

## Abstract

### Changes in International Svalbard Policy

The maritime area adjacent to Svalbard is potentially an arena of international conflict. If pushed to the extremes, disputes over jurisdiction and exclusive rights may threaten national security. This study examines the positions of different countries in regard to the Svalbard area and explores any policy changes. It is found that a number of parties to the Svalbard Treaty have changed their positions, and that their legal views are increasingly converging. This tendency is being reinforced by two contemporary processes: (1) The establishment of outer limits to the continental shelf adjacent to Svalbard is consolidating Norwegian jurisdiction, thus preventing others from challenging Norway's right to exercise jurisdiction in the maritime zones around the archipelago; and (2) Norway's diplomatic efforts in mustering understanding for its legal views among other Treaty parties has resulted in increased international interest in the resources of the Barents Sea and paradoxically in an increased awareness of national interests and rights that the Svalbard Treaty may provide in terms of exploration of the continental shelf and the fisheries protection zone.

Key words: **diplomacy | fisheries protection zone | foreign policy | Law of the Sea | Svalbard**

## Sammendrag

De maritime områdene utenfor Svalbard er en potensiell arena for internasjonal konflikt. Ulike syn på jurisdiksjons- og rettighetsforhold utenfor øygruppen kan i ytterste konsekvens true nasjonal sikkerhet. Denne studien gjennomgår de ulike landenes Svalbard-posisjoner, og diskuterer eventuelle endringer i disse. Den fremholder at flere av traktatlandene er i ferd med å endre sine posisjoner og at de ser ut til å få et mer ensartet og samlet syn på hva slags regime som skal gjelde for havområdene utenfor Svalbard. Dette inntrykket blir forsterket av to pågående prosesser: (1) Fastsettelsen av grenser for sokkelen utenfor Svalbard gjør det vanskelig for andre land å utfordre Norges rett til å etablere, og utøve jurisdiksjon i, maritime soner rundt Svalbard. (2) Norsk nordområdediplomati har ført til mer fokus på ressursene i Barentshavet og – paradoksalt nok – på de interesser og mulige rettigheter som de andre traktatpartene kan ha på sokkelen og i fiskevernsonen rundt Svalbard.

Nøkkelord: **Diplomati | fiskevernsonen | havrett | Svalbard | utenrikspolitikk**

# Endringer i internasjonal Svalbard-politikk

TORBJØRN PEDERSEN  
*Universitetet i Tromsø*



«Svalbard» har lenge vært et sensitivt tema i internasjonal politikk, og ikke minst i norsk utenrikspolitikk. Statsminister Johan Nygaardsvold var, ifølge hans egen utenriksminister Trygve Lie, alltid i et påtagelig dårlig humør når Svalbard sto på dagsordenen (Lie 1958: 172). Utenriksminister Jon Lyng fortalte at hver gang telefonen hans ringte midt på natten, var hans første nedslående tanke at «nå gjelder det Svalbard» (Frydenlund 1982: 63).

I de siste tiårene har den internasjonale spenningen først og fremst vært knyttet til de ressursrike farvannene *rundt* Svalbard. Etter at Norge opprettet en fiskevernsoner utenfor øygruppen i 1977, har internasjonale drama jevnlig utspilt seg der. I 1986 ble det tilløp til torskekrig da spanske trålere ikke ville forlate fiskevernsonen til tross for at kvotene som Norge hadde satt for tredjeland var oppfisket. Først i tolvte time, etter at kystvakten hadde mobilisert til konfrontasjon, trakk de spanske fiskerne inn sine redskaper og satte kursen vekk fra Svalbard. I 1994 skjøt et kystvaktskip med dekkskanonen mot en islandsk eid tråler, *Hagangur*, da mannskapet på fiskefartøyet motsatte seg norsk myndighetsutøvelse i fiskevernsonen. To kalde granater punkterte skroget og satte en dramatisk stopper for trålerens flukt fra håndheverne av norsk jurisdiksjon. Spenningen økte også i 2002, da den russiske nordflåten sendte krigsskipet *Severomorsk* inn i fiskevernsonen. *Severomorsk* er 60 meter lengre enn kystvaktens største fartøy, KV *Svalbard*, og har mer slagkraft enn hele kystvaktflåten til sammen. Den russiske manøveren ble sett i sammenheng med at Norge året før oppbrakte en russisk tråler, *Tsjernigov*, i den omstridte 200-milssonen rundt Svalbard. Frykt for at det russiske krigsskipet skulle intervensere i norsk fiskerioppsyn førte til at en direkteforbindelse mellom de øverstkommanderende for forsvaret i Nord-Norge og for den russiske nordflåten for første

---

Artikkelen er i hovedsak basert på doktorgradsavhandlingen *Conflict and order in Svalbard waters* (2008), inkludert de fire internasjonale artiklene som inngår i denne, og bygger på et foredrag som ble holdt for etterretningstjenesten 11. november 2008. Innholdet er revidert som følge av tilgang til nytt arkivmateriale fra flere av partene til Svalbardtraktaten.

gang ble tatt i bruk for å avverge en mulig militær eskalering (Pedersen 2008b). Tre år senere, i 2005, utspant det seg et nytt drama. Denne gang var det den russiske tråleren *Elektron* som sto i sentrum. Da den skulle oppbringes av norsk kystvakt i fiskevernsonen, valgte kapteinen heller å flykte mot russiske territorialfarvann, selv om to norske fiskeriinspektører var blitt satt ombord. *Elektron* unnslopp på den måten kystvakten, til tross for flere norske avskjæringsforsøk fra kystvaktfartøyene som kretset rundt tråleren. I de siste årene har Russland dessuten trappet opp sine egne fiskeriinspeksjoner i fiskevernsonen av russiske fartøy, og gjerne av de samme skipene som norsk kystvakt inspiserer.

