.

Российская Федерация как государство-продолжатель Союза Советских Социалистических Республик по-прежнему придерживается ранее заявленной позиции, сводящейся к следующему:

- континентальный шельф является естественным продолжением суши и составляет с ней единое и неразрывное целое;

КОРОЛЕВСКОМУ МИНИСТЕРСТВУ
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ НОРВЕГИИ

г. Осло

Одновременно российская сторона выражает готовность в случае соответствующей заинтересованности норвежской стороны провести двусторонние консультации в целях выработки общего понимания в вопросе о регулировании экономической

обязательствами по Договору 1920 года. Норвегии в соответствии с ее международными обязательствами в «Шпицбергенском квадрате» политики для приведения проводимой в отношении регулирования норвежскую сторону предпринять шаги, необходимые Российской сторона настоятельно призывает Шпицбергене.

С учетом изложенного российская сторона расценивает результаты 22-го лицензионного раунда, в ходе которого были выданы лицензии на два блока, полностью или частично входящие в упомянутый «квадрат», как противоречащие положениям Договора о Шпицбергена.

Норвегии, а в их отсутствие – горным уставом для специальных нормативными правовыми актами принятыми в развитие Договора 1920 года «Шпицбергенского квадрата» должен регулироваться деятельность на континентальном шельфе в пределах - порядок доступа и ведения экономической которого определены в статье I Договора;

«Шпицбергенского квадрата», географические границы архипелага в пределах так называемого распространяется на континентальный шельф Договором о Шпицбергене 1920 года, полностью - соответственно, правовой режим, установленный

деятельности на континентальном шельфе архипелага на принципах Договора о Шпицбергене 1920 года.

Посольство пользуется случаем, чтобы возобновить Министерству уверения в своем весьма высоком уважении.



августа 2013 года

DEN RUSSISKE
FØDERASJONS AMBASSADE

Den Russiske Føderasjons Ambassade bevitner sin aktelse for Det Kongelige Norske Utenriksdepartement og i forbindelse med offentliggjøring i juni 2013 av 22. runde av lisenstildeling for å realisere ressursvksomhet på kontinentalsokkelen har den ære å minne Den norske part om Den Russiske Føderasjons stilling angående rettsorden av kontinentalsokkelen omkring Spitsbergen-arkipelag og territorialt virkeområde av Spitsbergen-traktat av 9. februar 1920.

Sovjetunionens prinsipielle stilling angående rettsorden av Spitsbergen-kontinentalsokkel er redegjort i memorandum av Sovjetunionens Ambassade i Norge av 27. august 1970 og bekreftet i noten av Sovjetunionens utenriksministerium til Det kongelige norske Ambassade i Moskva nr. 197/2E av 14. juni 1988.

Den Russiske Føderasjon, staten som fortsetteren av Unionen av sovjetiske sosialistiske republikker, holder seg som før i den tidligere erklærte stilling bestående av følgende:

DET KONGELIGE NORSKE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Oslo

- Kontinentalsokkelen er en naturlig fortsettelse av landjorda og utgjør en naturlig og ubrytelig enhet med den;
- I samsvar med dette omfatter rettsordenen, dannet av Spitsbergen-traktat av 1920, fullt ut arkipelagets kontinentalsokkel innenfor såkalt "Spitsbergen-firkanten", hvis geografiske grenser er bestemt i Traktatens Artikkel 1.
- Adgangsorden og økonomivirksomhet på kontinentalsokkel innenfor "Spitsbergen-firkanten" skal reguleres av Norges spesielle normative rettslige dokumenter vedtatt som forlengelse av Traktaten av 1920 og i tilfelle av deres fravær – av Bergverksordningen for Spitsbergen.
- Under hensyn til det nevnte kvalifiserer Den russiske part resultater av 22. runde av lisenstildeling da det ble tildelt lisenser til to blokker som fullt eller delvis inngår i den nevnte firkanten, som stridende mot punkter i Spitsbergen-traktat.

Den russiske part oppfordrer innstendig Den norske part å ta skritt nødvendige for å bringe Norges politikk angående reguleringsvirksomhet i "Spitsbergen-firkanten" i overensstemmelse med dets internasjonale forpliktelser ifølge Traktaten av 1920.

