

Bokmelding

Ingolf Vislie

Jens Evensen – Havet, oljen og retten

Orkana forlag, Stamsund 2017, 639 s.

Alf Håkon Hoel

Cand.polit. 1985.

Professor ved Norges fiskerihøgskole, UiT – Norges arktiske universitet.

alf.hakon.hoel@uit.no

I en tid da hav-euforien griper om seg, har Ingolf Vislie begått en bok som minner oss på at kyststatenes rettigheter og plikter ikke har kommet av seg selv. Jens Evensen (1917–2004) er en sentral person i historien om hvordan rettigheter over havområder og naturressurser ble sikret til fordel for kyststaten Norge.

Evensen stiftet tidlig bekjentskap med havretten i det norske teamet i sjøgrensesaken mot Storbritannia ved Den internasjonale domstolen i Haag i 1951. Han avsluttet også karrieren her, som dommer i perioden 1975–1984. Evensens karriere faller i tid sammen med en enorm utvikling i havretten. Denne medførte at kyststatene fikk suverene rettigheter over naturressursene ut til 200 nautiske mil (370 kilometer) i vannsøylen og ut til kontinentalsokkelens yttergrenser, der disse går ut over 200 nautiske mil. Evensen var en viktig figur både i de internasjonale forhandlingene om disse spørsmålene og i gjennomføringen av dette i norsk forvaltning. Vislie får godt frem Evensens bidrag på begge plan i bokens 26 kapitler.

Fiskerigrensesaken hadde sin bakgrunn i at britiske trålere fisket nær norskekysten og slik forstyrret norske kysfiskere. I 1935 trakk derfor Norge rette grunnlinjer langs kysten som utgangspunkt for en territorialgrense ved fire nautiske mil, slik at utenlandske fartøy måtte fiske lenger til havs. Dette godtok ikke Storbritannia, og stevnet Norge for domstolen i Haag. Storbritannia tapte saken, og den norske metoden for trekking av rette grunnlinjer ble senere reflektert i Havrettskonvensjonens artikkel 7.

I 1954–1958 og i 1960 ble FNs to første havrettskonferanser (UNCLOS I og II) avholdt, med konvensjoner om bl.a. kontinentalsokkelen og territorialfarvannet som resultat. Den raske utviklingen i havretten nødvendiggjorde at Utenriksdepartementet satset mer på

dette området, og utenriksminister Halvard Lange hentet Evensen til stillingen som ekspedisjonssjef i rettsavdelingen. Her ledet han forhandlingene med Danmark og Storbritannia om grensene på kontinentalsokkelen i Nordsjøen. Dette resulterte i avtaler om grenser trukket etter midtlinjene i 1965. En tilsvarende avtale med Sverige ble inngått i 1968. Senere var Evensen involvert i fastsettelsen av grensen mellom Norge og Færøyene (1979), Island og Jan Mayen (1980/1981) og mellom Grønland og Jan Mayen (1993), da som dommer ved domstolen i Haag i grensetvisten mellom Danmark/Grønland og Norge.

Vislies fremstilling her er naturlig nok begrenset til Evensen-epoken. Men det hører med at historien ikke stopper med Evensen. Utenriksdepartementets rettsavdeling har også i nyere tid forhandlet flere grenser. Blant annet er grensen mellom Norge (Svalbard) og Grønland trukket videre nordover til Polhavet ved en avtale fra 2006. Norge og Russland inngikk avtale om grensen i Barentshavet i 2010. Således har en i løpet av 45 år avklart de marine grensene mot våre syv naboland til havs. I tillegg har Kontinentalsokkelkommisjonen i New York bekreftet de norske yttergrensene for kontinentalsokkelen der denne går utenfor 200 nautiske mil i Norskehavet, Barentshavet og Polhavet.

Én ting er å fastsette grenser for et lands territorium, noe annet er å utvikle nasjonale forvaltningsregimer for naturressursene innenfor disse grensene. På slutten av 1950-tallet begynte oljeselskapene å interessere seg for kontinentalsokkelen i Nordsjøen. Evensen og hans folk sto sentralt i utviklingen av et nasjonalt regelverk som sikrer rettighetene over ressursene i og på kontinentalsokkelen. I juni 1963 ble lov om undersjøiske naturforekomster vedtatt, og dermed «... den juridiske plattformen for en vesentlig del av Norges store økonomiske vekst i tiden etter 1970» (s. 163). Evensen ble også leder for Kontinentalsokkelutvalget som la grunnlaget for norsk petroleumspolitik, og han forfattet «Oversikt over oljepolitiske spørsmål», vedlegg til stortingsmeldingen om petroleumspolitikken i 1971. Alt dette mens de første konsesjonene for petroleumsvirksomhet ble utlyst (1965), det første funnet ble gjort på Ekofisk i 1969 og produksjonen kom i gang der to år senere. På samme måte som ved grensedragningene mot andre land, var Evensen en nøkkelfigur i utviklingen av fundamentet for et forvaltningsregime for petroleumssressursene som i dag nyter stor internasjonal anseelse. Mens Evensens internasjonale arbeid er velkjent, bringer Vislie her til torgs ny informasjon. Det er i det hele et sentralt poeng at den internasjonale rettsutviklingen og gjennomføringen av denne på nasjonalt nivå henger sammen, personifisert ved Evensen.