Det pågår også en noe mindre kjent dragkamp knyttet til rettigheter til kontinentalsokkelen rundt Svalbard. Det russiske seismikkselskapet Marine Arctic Geological Expedition (MAGE) har, på vegne av russiske myndigheter, kartlagt ressursene på sokkelen utenfor Svalbard. Kartleggingen ble første gang avsluttet på slutten av 1980-tallet, men tok til igjen i 2003, og da noe misvisende betegnet som «vitenskapelige undersøkelser» (Pedersen 2006; MAGE 2006a; MAGE 2006b). Norge har forsøkt å få en slutt på ressurskartleggingen siden det nordlige Barentshavet ikke er blitt åpnet for oljeleting, mens Russland har på sin side varslet at arbeidet vil komme til å fortsette (Pedersen 2006). Det er ikke kjent om notevekslingen mellom de to landene om denne saken har resultert i en felles forståelse om hvorvidt undersøkelsene kan fortsette eller ei, og eventuelt på hvilke premisser.

Slike episoder er påminnelser om at Svalbard fortsatt byr på noen av de største utenrikspolitiske utfordringene som Norge står overfor. Uavklarte og omstridte jurisdiksjonsforhold i nordområdene kan true ro og stabilitet i regionen, noe som også Stortinget har erkjent (Innst. S. nr. 264 (2004–2005)). Flere av verdens konflikter knytter seg nettopp til havressurser og uavklarte maritime grenser og jurisdiksjonsforhold, og det er heller ikke uvanlig at militærmakt blir anvendt i slike disputer, direkte eller gjennom trusler. En strid om rettigheter til olje, gass og fisk knytter seg med andre ord ikke bare til økonomi, den kan berøre nasjonal sikkerhet direkte.

Derfor er det viktig å forstå andre lands interesser og posisjoner i den pågående striden om rettigheter utenfor Svalbard. For Norges del er det også viktig å fange opp endringer i disse posisjonene, og finne ut hvilken retning konflikten tar. Og det er nettopp dette som er hensikten med denne studien: Den vil først presentere de ulike aktørenes posisjoner og påpeke eventuelle endringer i disse. Deretter vil den drøfte to pågående prosesser som befester inntrykket av en stadig mer samlet internasjonal front mot Norge i spørsmålet om rettigheter utenfor Svalbard. Den ene av disse prosessene knytter seg til fastsettelsen av grenser for en norsk sokkel rundt Svalbard, mens den andre knytter seg til norsk nordområdediplomati.

Aktørene i en strid om traktatrettigheter er per definisjon suverene stater, til tross for at mange av rettighetene tilfaller traktatlandenes borgere. Denne studien vil derfor først og fremst analysere posisjonene til de involverte statene, selv om konflikten inkluderer ikke-statlige aktører som Færøyene, Grønland, EU, kapteiner, rederi, oljeselskap og så videre. Ifølge den dominerende fagtradisjon innen internasjonal politikk, realismen, forfølger enhetlige stater sine egeninteresser, noe som innebærer at deres utenrikspolitikk gjenspeiler, eller uttrykker, disse interessene. Et mantra innen realismen er at nasjonale interesser ligger fast. «Nasjoner har ikke permanente venner eller fiender. De har kun permanente interesser,» sa Lord Palmerson en gang på 1800-tallet, og blir fortsatt hyppig sitert. Denne analysen tar imidlertid ikke for gitt at de ulike landenes Svalbard-posisjoner er rasjonelle eller optimerte, men gjør en empirisk-historisk tilnærming til de ulike posisjonene. Hvis staters Svalbard-posisjoner har vært i endring også når deres underliggende interesser har vært kjente og uendrede, må posisjonsendringene tilskrives andre forhold. Denne empiriske studien av internasjonal Svalbard-politikk gir noen indikasjoner på hvordan land kan bli gjort oppmerksomme på sine «ukjente» nasjonale interesser – i dette tilfellet i et ugjestmildt og iskaldt farvann – og hva som bevisst eller ubevisst kan frembringe endringer i deres Svalbard-posisjoner.

## Svalbard – posisjoner i endring?

Norges posisjon – og interesser – skulle være kjent. Svalbardtraktatens virkeområde er, ifølge Norge, nedfelt i traktaten, hvor det uttrykkelig står at den gjelder for øyene og deres territorialfarvann. Traktatens bestemmelser, f.eks. om at borgere fra alle traktatland skal likebehandles (artiklene 2 og 3), og om at Norge ikke skal kunne berike seg gjennom skatter og avgifter på øygruppen (artikkel 8), gjelder kun der. Utenfor 12-milsgrensen mener Norge dermed å ha fulle og eksklusive rettigheter ubegrenset av Svalbardtraktaten, slik moderne havrett gir enhver kyststat. Havrettskonvensjonen fra 1982 fastslår at kyststaten har første- eller enerett til naturressursene i henholdsvis vannsøylen ut til 200 mil og på kontinentalsokkelen, så langt den strekker seg. Det norske synspunktet og resonnetet om at traktatbestemmelsene kun gjelder innenfor Svalbards territorialfarvann er blitt underbygget av professor Carl August Fleischer (f.eks. Fleischer 1983). Til tross for sitt Svalbard-syn har Norge valgt å etablere en ikke-diskriminerende fiskevernsoner rundt Svalbard istedenfor en eksklusiv økonomisk sone, og unnlatt å åpne det nordlige Barentshavet for petroleumsvirksomhet.