Samtidig erklærer Den russiske part seg villig i tilfelle av tilsvarende interesse fra Den norske part å gjemmomføre tosidige konsultasjoner med det formål å utarbeide felles forståelse angående spørsmål om regulering av økonomisk virksomhet på arkipelagets kontinentalsokkel på basis av prinsipper formulert i Spitsbergen-traktat av 1920.

Ambassaden benytter anledningen for å fornye overfor Departementet forsikringer om sin utmerkede høyaktelse.

Oslo, 14. august 2013

Note 4



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Det kongelige utenriksdepartement har den ære å henvende seg til Den russiske føderasjons ambassade og vise til verbalnote mottatt fra sistnevnte den 15. august 2013 i tilknytning til den nylig gjennomførte tildeling av utvinningstillatelser på kontinentalsokkelen i Barentshavet i forbindelse med den 22. konsesjonsrunde.

I noten fremholdes at traktaten av 9. februar 1920 angående Spitsbergen danner en særlig rettsorden innenfor hele det rektangulære området rundt øygruppen, hvis koordinater er angitt i traktatens artikkel 1, og at denne må danne grunnlaget for norsk regulering av økonomisk virksomhet på kontinentalsokkelen innenfor rektangelet. I noten fremholdes videre at dette synet ble gitt til kjenne av Sovjetunionen i P.M. av 1970 og utdypet i note av 14. juni 1988, og senere er opprettholdt av Den russiske føderasjon. Russisk side tar på denne bakgrunn til orde for tosidige konsultasjoner for å utvikle en felles forståelse om dette tema.

Utenriksdepartementet viser i denne forbindelse til det syn som norsk side konsekvent har gitt til kjenne vedrørende kontinentalsokkelområdene utenfor Svalbard, gjennom norsk lovgivning og annen statspraksis. Dette synet fremgår blant annet av note overlevert Sovjetunionens utenriksministerium 3. mars 1989 og av memorandum overlevert Den russiske føderasjons ambassade i Oslo 5. februar 2008.

Bestemmelsene i traktaten av 9. februar 1920 kommer til anvendelse i samsvar med etablerte folkerettslige prinsipper for traktattolkning. Traktatens bestemmelser som gjelder for landterritoriet eller territorialfarvannet får ikke anvendelse på kontinentalsokkelen utenfor. Det ble i noten av 3. mars 1989 vist til at dette synet er begrunnet i traktatens klare ordlyd, allment aksepterte folkerettslige prinsipper for tolkning av traktater og forhandlingene som førte til inngåelsen av traktaten. Norges alminnelige lovgivning om kontinentalsokkelen finner anvendelse utenfor øygruppens territorialfarvann. I memorandum av 5. februar 2008 ble det videre vist til at norsk jurisdiksjon i havområdene utenfor territorialfarvannet, herunder på kontinentalsokkelen, følger av den alminnelige folkerett og FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982, og at norsk lovgivning er i samsvar med dette.

Den russiske føderasjons ambassade
OSLO

I forbindelse med selve overleveringen av noten 15. august 2013 var det fra russisk side på forhånd anmodet om en redegjørelse for det folkerettslige grunnlaget for tildelingene i 22. konsesjonsrunde. En slik muntlig redegjørelse ble gitt i møtet mellom ambassadør Viatsjeslav Alfredovitsj Pavlovskij og ekspedisjonssjef Rolf Einar Fife. I det følgende gis en mer utførlig redegjørelse, som også er basert på innhenting av informasjon om tildelingene fra andre relevante myndigheter.