I 1970 besluttet FNs generalforsamling at mineraler på dyphavsbunnen var å anse som «menneskehetens felles arv». Det var antatt at disse ressursene kunne representere store verdier. I en tid da tidligere kolonier ble selvstendige stater og tyngdefordelingen mellom nord og sør i FN var i endring, var dette god politikk. Straks etter besluttet man å sette i gang en tredje havrettskonferanse i FN-regi. UNCLOS III tok til i 1973 og varte i ni år, og resulterte i FNs Havrettskonvensjon av 1982, en «havenes grunnlov». Vislie viser hvordan Evensen kom til å spille en viktig rolle i disse forhandlingene. Men før han kom i gang med dette, hadde han et mellomspill som handelsminister fra 1973 til 1974 da han ble utnevnt til havrettsminister.

Opprettelsen av havrettssekretariatet med en egen statsråd kom som en følge av UNCLOS III og de raske endringene i havretten. Som en nasjon med tunge interesser i havspørsmål, måtte Norge engasjere seg i dette på høyt politisk nivå. Spørsmålet om mine-

ralressursene på dyphavsbunnen skulle vise seg å forbli et kontroversielt spørsmål. Konvensjonen fikk ikke allmenn oppslutning før en gjennomføringsavtale om disse spørsmålene var ferdig forhandlet i 1994. Men det er først nå, seks tiår siden spørsmålet om mineralressursene på dyphavsbunnen og menneskehetens felles arv ble reist, at det ser ut til at kommersiell virksomhet basert på disse ressursene kan komme i gang.

Det store og langt viktigere spørsmålet under UNCLOS III var utvidelse av kyststatenes jurisdiksjon utover territorialgrensene. Da forhandlingene startet i 1972, var det alminnelig enighet om at territorialgrensen kunne skyves videre utover til 12 nautiske mil. Men mange kyststater ville ha en ytterligere utvidelse, blant annet for å beskytte egne fiskere mot et økende press fra andre lands fiskefartøy. I Norge ville således «Aksjon Kyst-Norge» ha en 50 miles fiskerigrense. Utviklingen her gikk imidlertid svært raskt, og allerede i 1975 var det klart at UNCLOS III gikk inn for at kyststatene skulle ha jurisdiksjon over naturressursene ut til 200 nautiske mil. Den «eksklusive økonomiske sonen», en ny juridisk konstruksjon som ga kyststatene suverene rettigheter over naturressursene ut til 200 nautiske mil, så slik dagens lys. For ressursene på og i kontinentalsokkelen gikk en enda lenger. Kyststatenes jurisdiksjon over naturressursene går her ut til yttergrensene for kontinentalsokkelen, der disse ligger utenfor 200 nautiske mil. Evensen var en av konferansens visepresidenter, og ledet en av gruppene som utarbeidet forhandlingstekster om blant annet jurisdiksjonsspørsmål.

Utviklingen i UNCLOS III skulle omsettes i praksis hjemme, og også her sto havrettsministeren sentralt. Vislie viser her til grunnleggende grep som ble tatt for å utvikle det norske havforvaltningsregimet: I 1976 ble lov om økonomiske soner som etablerer en 200 miles økonomisk sone utenfor Fastlands-Norge vedtatt. Året etter ble en 200 miles fiskevernsone ved Svalbard i det nordligste Norge etablert. I 1980 fikk vi en fiskerisone ved Jan Mayen. Disse soneetableringene nødvendiggjorde nye ordninger for forvaltningen av fiskeriene i nord. Det ble opprettet en blandet norsk-sovjetisk fiskerikommisjon i 1975, og en avtale om fiskerisamarbeid med Sovjetunionen ble inngått året etter. Da Norge og Sovjetunionen ikke var enige om hvordan grensen mellom de to landene skulle trekkes i Barentshavet, måtte man av hensyn til håndhevingen av fiskerireguleringene komme frem til en ordning for deler av det omstridte området mellom Norges foretrukne midtlinje og sektorlinjen som sovjeterne foretrakk. Utfallet her ble den såkalte «gråsonen», som strakte seg lenger inn på ubestridt norsk område enn på sovjetisk. Dette vakte stor ståhei, og mange mente at Evensen her hadde strukket seg vel langt. I ettertid kan en imidlertid konstatere at avtalen som først ble inngått i 1977, ble fornyet årlig frem til delelinjeavtalen med Russland trådte i kraft i 2011.