En påfallende endring i den norske posisjonen er rettetten i spørsmålet om hvorvidt Svalbard har en egen sokkel. I den opprinnelige posisjonen,

som tok form på 1960-tallet – det vil si før 200-milssonen ble et etablert folkerettslig konsept – uttrykte Norge at Svalbard ikke hadde en egen sokkel, men at øygruppen dukket opp fra en sammenhengende norsk sokkel som strakte seg fra fastlandet (Pedersen 2008b; Pedersen 2006). Dette var en posisjon som skapte mye forvirring og motstand i utlandet, ikke minst etter at den nye Havrettskonvensjonen tok form på 1970-tallet. Den nye norske posisjonen åpner for at Svalbard, som alle andre øygrupper, kan generere sokkel (Norge 2006; Pedersen & Henriksen 2009), men uten at dette på noen måte svekker Norges eksklusive rettigheter som kyststat i området. Erkjennelsen av at Svalbard kan generere sokkel gjør nok Norges posisjon mer forståelig og konsekvent, siden Norge åpenbart mener at Svalbard genererer en 200-milssone, men posisjonsendringen er samtidig sterkt underkommunisert både nasjonalt og internasjonalt.

Russland, Spania og Island er de landene som tydeligst har bestridt Norges rett til å etablere maritime soner utenfor Svalbards territorialfarvann, og således også bestridt Norges rett som kyststat til å utøve jurisdiksjon i 200-milssonen og på kontinentalsokkelen. Under den kalde krigen, nærmere bestemt på 1970-tallet, protesterte også warszawapaktlandene Tsjekkoslovakia (Tsjekkoslovakia 1977), Ungarn (Ungarn 1977) og Polen (Polen 1977) mot Norges påståtte rett til å erklære nasjonale maritime soner rundt Svalbard uten først å konsultere med de øvrige traktatpartene.

Russland, Spania og Island er viktige fiskerinasjoner, med betydelig interesse for fiskeriene utenfor Svalbard. Russland forvalter store fiskebestander i Barentshavet sammen med Norge, og henter ut betydelige andeler av sine kvoter i Svalbard-området. Spania har tradisjonelt drevet med fiske utenfor Svalbard, og tildeles en stor andel av EUs tredjelandskvote i fiskevernsonen. Fiskerinasjonen Island er en relativt ny aktør i farvannene utenfor Svalbard, men ønsker å ta del i det lukrative fisket der med mindre landet kompenseres med kvoter i norsk økonomisk sone. De økonomiske interessene i området er åpenbare, men fra et folkerettslig ståsted er disse landenes posisjoner vanskeligere å forstå: Russland har for eksempel gitt uttrykk for at Norge og Russland har et delt, bilateralt forvaltningsansvar utenfor Svalbard (Russland 1998a; Russland 1998b), men også tilkjenne-gitt at farvannene er internasjonale (Russland 2001) og, videre, for at Svalbardtraktaten gjelder innenfor visse koordinater, det vil si i den boken som Traktatens artikkel 1 stipulerer for å angi hvilke øyer som tilhører Svalbard (Sovjetunionen 1988). Med andre ord: Russlands posisjon er vag, inkonsekvent og omskiftelig, spesielt med tanke på hva slags regime russerne mener skal gjelde utenfor øygruppen, og har således først og fremst et taktisk preg. Men den russiske posisjonen utfordrer uansett Norges rett til å treffe unilaterale tiltak i Svalbard-området. Episodene som ble nevnt innledningsvis, spesielt omstendighetene rundt *Severomorsk* som fosset inn i fiskevernsonen i 2002, den pågående russiske ressurskartleggingen

på Svalbard-sokkelen og Russlands fiskeriinspeksjoner i fiskevernsonen, understreker nettopp dette.

Vi kan imidlertid se tegn til at Russland er på gli. Russland skal ikke ha protestert på sin sedvanlige måte mot oppbringelsen av den russiske tråleren *Korund* i fiskevernsonen høsten 2008. Protestert har de gjort før, først da kystvakten forsøkte å oppbringe en russisk tråler i 1998 – fiskefartøyet nådde for øvrig ikke engang Tromsø havn før et hektisk diplomati munnet ut i en påtaleunntatelse – og deretter i 2001 da *Tsjernigov* ble arrestert. Protesten den gang ble ikke innledet med høflighetsfraser – og utelot dermed den *courtoisie* som er vanlig i diplomatisk korrespondanse (Russland 2001). Men det er også andre tegn: Sammen med de fire andre statene som grenser til Polhavet, sluttet Russland seg til Illulissat-erklæringen fra 2008, som implisitt anerkjenner at Norge er den relevante kyststaten også ved Svalbard og som etter havretten har suverenitet, suverene rettigheter og jurisdiksjon på og rundt øygruppen (Illulissat Declaration, 29. mai 2008). Videre har Russland, i alle fall stilltiende, akseptert at Norge er kompetent til å fastsette grenser for sokkelområdet rundt Svalbard, noe denne artikkelen vil komme tilbake til.

Også Spania har beskrevet farvannene rundt Svalbard som internasjonale, og dermed som farvann utenfor norsk jurisdiksjonsområde. Dette ble gjort under tilløpet til torskekrig i fiskevernsonen i 1986 (Spania 1986). Senere har Spania først og fremst utfordret Norge på retten til å håndheve jurisdiksjon, og ikke så mye på Norges lovgivende jurisdiksjon. Det kom blant annet frem etter at tre spanske trålere ble arrestert i 2006. Spania uttalte da at Norge kan bestemme reglene utenfor Svalbard, men ikke straffeforfølge de som bryter dem (Ministeria de Agricultura, Pesca y Alimentación 2006). Det er altså en delvis, men ikke fullstendig anerkjennelse av norsk jurisdiksjon i fiskevernsonen. Denne tilsynelatende selv-motsigende spanske posisjonen blir ikke mer forståelig av at Spania har fått EU-kommisjonen, DG FISH (som nå er omdøpt til DG MARE), til å uttrykke omtrent det samme (Europakommisjonen 2004), eller at også Russland til tider gir en slik delvis anerkjennelse av norsk jurisdiksjon når landets utenriksminister møter sin norske kollega (Støre 2008).