1. Folkerettslig grunnlag

Norsk side fremholder at man baserer sine reguleringer og håndhevelse på klare og anerkjente folkerettslige regler, og på det folkerettslige grunnlaget for relasjonene mellom Norge og Den russiske føderasjon på dette området. Disse utledes av følgende rammer:

- a) Sovjetunionen (og fortsettelsesstaten Den russiske føderasjon) ga sin uforbeholdne anerkjennelse av Norges suverenitet over øygruppen ved note nr. 27 av 16. februar 1924 fra Sovjetunionens representasjon i Norge til den norske utenriksministeren. I forbindelse med denne anerkjennelsen med umiddelbar virkning, ble det videre meddelt at russisk side «følgelig» ikke senere ville ha noen innvendinger mot 1920-traktaten angående Spitsbergen eller en bergverksordning. Dette utgjør grunnlaget for de folkerettslige relasjoner mellom Norge og Den russiske føderasjon i denne sammenheng. Det bidrar dessuten til å kaste lys over partenes forståelse av 1920-traktaten. En rekke rettslige forpliktelser mellom partene blant annet i henhold til FNs havrettskonvensjon av 1982, som trådte i kraft for partene i henholdsvis 1996 og 1997, må forstås på grunnlag av Sovjetunionens *de jure* anerkjennelse av Norges suverenitet over øygruppen i 1924.
- b) I forbindelse med 1920-traktatens ikrafttredelse, ble øygruppen under navnet Svalbard 14. august 1925 med konstitusjonell virkning gjort til "del av kongeriket Norge" i henhold til lov av 17. juli 1925 nr. 11.
- c) Sovjetunionen notifiserte formelt Norges statsminister 6. mai 1926 om sektordekretet av 15. april 1926 vedrørende sovjetrussisk annekasjon av arktiske øyer. Det ble i notifikasjonen uttrykkelig presisert at siden man tidligere hadde anerkjent Norges suverenitet over Spitsbergen, gjaldt dette dekretet selvsagt ikke for noen del av øygruppen. Også denne notifikasjonen har rettslig forpliktende karakter. Den bekrefter ytterligere Sovjetunionens og etterfølgerstaten Den russiske føderasjons syn på øygruppens rettslige status.
- d) Sovjetunionen tiltrådte senere 1920-traktaten. Dette skjedde ved notifikasjon 7. mai 1935, med virkning også for fortsettelsesstaten Den russiske føderasjon. I notifikasjonen ble det meddelt at Sovjetunionen tiltrådte uten noen vilkår eller forbehold til 1920-traktaten, og for øvrig

ble det vist til at i henhold til denne hadde de opprinnelige signatarmaktene anerkjent Norges suverenitet over øygruppen.

Det skulle etter dette ikke være noen tvil om det folkerettslige grunnlaget for øygruppens status, og Den russiske føderasjons uttrykkelige anerkjennelse av denne. At tiltredelsen til 1920-traktaten skjedde på bakgrunn av den nevnte forutgående og ensidige anerkjennelse av Norges suverenitet bekrefter også forståelsen av den vanlige betydning av ordlyden i og intensjonene i tilknytning til traktatens bestemmelser.

Det bemerkes at noten av 14. august 2013 fra Den russiske føderasjons ambassade overhodet ikke berører den moderne forpliktende rettsutvikling i havretten og betydningen av denne. FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 trådte i kraft for Norge i 1996 og Den russiske føderasjon i 1997. Som det også fremgår av konvensjonens preambel bygger denne på et ønske om å bilegge alle spørsmål knyttet til havretten, og etablere en rettsorden som gjelder for alle havområdene. Dette bidrar også til å forklare kravet i havrettskonvensjonens artikkel 311 (2) om at tidligere traktater må være forenlige med konvensjonen for at rettigheter og forpliktelser i henhold til disse traktater ikke skal bli endret av konvensjonen. Dette forklarer også kravet i artikkel 311 (3) om å unngå at endog fremtidige traktater blir uforenlige med en effektiv gjennomføring av Havrettskonvensjonens gjenstand og formål, og ikke berører anvendelsen av grunnleggende prinsipper i konvensjonen.

Norsk side vil i denne sammenheng understreke at Norge har full og uinnskrenket suverenitet over Svalbard, foruten en rekke rettigheter, forpliktelser og ansvar som følger av ulike folkerettslige instrumenter.