Det kan vanskelig overdrives hvor viktig utviklingen i havretten på 1970-tallet har vært for Norge og for andre kystnasjoner. Her ble det lagt et omfattende fundament for en fredelig og bærekraftig forvaltning av havene og ressursene der. Dette får Vislie godt frem. Utviklingen har imidlertid ikke stanset opp. I årene som har gått siden, har både det globale rammeverket, regionale ordninger og nasjonalt regelverk utviklet seg betydelig. Spesielt viktig har FN-avtalen om fiske, som trådte i kraft i 2001, vært. Den la grunnlaget for styrket regionalt samarbeid om fiskeriforvaltning på det åpne hav utenfor nasjonal jurisdiksjon og innførte føre-var-tilnærmingen i fiskeriforvaltningen. For Norges del har havrettsutviklingen medført langt bedre kontroll med fiskeressursene i våre nærområder. Men de

fleste større bestandene er delt med andre land og krever samarbeid med disse om forvaltningstiltak. Her var Evensen sentral i å legge fundamentet for dette gjennom avtalene med Sovjetunionen og EF (1980). Vi har i dag slike samarbeidsordninger med mange land, og norske fiskerimyndigheter gjennomfører årlig et 20-talls forhandlinger og konsultasjoner med andre land.

Etter at han gikk av som havrettsminister i januar 1979 og vendte tilbake til byråkratiet som ambassadør, deltok Evensen blant annet i kommisjonen som foreslo avgrensningen mellom Island og Jan Mayen (1981). Samtidig engasjerte han seg i atomvåpenspørsmålet, som da var høyt på den politiske dagsordenen. Her gjorde han seg bemerket med uttalelser som var i strid med det Arbeiderpartiet ellers sto for.

I 1984 ble Arne Treholt arrestert på Fornebu, anklaget for spionasje til fordel for Sovjetunionen. Han ble dømt til 20 års fengsel for dette. For Evensen var dette et stort sjokk – hans nærmeste medarbeider og fortrolige gjennom mange år, med vanskelige forhandlinger med andre land, viste seg å ha løpt en annen makts ærend. Dette falt sammen i tid med at Evensen ble utnevnt til dommer ved Den internasjonale domstolen i Haag, og han forsvant gradvis fra den norske offentligheten. Evensen, som tidligere hadde omtalt dommerne i Haag som «de gamle knarkene», var selv 68 år da han tiltrådte der i 1985, og 77 da han ga seg i 1994. Da hadde han deltatt i blant annet saken om grensen mellom Grønland og Jan Mayen som Danmark hadde anlagt mot Norge i 1988. Utfallet her ble en grense basert på midtlinjeprinsippet, men med tilpasninger som tar hensyn til at Grønland har en lengre kystlinje.

Vislie, som har kjent Evensen siden barnsben av, har brukt åtte år på arbeidet og mynter ut Evensens livshistorie i stor detalj over 639 sider fordelt på 26 kapitler. Nærheten til bokens objekt og detaljrikdommen er bokens styrke – og svakhet. Detaljrikdommen gjør at leseren får god innsikt i Evensens profesjonelle liv og virke. Men samtidig bidrar dette også til at de lange linjer i historien tidvis forsvinner, og det blir vanskelig å skille det viktige fra det mindre viktige.

De første to tredeler av boken er best. Sjøgrensesaken, kontinentalsokkelavgivningen, petroleumsregimet, havretten – dette er skjellsettende hendelser i norsk historie som definerer Norge som havnasjon og som har varig betydning for vår velferd. Vislie får godt frem innholdet i disse hendelsene og Evensens rolle i dem. Omtalen av Treholt-saken, med lange sitater fra rettsdokumentene, kunne med fordel vært beskåret. Med rundt 100 sider fremstår denne delen av boken som noe ute av proporsjon, i hvert fall for denne leseren. Sett i et større perspektiv er Evensens innsats i havretten, gjennomføring av denne på nasjonalt nivå og utvikling av det nasjonale petroleumsregimet, viktigere enn at han ble sveket at Treholt.