Da Island ble part til Svalbardtraktaten så sent som i 1994, gjorde landet det helt klart at det ikke anerkjente Norges råderett over fiskeriressursene utenfor Svalbard (Island 1994). Også i senere diplomatiske noter til Norge har Island uttrykt at alt fiske i «den såkalte fiskevernsonen ved Svalbard», som islendingene kaller den, må regnes som «fiske utenfor de enkelte lands jurisdiksjonsområder» (f.eks. Island 2001; Island 2000). Med andre ord: Norge har, ifølge Island, ingen rett som kyststat til å regulere fisket eller til å håndheve norske regler i 200-milssonen rundt øygruppen. Reykjavik har sågar varslet at saken vil bli brakt for Den internasjonale domstolen i Haag, og har gitt uttrykk for at saksfremlegget er under utarbeidelse.

Realiteten i dette kan det imidlertid stilles spørsmål ved, da Island ikke anerkjenner domstolens kompetanse i fiskerispørsmål (se *Fisheries jurisdiction case*, Storbritannia v. Island 1972) og heller ikke tidligere har sett seg tjent med å sette Svalbard-saken på spissen (Kristensen 2005).

Også den islandske posisjonen er i endring. I et internt notat om Svalbard-saken, datert mars 2006, erkjenner rettsavdelingen i Islands utenriksdepartement at Svalbard genererer en 200-mils eksklusiv økonomisk sone og en kontinentalsokkel, i tråd med havretten, og at Norge har suverene rettigheter i disse områdene (Islands utenriksdepartement 2006). I notatet blir det imidlertid understreket at Svalbardtraktatens bestemmelser, blant annet om at borgere av traktatland skal likebehandles, må gjelde her. Den nye islandske posisjonen, som *de facto* anerkjenner norsk jurisdiksjon i disse havområdene, er blitt formidlet til Norge, og senest under en konferanse høsten 2008, hvor representanter for både norsk og islandsk rettsavdeling var godt representert (Heidar 2008). Dermed er Islands posisjon tilsynelatende brakt på linje med Storbritannias:

En av Norges aller nærmeste allierte, Storbritannia, er imidlertid en hodepine for Norge i Svalbard-saken. Ikke bare fordi det er det landet som har uttrykt den mest substansielle folkerettslige opposisjonen til Norge, men også fordi landet i stor grad har vært en katalysator for motstanden mot det norske synet.

Storbritannia forsøkte allerede i 1978–1979 å få størst mulig oppslutning blant NATO-landene om et uoffisielt konsept som skulle gjelde for Svalbard-området. Konseptet, som hadde fått tilslutning også fra USA, Frankrike og Vest-Tyskland, var en åtte punkts policy som understreket behovet for å demme opp for sovjetisk innflytelse på Svalbard, men den handlet også om havområdene rundt øygruppen: Striden om Svalbardtraktatens anvendelsesområde skulle ikke settes på spissen. Men Norges forvaltning i 200-milssonen måtte samtidig ikke diskriminere noen av partene (Foreign Office 1979).

På midten av 1980-tallet spisset imidlertid britene sin posisjon. Storbritannia fremholdt da at Svalbardtraktaten, etter deres syn, måtte tolkes analogt, det vil si at de bestemmelsene som uttrykkelig gjaldt for Svalbard også måtte få anvendelse i de nye maritime sonene utenfor territorialfarvannene. Norges rettigheter kunne ikke være større *utenfor* Svalbard enn på. Dette er den posisjonen som fortsatt kommuniseres fra London. Det er for øvrig et folkerettslig syn som underbygges av professorene Robin Churchill og Geir Ulfstein (Churchill & Ulfstein 1992; Ulfstein 1995).

Storbritannia tok i 2006 igjen initiativet for en mer koordinert holdning blant traktatpartene rundt Svalbard-spørsmålet. Representanter fra Storbritannia, USA, Frankrike, Tyskland, Nederland, Danmark, Russland, Spania, Island og Canada møttes i London den 6. juni 2006 for å diskutere Svalbard-saken nærmere, uten at Norge fikk delta på drøftelsene (Foreign



Office 2007; Pedersen 2008b). I det hele tatt: Storbritannia er blitt mer konfronterende i sin Svalbard-politikk, og i en diplomatisk note fra 17. mars 2006 kan det virke som om britene sår tvil om delelinjen mellom fiskevernsonen og norsk økonomisk sone, hvor fiskevernsonen i dag viker for en 200-mils norsk økonomisk sone som er gitt full effekt. De har også insinuert at saken kunne komme for en internasjonal domstol (Storbritannia 2006). Britene har først og fremst gitt uttrykk for en økonomisk interesse for petroleumssressursene i dette området (Anderson 2007).

USA, Frankrike og Tyskland har formelt kun reservert sine posisjoner, som innebærer at deres syn fortsatt er til vurdering (Archer & Scrivener 1982–1983), mens land som Nederland og Danmark i stor grad har sluttet opp om Storbritannias linje. Danmark inkluderer for øvrig Færøyene og Grønland, som er viktige aktører innen fiskeri i nordområdene.

USA gjorde en grundig vurdering av sine strategiske, økonomiske og politiske interesser på og rundt Svalbard på midten av 1970-tallet, og det ble utarbeidet et direktiv for amerikansk Svalbard-politikk som fikk betegnelsen National Security Decision Memorandum 325 (U.S. National Security Council 1976). Som allerede nevnt ble USA og Storbritannia deretter enige om et policykonsept for Svalbard. Mens USA på den ene side bare overleverte en formell, men mild reservasjon til norske myndigheter – USA reservert «rights it may have under the Treaty» (USA 1974; USA 1977) – ble det under hånden gitt uttrykk for at USA ønsket å drøfte praktiske løsninger for ressursutnyttelse på Svalbard-sokkelen, og det ble advart om at Norge ikke måtte treffe tiltak som kunne diskriminere vestmaktens interesser i fiskevernsonen eller på sokkelen (Utenriksdepartementet 1978). Formelt fastholder imidlertid USA fortsatt sin milde reservasjon (Whitney 2007).