1920-traktaten har bestemmelser som medfører forpliktelser blant annet om likebehandling av utlendinger for visse formål og aktiviteter på landterritoriet og i enkelte tilfeller i territorialfarvannet. Med støtte i de tilgjengelige tolkingsfaktorer i samsvar med den alminnelige tolkingsregel i artikkel 31 i Wien-konvensjonen om traktatretten, kan det ikke ses at bestemmelsene er tvetydige eller uklare. En tolking i god tro i samsvar med den vanlige betydning som må tillegges traktatens ord og uttrykk i deres kontekst, og i lys av traktatens gjenstand og formål, bekrefter at de ikke får anvendelse utenfor territorialfarvannet.

Det er videre vesentlig å ha en presis forståelse av bestemmelsenes ordlyd, formål, bakgrunn og øvrige folkerettslige kontekst. I denne sammenheng skal blant annet bemerkes:

- a) Det rektangulære området nord for 74 grader nord som er omtalt i 1920-traktatens artikkel 1 angir ikke området for traktatens anvendelse. Derimot trekker den etter sin klare ordlyd opp en geografisk ramme for hvilke øyer som omfattes av øygruppen.

- b) Det er uttrykkelig angitt i traktatens ulike bestemmelser hvor eventuelle særregler om rettigheter for utlendinger får anvendelse, for eksempel på land eller også i territorialfarvannet.
- c) Under drøftelser i 1910 – 1912 drøftet russiske myndigheter muligheten for å ha særlige fiskerireguleringer i et slikt rektangulært område. Forslaget ble avvist av Norge og Sverige, noe Russland aksepterte. Drøftelsene gikk derfor inn på om man skulle bruke begrepet «territorialfarvann», der den nøyaktige avstand varierte noe i henhold til nasjonal lovgivning, eller en bestemt avstandsregel. Selv om nevnte drøftelser ikke er del av forhandlingene om 1920-traktaten, viser de en høy grad av presisjonsnivå i forståelsen av reguleringsalternativer og begrepsbruk i datiden.

Ovenstående tydeliggjør at havområdene utenfor territorialfarvannet til øyer beliggende i det rektangulære området nord for 74 grader nord ikke er regulert i 1920-traktaten.

Havområdene rundt øygruppen utenfor territorialfarvannet reguleres således av den alminnelige folkerett, og her er FNs havrettskonvensjon, som er forpliktende for begge parter, avklarende. Konvensjonen uttrykker grunnlaget for myndighetsutøvelse og håndhevelse av kyststatens suverene rettigheter i havområder, blant annet hva gjelder utnyttelsen av naturressursene på kontinentalsokkelen.

2. Gjeldende petroleumslovgivning og praksis i tilknytning til de foretatte konsesjonsrunder

Norge har som kyststat rett til kontinentalsokkel *ipso facto* og *ab initio*. Ved kongelig resolusjon av 31. mai 1963 ble dette nedfelt for norsk kontinentalsokkel. Definisjonen av den norske kontinentalsokkelen ble deretter også inntatt i kontinentalsokkeloven av 21. juni 1963. I petroleumsloven av 22. mars 1985 ble den norske kontinentalsokkelen definert som den naturlige forlengelsen av det norske landterritoriet. I den senere petroleumsloven av 29. november 1996 ble denne definisjonen i samsvar med Havrettskonvensjonens artikkel 76 fastslått som «havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg utover norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen».

Norges kontinentalsokkel utgjør en enhetlig og sammenhengende sokkel fra fastlandskysten nordover til Svalbard og forbi øygruppen, på samme vis som havbunnen rundt Frans Josef Land eller Novaya Zemlja er en del av russisk kontinentalsokkel. Norges alminnelige lovgivning om kontinentalsokkelen gjelder for denne sammenhengende sokkelen.

Denne definisjonen og forståelsen av den norske kontinentalsokkelens utstrekning ble lagt til grunn i det norske fremlegget til Kommisjonen for kontinentalsokkelens yttergrenser. Kommisjonen ga sin anbefaling i 2009.

Hele det norske systemet for lisenstildelinger på kontinentalsokkelen bygger på gjennomsiktighet, objektivitet og ikke-diskriminering. Det er også på grunnlag av denne lovgivningen at russiske selskap har hatt mulighet til å delta i konkurransen om tildelinger på norsk kontinentalsokkel under like forutsetninger. I 22. konsesjonsrunde har russiske selskap også fått slike tildelinger i Barentshavet.