Tyskland skal kun ha uttrykt sin reservasjon muntlig, mens de andre har formidlet sine posisjoner gjennom skriftlige diplomatiske noter. Frankrike overleverte sin formelle reservasjon i august 1977 (Frankrike 1977).

De som har uttrykt støtte til Norge er i klart mindretall. Mest kjent er Finlands støtte, som ble erklært da president Urho Kekkonen besøkte Norge i september 1976 (Tamnes 1997). Dét var imidlertid en støtte som aldri ble repetert, ikke engang to måneder senere, da Finland og Sverige diskuterte Svalbard-saken sammen i Helsingfors (Udenrigsministeriet 1976). For tre år siden ble Norge gjort oppmerksom på at Finlands posisjon i Svalbard-saken nå sto åpen, og at posisjonen ville kunne tilpasses den videre utvikling i saken (Pedersen 2008b).

Canada uttrykte støtte til den norske posisjonen i en bilateral fiskeriavtale, som ble signert 30. juni 1995. Dette var imidlertid en avtale som aldri trådte i kraft.

Sverige har kanskje vært en bedre støttespiller for Norge enn det som hittil har vært kjent. Selv om den offisielle svenske posisjonen betegnes som åpen, har Sverige i konsultasjoner med andre land argumentert for å



gi Norge full internasjonal tilslutning i Svalbard-spørsmålet, ikke minst for å sikre ro og stabilitet i regionen (Udenrigsministeriet 1977).

Når dette er sagt, er det viktig å understreke at Norge ikke trenger internasjonal oppslutning om sine maritime soner. En uttrykt støtte for andre lands soner er ikke vanlig, og har således begrenset folkerettslig betydning. Slike soner blir alltid erklært unilateralt. Det kan tvert imot argumenteres for at Norge har bred aksept blant de 40 partene til Svalbardtraktaten, nettopp fordi relativt få av dem har ytret seg om saken.

Men denne studien skal ikke gå dypt inn på de folkerettslige aspektene i saken. At posisjonene til de involverte landene er i endring, også når havretten ligger relativt konstant, understreker at Svalbard-saken ikke bare er en juridisk tvist om hvordan en gammel traktat skal fortolkes. Nasjonale interesser, inkludert økonomiske og sikkerhetspolitiske, påvirker selvfølgelig landenes posisjoner.

Utviklingen ser likevel ut til å gå mot en mer samlet front mot Norge. I denne trenden ligger både en god og en dårlig nyhet for Norge: Den gode nyheten er at norsk jurisdiksjon blir mindre omstridt. Norge blir altså mindre utfordret på retten til å gi og håndheve regler i havområdene utenfor Svalbard, og dét betyr mye for ro og stabilitet i regionen – og i siste instans for nasjonal sikkerhet. Utenlandske fiskefartøy etterlever allerede i stor grad norske pålegg i fiskevernsonen (Hønneland 2005). Den dårlige nyheten er at påstanden om at Svalbardtraktaten også skal gjelde utenfor Svalbards territorialfarvann får mer tyngde. Flere traktatland ser ut til å mene at deres borgere har de samme rettighetene som nordmenn, og at Norge har begrenset rett til å beskatte næringsvirksomhet i de maritime områdene. Norsk jurisdiksjon kan med andre ord utøves, men må utøves innenfor de begrensningene som traktaten setter (det vil si omtrent som i dag, siden regimet også utenfor Svalbards territorialfarvann allerede er ikke-diskriminerende). Konflikten vil likevel kunne bli satt på spissen, og senest den dagen det nordlige Barentshavet åpnes for petroleumsvirksomhet.

## Nye posisjoner befestes

Inntrykket av en noe mer ensartet og samlet utenlandsk opposisjon i Svalbard-saken befestes og forsterkes av to pågående prosesser: For det første, sokkelen rundt Svalbard er i ferd med å bli ugjendrivelig anerkjent som norsk gjennom fastsettelsen av yttergrensene for norsk kontinentalsokkel. For det andre, norsk nordområdediplomati har ført til økt internasjonal bevissthet om ressursmulighetene utenfor Svalbard, men også bevissthet om mulige rettigheter og nasjonale interesser som traktatpartene kan ha i området (Pedersen 2008b).

Måten grensene for sokkelen rundt Svalbard fastsettes på, understreker altså at den er norsk. Danmark har forhandlet med Norge om delelinje mellom Grønland og Svalbard. Delelinjeavtalen fra 2006 innebærer åpenbart at Danmark anerkjenner sokkelområdet rundt Svalbard som norsk. Og mer interessant: Russland forhandler med Norge om en grense i hele Barentshavet, noe som indikerer at også russerne anser Norge som kompetent til å avgrense sokkelområdet utenfor Svalbard. Ingen har hatt motforestillinger mot disse forhandlingene, noe som impliserer en internasjonal aksept for at norsk jurisdiksjonsområde strekker seg til sokkelområder også utenfor Svalbards territorialfarvann.