Det er kun området sør for 74 grader 30 minutter nord (Barentshavet Sør) som siden 1980 er blitt åpnet for virksomhet. Kunngjøringer har fortløpende blitt foretatt på forskriftsmessig måte, og tildelinger er blitt foretatt på grunnlag av objektive kriterier.

Stortinget har ikke tatt stilling til åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet nord for denne breddegraden.

Som referert i tidligere kontakter med russisk side, kan det ikke ses å være grunnlag for «tosidige konsultasjoner med det formål å utarbeide en felles forståelse» vedrørende spørsmål omkring regulering av økonomisk virksomhet på kontinentalsokkelen utenfor øygruppen, slik det foreslås i den russiske verbalnoten. Dette ble også tidligere meddelt Sovjetunionens utenriksdepartement i 1970 og 1989. Samtidig har norsk side til enhver tid vært åpen for å utveksle synspunkter om rettslige spørsmål og har i denne forbindelse gitt orienteringer, også i tilknytning til spørsmål knyttet til 1920-traktaten.

Det kongelige utenriksdepartement benytter anledningen til å forsikre Den russiske føderasjons ambassade om sin høye aktelse.

Oslo, 27 september 2013



Note 5

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
15/1389	
11 AUG 2015	
Arkivkode	455

Note No. 33

Her Britannic Majesty's Embassy presents its compliments to the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, and has the honour to refer to the results of the 23rd licensing round announced by the Ministry of Petroleum and Energy on 20 January 2015, and the discussions between the Norwegian and United Kingdom Legal Advisers on 21 January 2015.

As the Ministry is aware, the Government of the United Kingdom takes the view that the provisions of the Treaty of Paris of 9 February 1920 apply not only to the land territory of Svalbard, but also to the maritime zones generated by Svalbard. It is the view of the Government of the United Kingdom that a number of the blocks for which licences are offered, like a number of blocks awarded in the 22nd licensing round, fall on the continental shelf generated by Svalbard, and that accordingly in relation to those blocks, the provisions of the Treaty of Paris apply. The United Kingdom notes that the non-discrimination provisions of the Treaty should apply to the licensing of these blocks, and any taxes or revenues generated now or in future should be used exclusively for the benefit of Svalbard. The United Kingdom would be grateful for reassurances from Norway to this effect.

Her Britannic Majesty's Embassy avails itself of this opportunity to renew to the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs the assurances of its highest consideration.



British Embassy

Oslo

7 August 2015

Note 6



ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

The Royal Ministry of Foreign Affairs presents its compliments to Her Britannic Majesty's Embassy, and has the honour to refer to the Embassy's note No. 33 dated 7 August 2015, regarding the 23rd licensing round announced by the Ministry of Petroleum and Energy on 20 January 2015.

In the note, reference is made to "*maritime zones generated by Svalbard*". The archipelago generates maritime zones in accordance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. This is in conformity *inter alia* with the views expressed by the Norwegian Government in its bill to the Parliament (Storting) concerning ratification of the said convention, see St. prp. nr. 37 (1995-96), including on page 140.

The continental shelf areas off Svalbard are, however, part of the same continuous continental margin extending northwards from mainland Norway, i.e. the Eurasian Continental Margin. This was reflected in Norway's 2006 submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, and the Commission's unanimous recommendation in 2009 pertaining to the establishment of the outer limits of the continental shelf by Norway. It is also consistent with the bilateral maritime delimitation agreements with the two neighbouring States, concluded respectively on 20 February 2006 with Denmark together with the Government of Greenland, and 15 September 2010 with the Russian Federation.

British Embassy
O S L O

The continental shelf in question is legally part of the Norwegian continental shelf, as defined, without any objections by other States, by Royal Decree of 31 May 1963 and subsequent continental shelf legislation of 21 June 1963, 22 March 1985 and 29 November 1996.

In its note of 7 August 2015, the Embassy takes the position that “*the provisions of the Treaty of Paris of 9 February 1920 apply not only to the land territory of Svalbard, but also to the maritime zones generated by Svalbard*”, with particular reference to petroleum activities on parts of the Norwegian continental shelf.

The Ministry of Foreign Affairs would like to recall that in accordance with Article 1 of the 1920 Treaty, the parties to this treaty have recognised the full and absolute sovereignty of Norway over the archipelago. This territorial sovereignty is not subject to any conditions. The sovereignty in question is an ordinary one under international law. Article 1 makes it clear that the precise conditions contained in the treaty are linked to this recognition of sovereignty, and not to Norway’s sovereignty as such. The wording reads in English “*undertake to recognise, subject to the stipulations of the present Treaty, the full and absolute sovereignty of Norway over the Archipelago*” and in French “*sont d’accord pour reconnaître, dans les conditions stipulées par le présent Traité, la pleine et entière souveraineté de la Norvège sur l’archipel*”.

The precise formulation “*the full and absolute sovereignty*” has the consequence that Norway can exercise the powers granted to coastal States under international law. At the same time, Norway must comply with any legal obligations stipulated in the treaty. However, additional conditions not stipulated in the wording of the treaty cannot be presumed. Presuming additional conditions would render the unmistakably clear term “*full and absolute sovereignty*” in Article 1 meaningless.

The formulation “*full and absolute sovereignty*” also sheds light on the parties’ intention concerning the object and purpose of the 1920 Treaty. It makes it clear that the treaty does not establish principles that qualify the territorial sovereignty contrary to ordinary principles of international law. There is therefore no basis, for example, to presume that Norway’s obligations under this treaty must be interpreted expansively, or give rise to additional obligations not set out in the treaty.

Nevertheless, the note of 7 August 2015 appears to invoke supplementary legal obligations to those stipulated in the 1920 Treaty and a geographical scope of application different from the one envisaged in the treaty. This is claimed without any basis in the ordinary meaning of the terms of the treaty, nor evidence about the intentions of the parties, or any support in subsequent developments of international law. The development of international law confirm, on the contrary, exclusive sovereign rights of the coastal State over the continental shelf – unless accompanied by particular conditions of reciprocity. The note implicitly appears, therefore, to raise the question whether or not normal territorial sovereignty is deemed to apply to the archipelago.

As will be further substantiated in the following, the intention of the parties to the 1920 Treaty was to ensure the finality of recognition of sovereignty, and to adopt an exhaustive listing of conditions for such recognition – as opposed to the establishment of an unspecified “Spitsbergen regime”.

The *travaux préparatoires* of the treaty confirm the above understanding of the intention of the parties. The Chairman of the Spitsbergen Commission at the Paris Peace Conference stated on 12 August 1919, for example, “*que, la justice norvégienne pouvant s’exercer sur un territoire devenu norvégien il n’y a pas lieu de parler de l’extradition des criminels. D’ailleurs, les traités d’extradition se trouveront fatalement étendus au Spitsberg; toutes les dérogations à la souveraineté se trouvent dans le Traité en préparation; pour*

le surplus, il y a lieu d'appliquer la souveraineté de la Norvège.” (In translation “since the Norwegian judicial system will be able to exercise its authority in a territory that has become Norwegian there is no need to mention the extradition of criminals. Moreover, extradition agreements will apply automatically to Spitsbergen; all deviations from sovereignty can be found in the treaty that is being prepared; for the rest, it is Norway’s sovereignty that will apply.”) Another example is the statement made by the British representative Mr. Tufton on 24 July 1919. The statement reads (in French original): “croit également que la meilleure solution consiste dans la concession de la souveraineté à la Norvège. Le Gouvernement britannique désire uniquement que les intérêts de certaines Compagnies anglaises soient convenablement sauvegardés.”

Subsequent acts by States which confirm this interpretation may be exemplified by the unilateral *de jure* recognition of Norway’s sovereignty over the archipelago issued by the Soviet Union in a formal notification on 16 February 1924, prior to the entry into force of the treaty. This formal notification contained an unconditional recognition with immediate effect, without signifying or expressing any other intentions about the archipelago’s status. The notification reads “*Sans attendre le résultat des démarches que le Gouvernement Royal veut bien se charger d’entreprendre dans ce sens auprès des Puissances signataires, je tiens à Vous faire savoir que dès maintenant le Gouvernement de l’Union reconnaît la souveraineté de la Norvège sur le Spitsberg, y compris l’île aux Ours et qu’en conséquence il n’élèvera pas, dans l’avenir, d’objection au sujet du Traité du Spitsberg du 9 Février 1920 et du règlement minier y relatif.*” (In translation: “*Without awaiting the [Norwegian] Government’s enquiries to the signatory powers for this purpose, I wish to inform you that the Government of the Union already recognises Norway’s sovereignty over Spitsbergen, including Bear Island, as of this moment, and that it will therefore not make any objections in the future concerning the Spitsbergen Treaty of 9 February 1920 or the accompanying mining regulations.*”)