Og, kanskje enda viktigere, ingen land protesterer mot at Norge arbeider med å fastsette yttergrensene for sokkelen også nord for Svalbard. I 2006 foreslo Norge for FNs kontinentalsokkelkommisjon at norsk sokkel blant annet strakte seg inn i Nansenbassenget, mer enn 200 mil nord for Svalbard. Sokkelkrav så langt fra land må dokumenteres fordi det er klare kriterier for hva som kan regnes som sokkel, og dokumentasjonen må fremlegges for sokkelkommisjonen. Dette er en internasjonal prosedyre som skal sikre at ingen kyststater tar seg til rette: Utenfor 200 mil er det bare sokkelen som faller under kyststatens jurisdiksjon, mens resten er internasjonalt dyphav. Ressursene på bunnen av dyphavet er en del av menneskehetens fellesarv, og skal forvaltes av Den internasjonale dyphavsmyndighet (International Seabed Authority). Norge mener at sokkelområdene under norsk jurisdiksjon strekker seg utover 200 mil både i Norskehavet (inn i Smutthavet), i Barentshavet (inn i Smutthullet) og opp i Polhavet.

Dersom ekspertene i sokkelkommisjonen kan anbefale denne siste delen av forslaget, vil Norge kunne fastsette ugjendrivelige grenser for en norsk sokkel også nord for Svalbard (Havrettskonvensjonen 1982: artikkel 76). Så selv om kommisjonen består av geologer og andre fagfolk og arbeidet med sokkelgrensene er en ren teknisk jobb, har denne prosessen stor politisk betydning (McDorman 2002; Pedersen & Henriksen 2009). Grensene som fastsettes av en kyststat etter en prosess blir ifølge Havrettskonvensjonen endelige og bindende (artikkel 76(8)), og de kan ikke bestrides på et senere tidspunkt (vest for sektorlinjen  $32^{\circ}04'35''$  Øst har heller ikke Russland fremsatt noe krav, slik at det heller ikke der foreligger overlappende krav mellom kyststater).

Et fremlegg for sokkelkommisjonen forutsetter at kravet er uomstridt, og Norge har presentert grensene for kommisjonen som om Svalbard-sokkelen var uomstridt norsk. At ingen land så langt har protestert mot det norske fremlegget, kan dermed tyde på at Norge er i ferd med å vinne slaget om jurisdiksjon på Svalbard-sokkelen. Det vil også bety at Norge har rett til å opprette – og utøve jurisdiksjon i – en 200-milssone rundt øygruppen, siden regimet for de to sonene – sokkel og 200-milssone – i praksis

vil være det samme (Pedersen & Henriksen 2009; Pedersen 2008a: 18). De to sonene har det samme rettslige utgangspunkt, og en aksept av én av sonene vil, *mutatis mutandis*, ha betydning for den andre. Russland og Spania oversendte riktignok reservasjoner om Svalbardtraktatens anvendelsesområde til sokkelkommisjonen i 2006 i forbindelse med Norges fremlegg, men deres noter endrer ikke på bildet siden de ikke omhandler Norges rett til å sette grensene (Russland 2007; Spania 2007).

Fastsettelsen av grenser for norsk sokkel trekker altså i Norges favør i Svalbard-saken. Prosessen befester Norges rett til soner rundt Svalbard, men også Norges rett som kyststat til å utøve jurisdiksjon i disse. Men det er en annen pågående internasjonal prosess som trekker i Norges disfavør: Norsk nordområdediplomati, det vil si forsøkene på å vinne aksept eller forståelse for Norges Svalbard-syn gjennom bilaterale konsultasjoner med nære allierte land, skaper paradoksalt nok større motstand mot den norske fortolkningen av Svalbardtraktaten.

I 2005 utformet Norge en nordområdestrategi som tok sikte på å sette Barentshavsregionen på den internasjonale dagsordenen (St.meld. nr. 30 (2004–05)). De såkalte nordområdedialogene, en serie bilaterale konsultasjoner med allierte land, var en viktig del av denne strategien (Pedersen 2006). I en diplomatisk offensiv skulle Norge oppsøke sine nærmeste allierte blant annet for å redegjøre for ressursmulighetene og -utfordringene i Barentshavet, og for å få ryggdekning for det norske regimet som gjelder for Svalbard-området. Disse dialogene pågår fortsatt.

Det er ikke første gang Norge forsøker å oppnå aksept for sitt Svalbard-regime gjennom aktivt diplomati. Offensivene har vært flere siden Sovjetunionen la inn den første protesten mot Norge om dette temaet i 1970 (Sovjetunionen 1970). Men de diplomatiske offensivene har vært forbausende lite effektive: Hvis man gjennomgår den diplomatiske historien og undersøker hva som har fått andre land til å reservere seg eller uttrykke andre posisjoner enn den norske, har norsk diplomati påfallende ofte vært foranledningen (Pedersen 2008a; Pedersen 2008b). Den norske offensiven på midten av 1970-tallet ble etterfulgt av en rekke reservasjoner. USA gjorde en grundig vurdering av sine interesser i Svalbard-området etter henvendelsene fra Norge, og ble da oppmerksom på at landet kunne ha betydelige økonomiske så vel som politiske og strategiske interesser i regionen. Det er paradoksalt, fordi USA hadde relativt liten interesse for Svalbard forut for de norske henvendelsene. Da utenriksminister Knut Frydenlund første gang tok opp Svalbard-spørsmålet med sin amerikanske kollega Henry Kissinger, skal Kissinger sågar ha svart: «*Where the hell is Spitsbergen?*» (Helle et al. 2005). Norsk fokus på ressursmulighetene utenfor Svalbard på 1970-tallet bidro til at Norges nærmeste allierte stakk hodene sammen for å utforme et samlet NATO-krav om lik rett til ressur-

sene i Svalbard-området. De gjorde det klart at regimet utenfor Svalbard måtte være ikke-diskriminerende.

Da Norge gjorde et nytt fremstøt mot Storbritannia på 1980-tallet, førte det bare til at britene fikk en enda mer steil og uforsonlig holdning (House of Lords Debates vol. 477 2. juli 1986; Pedersen 2008b). En representant som jobbet ved Foreign Office på denne tiden uttrykker det slik: «Den norske henvendelsen ga oss en mulighet til å se på saken» og til å vurdere britiske interesser i området (Anderson 2007). Utfallet av disse vurderingene ble den posisjonen som britene holder i dag: De ga uttrykkelig beskjed om at Svalbardtraktaten måtte gjelde også for sokkel og 200-milssone utenfor øygruppen.

De siste årene har vi sett at nordområdedialogene har satt i gang lignende reaksjoner fra utlandet: Når Norge setter myndighetsforholdene i Svalbard-området på den internasjonale dagsordenen, og friskt reklamerer overfor andre land med at nordområdene vil bli en betydelig energiprovins (Offerdal 2008), svarer andre land med å gjennomgå sine egne interesser og mulige rettigheter i området – og koordinere sine posisjoner seg imellom. Utenriksminister Jonas Gahr Støre innrømmer at nordområdedialogene fører til at andre land melder inn sine interesser (Støre 2006). Men det synes likevel ikke som om Utenriksdepartementet tar konsekvensen av at norsk diplomati på den måten virker mot sin hensikt.

Det mest fortærende nederlaget for norsk diplomati var reaksjonen som kom i 2006, da nordområdediplomatiet var på sitt mest offensive: Det berømmelige Svalbard-møtet i London mellom ti traktatland, som Norge ikke fikk delta på, var ifølge britene et svar på en mer offensiv norsk nordområdepolitikk (Pedersen 2008b). Storbritannia responderte på den norske nordområdesatsingen med et ønske om en mer «internasjonal tilnærming» til Svalbard-saken (Storbritannia 2006).

Vi har altså gjentatte ganger sett utenlandske motreaksjoner på norsk Svalbard-diplomati. Og dette kunne ha vært forutsett: Nordområdediplomatiet trekker oppmerksomhet til Svalbard-saken. Når Norge ber andre land mene noe om saken – en sak de kanskje ellers ikke ville ment noe om – blir de selvfølgelig nødt til å vurdere både ressurspotensialet, nasjonale interesser og mulige rettigheter i regionen. Det fører igjen til at de posisjonerer seg etter beste evne. Med andre ord: Norsk diplomati skaper det som i faglitteraturen kalles for en «beslutningsanledning» i andre land (Holsti 1992; Olsen 1972; Pedersen 2008a). Det medfører at flere land påberoper seg de rettigheter som Svalbardtraktaten angivelig gir dem.

I dag kan det synes som om det er en gryende enighet blant en rekke NATO-allierte om at Svalbardtraktaten også må gjelde i 200-milssonen og på sokkelen rundt Svalbard, og at Norge dermed ikke kan påberope seg en eksklusiv rett til naturressursene der, eller favorisere Russland for den saks skyld. En mer samlet utenlandsk opposisjon synes å ta form delvis fordi

Norge har satt inn sin nordområdeoffensiv. Diplomatiets har med andre ord redusert Norges mulighet til å nyte sine påberopte eksklusive rettigheter utenfor Svalbards territorialfarvann.

## Oppsummering

Denne artikkelen innledet med å gi et bilde av de maritime områdene utenfor Svalbard som en potensiell arena for internasjonal konflikt. Ulike syn på jurisdiksjons- og rettighetsforhold utenfor Svalbard kan i ytterste konsekvens true nasjonal sikkerhet. Der nest gjennomgikk den de ulike landenes posisjoner, og pekte på noen endringer og trender i disse. En vanlig teoretisk antagelse er at endringer i utenrikspolitikk skyldes endrede makt- og/eller interesseforhold, men denne studien indikerer at endringer også kan utløses av andre forhold. Det ble fremholdt at flere av traktatlandene er i ferd med å endre sine posisjoner og at de ser ut til å få et mer ensartet og samlet syn på hva slags regime som skal gjelde for havområdene utenfor Svalbard. Dette inntrykket blir forsterket av to pågående prosesser: (1) Fastsettelsen av grenser for sokkelen utenfor Svalbard gjør det vanskelig for andre land å utfordre Norges rett til å etablere – og utøve jurisdiksjon i – maritime soner rundt Svalbard. (2) Norsk nordområdediplomati har derimot ført til mer fokus på ressursene i Barentshavet og – paradoksalt nok – på de interesser og mulige rettighetene som de andre traktatpartene kan ha på sokkelen og i fiskevernsonen. Resultatet er en noe mer samlet oppfatning om at regimet utenfor Svalbard gjerne kan være norsk, men at det må være i Svalbardtraktatens ånd. Dette innebærer en økende forventning om at ressursene i havområdet skal fordeles etter ikke-diskrimineringsprinsippet, som allerede ligger til grunn for måten Norge fordele fiskeressursene på. Det betyr også at norsk petroleumsbeskatning av en fremtidig olje- og gassvirksomhet utenfor Svalbard vil bli utfordret av andre land. Endringene i internasjonal Svalbard-politikk gir dermed Norge intet nytt insentiv til å åpne det nordlige Barentshavet for petroleumsvirksomhet, noe som slår tilbake – med skjebnens ironi – på de landene som påberoper seg Svalbardtraktaten nettopp for å sikre seg tilgang til de antatte rikdommene på sokkelen i nord.

## Litteratur

- Anderson, David (2007) Personlig kommunikasjon (intervju), 25. januar.
- Archer, Clive & David Scrivener (1982–1983) «Frozen frontiers and resource wrangles: Conflict and cooperation in northern waters», *International Affairs* 59 (1): 59–76.
- Churchill, Robin & Geir Ulfstein (1992) *Marine management in disputed areas: The case of the Barents Sea*. London: Routledge.