Further, when the Soviet Union acceded to the 1920 Treaty in 1935, the formal notification to the French Government, the depositary for the treaty, contained a brief reference to the treaty exclusively stating that, under its terms, the Contracting States had recognised Norway's sovereignty over the archipelago. The wording reads: “[...] déclare, par le présent acte, que l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes adhère, sans aucune condition ni réserve au Traité signé à Paris, le 9 Février 1920, par les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire-Britannique, le Danemark, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède et aux termes duquel ces Puissances ont reconnu la souveraineté de la Norvège sur l'Archipel du Spitzberg y compris l'île aux Ours.” (In translation: “[...] declares, through this notifications, that the Union of Soviet Socialist Republics accedes, without any conditions or reservations, to the treaty that was signed in Paris on 9 February 1920 by the USA, the British Empire, Denmark, France, Italy, Japan, Norway, the Netherlands and Sweden, and under which these powers have recognised Norway's sovereignty over the Spitsbergen Archipelago, including Bear Island.”)

Other notifications and unilateral statements binding under international law have been received from other States, and have shed light on their similar intentions. In their references to the archipelago and the treaty, they referred exclusively to the recognition of Norway's sovereignty over the archipelago. The 1920 Treaty provided final clarification of sovereignty in the context of a territorial question.

Article 8 of the 1920 Treaty does refer to mineral rights, but is limited to mineral rights in the territories. As opposed to certain other provisions of the treaty, Article 8 does not contain any reference to the territorial waters. The treaty negotiations were based on a draft submitted by Norway, upon invitation by the Spitsbergen Commission at the Paris Peace Conference. The common intention of the original proponent and of the other parties, in the context of Article 8, was to regulate mining activity on land. The negotiations to this effect were extensive and detailed.

A number of provisions of the treaty make specific reference to their application in the *territorial waters/eaux territoriales* of the archipelago. It should be noted that this term at the time of the negotiations had a clarified legal content and that *territorial waters/eaux territoriales* is legally and conceptually different from the continental shelf and maritime zones that are not mentioned in the 1920 Treaty, but may be established under the Convention on the Law of the Sea on the basis of the sovereignty of the coastal State. The maritime areas beyond the territorial waters of the archipelago are in accordance with the foregoing governed exclusively by the law of the sea, including the Convention on the Law of the Sea, which sets out the precise conditions and limits for the coastal States' jurisdiction and their right to explore and exploit the natural resources on the continental shelf.

Norway is attached to legal clarity and predictability, in conformity with international law. Its considered view is that its regulations, law enforcement and policies in the area have over time contributed substantially to international peace and security, environmental protection, responsible and prudent resource management, as well as enhanced and transparent international cooperation in the Arctic.

The provisions in the 1920 Treaty apply in accordance with generally recognised principles of treaty interpretation. The provisions of the treaty whose geographical scope of application is the land territory are not applicable on the continental shelf, and those that apply in the territorial waters do not apply to maritime zones beyond the territorial waters of the archipelago. There is no basis in the 1920 Treaty for a claim to apply any of its provisions granting rights to the nationals of the contracting Parties in the maritime areas of the archipelago beyond its territorial waters. Such application would go against the clear wording of the treaty and contradict generally recognised principles of treaty interpretation. Neither is there any support to be found in the evidence about the intentions of the Parties, as expressed in the negotiations that led up

to the conclusion of the treaty, nor in subsequent developments of international law for such application.

The Ministry would like to note that the area south of 74° 30'N (Barents Sea South) was opened by the Storting for petroleum activities already in 1980. Consecutive announcements for licensing rounds have been made according to laws and regulations in force, and licenses have been awarded to Norwegian and foreign companies based on objective criteria for more than 30 years. The 22nd and 23rd licensing rounds represent no change in Norwegian policy or legal approach.

The Ministry of Petroleum and Energy announced the 23rd licensing round on 20 January 2015. This included 57 blocks or parts of blocks, of which three are in the Norwegian Sea and 54 are in the Barents Sea. The Norwegian system for awarding licenses for petroleum activities constitutes a transparent, non-discriminatory and objective framework for the participation also of foreign companies on the continental shelf. Of the 20 licenses awarded in the 22nd round, 15 were awarded to foreign companies. Such companies participate in the competition on a completely equal footing. In fact, a majority of the companies operating on the Norwegian continental shelf are foreign.

As an integrated part of this legal framework, a consistent, homogenous and non-discriminatory tax-regime also applies to the entire continental shelf. Tax incentives are in place to mitigate financial risk for the companies in the development phase. Since 2004, companies may set off expenses incurred in development on non-profitable deposits against profits from exploitation of existing fields. A homogenous and integrated tax system for the entire Norwegian continental shelf is a precondition for such a system.

The Royal Ministry of Foreign Affairs takes this opportunity to renew to Her
Britannic Majesty's Embassy the assurances of its highest consideration.

Wjg

Oslo, 9 November 2015



Note 7



Koninkrijk der Nederlanden

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
15/1389-	
5 FEB 2015	
Arkivkode	455

007.15

The Embassy of the Kingdom of the Netherlands presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Norway, and has the honour to refer to the Ministry's note of 9 May 2014 regarding the Embassy's note No. 007/14 of 16 January 2014 with respect to the Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen of 9 February 1920 (Spitsbergen Treaty).

The Netherlands would like to thank Norway for the extensive background provided in its note on the application of the Spitsbergen Treaty to maritime areas adjacent to the Spitsbergen Archipelago. In light of the exchange of views, it would agree with Norway that the question raised actually concerns whether any particular rules contained in the Spitsbergen Treaty may also apply to the continental shelf and that the consideration of this question requires an interpretation of the Treaty. It appears that the views of Norway and the Netherlands on the answer to this question differ.

The Netherlands wishes to reiterate its willingness to further discuss the application of the Spitsbergen Treaty to maritime areas adjacent to the Spitsbergen Archipelago with Norway and other parties to the Spitsbergen Treaty, including exchanges of views on legal issues as indicated by Norway in its note.

The Embassy of the Kingdom of the Netherlands avails itself of this opportunity to renew to the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Norway the assurances of its highest consideration.

Oslo, 3 February 2015


Oslo 2353

Note 8



ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

The Royal Ministry of Foreign Affairs presents its compliments to the Embassy of the Kingdom of the Netherlands, and has the honour to refer to the Embassy's note No. 007.15 dated 3 February 2015, regarding the Treaty of 9 February 1920 concerning the Archipelago of Spitsbergen (the 1920 Treaty).

As noted in this Ministry's note verbale dated 9 May 2014 the name applying to the archipelago since 1925 is Svalbard. The term Spitsbergen has since been reserved for the largest island. It is further noted that deciding geographical names applicable on its territories is a right vested solely with the sovereign, and that Norway's sovereignty over Svalbard is undisputed.

As explained in the aforementioned note of 9 May 2014, there is no basis in the 1920 Treaty for a claim to apply any of its provisions granting rights to the nationals of the contracting Parties in the maritime areas of the archipelago beyond its territorial waters. While Norway appreciates the willingness of the Netherlands to engage in discussions on legal issues, Norway thus sees no basis for specifically discussing the application of the 1920 Treaty in the maritime areas beyond the territorial waters. However, Norway remains available for exchanges of views on legal issues, and may in this context provide information, including on issues pertaining to the 1920 Treaty.

The Royal Ministry of Foreign Affairs takes this opportunity to renew to the Embassy of the Kingdom of Netherlands the assurances of its highest consideration.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'WJA'.

Oslo, 30 June 2015

Embassy of the Kingdom of the Netherlands
Oslo