- Europakommisjonen (2004) Note verbale til Norge, 20. juli. Nr. 26/04.
- Fleischer, Carl August (1983) *Petroleumsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Foreign Office (1979) Verbalnote presentert for politiske direktører ved Cercle Inner-Allie, Paris, 23. januar.
- Foreign Office (2007) Personlig korrespondanse (brev), 6. mars. Nr. 0124-07.
- Frankrike (1977) Diplomatsk note til Norge, 2. august. UD j.nr. 021100.
- Frydenlund, Knut (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heidar, Thomas (2008) Muntlig redegjørelse under Fridtjof Nansens Institutt konferanse «The world ocean in globalization: Challenges for marine regions», Oslo, 21.–23. august.
- Helle, Knut et al. (2005) *Aschehougs norgeshistorie* (bd. 12): *Overflod og fremtidsfrykt, 1970–97*. Oslo: Aschehoug.
- Holsti, K.J. (1992) *International politics: A framework for analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hønneland, Geir (2005) *Barentsbrytninger: Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Island (1994) Diplomatsk note til Norge, 13. mai. UD j.nr. 8 D.4.
- Island (2000) Diplomatsk note til Norge, 22. september. Nr. UTN00030094/47.F.002.
- Island (2001) Diplomatsk note til Norge, 10. juli.
- Islands utenriksdepartement (2006) *The Svalbard issue*, mars.
- Kristensen, Yngve Næss (2005) *Torsk, 'pirater' og kalde granater: Striden mellom Island og Norge om fiskevernsonen ved Svalbard 1993*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Lie, Trygve (1958) *Hjemover*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- MAGE (2006a) Personlig kommunikasjon (e-post), 24. mai.
- MAGE (2006b) Personlig kommunikasjon (e-post), 31. mai.
- McDorman, Ted L. (2002) «The role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A technical body in a political world», *International Journal of Marine and Coastal Law* 17 (3): 301–324.
- Ministeria de Agricultura, Pesca y Alimentación (2006) «Espana y Rusia comparten la interpretación del Tratado de París sobre pesca en la Archipiélago de Svalbard», 6. august. (<http://from.mapa.es/>)
- Norge (2006) «Continental shelf submission of Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea: Executive summary». (<http://www.un.org/>)
- Offerdal, Kristine (2008) «Det norske nordområdeinitiativet og USA: Utenriks- eller energipolitikk?», *Internasjonal Politikk* 66 (2–3): 349–372.
- Olsen, Johan P. (1972) «Public policy-making and theories of organizational choice», *Scandinavian Political Studies* 7: 45–62.
- Pedersen, Torbjørn (2006) «The continental shelf controversy: Legal disputes and political rivalries», *Ocean Development & International Law* 37 (3–4): 339–358.
- Pedersen, Torbjørn (2008a) *Conflict and order in Svalbard waters*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Pedersen, Torbjørn (2008b) «The dynamics of Svalbard diplomacy», *Diplomacy & Statecraft* 19 (2): 236–262.

- Pedersen, Torbjørn (2008c) «The constrained politics of the Svalbard offshore area», *Marine Policy* 32 (6): 913–919.
- Pedersen, Torbjørn & Tore Henriksen (2009) «Svalbard's maritime zones: The end of legal uncertainty?», *International Journal of Marine and Coastal Law*, 24 (1): 141–161.
- Polen (1977) Diplomatsk note til Norge, 6. juli.
- Russland (1998a) Diplomatsk note til Norge, 17. juli.
- Russland (1998b) Diplomatsk note til Norge, 18. august.
- Russland (2001) Diplomatsk note til Norge, 23. april. Nr. 3695/2ED.
- Russland (2007) Diplomatsk note til FNs generalsekretær, 21. februar. Nr. 82/n.
- Sovjetunionen (1970) Memorandum overlevert Norge, 27. august.
- Sovjetunionen (1988) Diplomatsk note til Norge, 14. juni.
- Spania (2007) Diplomatsk note til FNs generalsekretær, 3. mars (med vedlegg). Nr. 184 JR/ot.
- Spania (1986) Diplomatsk note til Norge, 30. juli. Nr. 56/18.
- Storbritannia (2006) Diplomatsk note til Norge, 17. mars. Nr. 11/06.
- Støre, Jonas Gahr (2006) Personlig kommunikasjon (intervju), 1. desember.
- Støre, Jonas Gahr (2008) *Å gjøre en forskjell: Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen Damm.
- Tamnes, Rolf (1997) *Norsk utenrikspolitikks historie* (bd. 6): *Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tsjekkoslovakia (1977) Diplomatsk note til Norge, 28. juli. Nr. 99.249/77.
- Udenrigsministeriet (1976) *Sveriges udenrigsministers besøg i Finland 25.–26. november 1976: Brev til Udenrigsministeriet*. Helsingfors, 1. desember. UM.j.nr. 5.G. II.a.
- Udenrigsministeriet (1977) *Referat: Udenrigsministerens samtale med den svenske Udenrigsminister Karin Söder i Stockholm torsdag den 26. maj 1977*. UM j.nr. 5F.7.
- Ulfstein, Geir (1995) *The Svalbard Treaty: From terra nullius to Norwegian sovereignty*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ungarn (1977) Diplomatsk note til Norge, 3. august.
- USA (1974) Diplomatsk note til Norge, 20. november. Nr. 20.
- USA (1977) Diplomatsk note til Norge, 17. juli 1977. UD j.nr. 019964.
- U.S. National Security Council (1976) *National Security Decision Memorandum 325*, 20. april.
- Utenriksdepartementet (1978) Referat fra uformelle samtaler mellom norske og amerikanske myndigheter. Vedlegg til Udenrigsministeriet (1978) *Notits til P. II: Norge og Svalbard*. UM j.nr. 5.G. II.a.
- Whitney, Benson K. (2007) Muntlig svar på spørsmål under Det Norske Videnskaps-Akademis konferanse «Politics and law: Energy and environment in the far north», Oslo 25. januar.