

# Svalbardtraktaten

*- Norsk handlingsrom i lys av russisk Svalbardpolitikk*

**Lt. Amund Osflaten**



**KRIGSSKOLEN**

Bachelor i militære studier; ledelse og landmakt

Krigsskolen

Høst 2012



---

# Innholdsfortegnelse

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>4</b>
1.1 BAKGRUNN .....	4
1.2 BEGREPSAVKLARING.....	6
1.3 PROBLEMSTILLING .....	7
1.4 AVGRENSNING .....	7
<b>2. METODE .....</b>	<b>9</b>
2.1 CASE DESIGN.....	9
2.2 TEORI.....	9
2.3 KILDEKRITIKK .....	11
<b>3. EN REDEGJØRELSE FOR SVALBARDSPØRSMÅLET .....</b>	<b>12</b>
3.1 HISTORIKK .....	12
3.2 SVALBARDTRAKTATEN .....	14
3.3 NORSK NORDOMRÅDEPOLITIKK .....	14
3.4 SVALBARDSPØRSMÅLETS OMSTRIDTE BESTANDDELER.....	15
<b>4. RUSSLAND.....</b>	<b>20</b>
4.1 SIKKERHETSPOLITISK PERSEPSJON.....	20
4.2 RUSSISK SYN PÅ FISKEVERNSONEN .....	23
4.3 RUSSISK AKTIVITET PÅ SVALBARD .....	26
<b>5. KONKLUSJON .....</b>	<b>29</b>
<b>KILDELISTE.....</b>	<b>31</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Hensikten med denne oppgaven er å belyse konflikten rundt tolkningen av Svalbardtraktaten. Denne konflikten har eksistert i lang tid, men har alltid vært overskygget av andre internasjonale hensyn. Dette innebærer at under en rolig overflate finnes det uløste spørsmål og spenninger med et betydelig konfliktpotensiale. Nye økonomiske muligheter i Arktis har aktualisert denne konflikten og derfor finner jeg det interessant å studere dette.

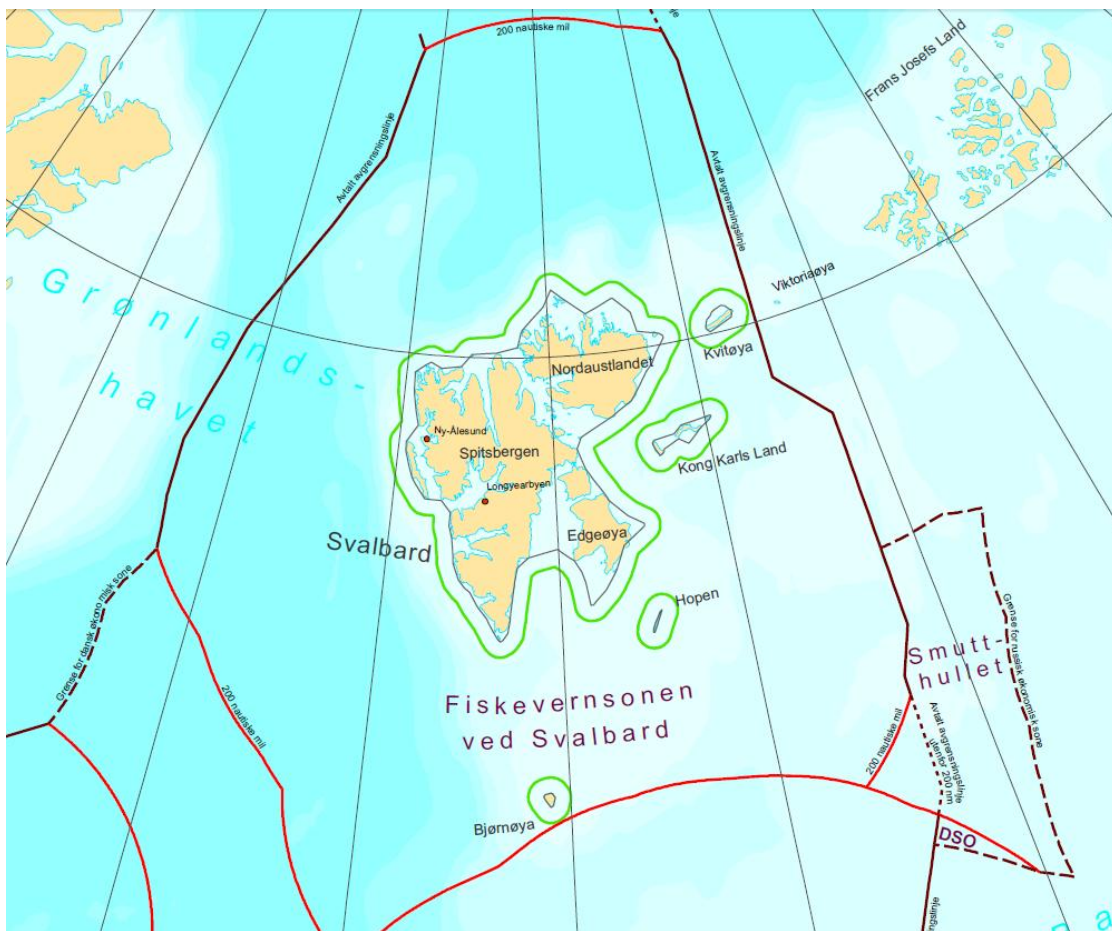
Svalbardtraktaten ble undertegnet 9. februar 1920. Formålet med traktaten var i hovedsak å hindre ukontrollert utnyttelse av naturressursene og for å avslutte Svalbards status som et terra nullus, et ingenmannsland. Traktatpartnerne anerkjente ”Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett” (Svalbardtraktaten, 1920) samtidig som de andre traktatpartnernes interesser ble sikret gjennom lik rett til å utnytte naturressursene og at Svalbard ikke skulle benyttes til militære formål (Fløistad, 2008:2-3). Dagens uenighet dreier seg i størst grad om traktatens fortolkning i havområdene utenfor det territoriale farvannet rundt Svalbard.

Norge opprettet i 1977 en fiskevernsoner utenfor Svalbard for å sikre en forsvarlig forvaltning av fiskeressursene. Dette medførte sterk kritikk fra de andre traktatpartnerne. Noen av disse mente at Svalbard genererte sin egen økonomiske sone, og at Svalbardtraktatens bestemmelser skulle gjelde der. Blant andre Russland forfektet derimot at havområdene utenfor de territoriale farvannene rundt Svalbard måtte regnes som internasjonalt farvann. Den 17. oktober 2005 stakk den russiske tråleren Elektron av fra norsk kystvakt i Fiskevernsonen rundt Svalbard med to fiskeriinspektører om bord. Tråleren ignorerte alle norske trusler om bruk av makt og seilte inn i russisk farvann med inspektørene. Selv om kapteinen ble ilagt en bot for ulovlig fiske var russiske myndigheter opptatt av å understreke at det ikke var hjemmel for norsk jurisdiksjon i Fiskevernsonen. Det politiske etterspillet bar heller ikke preg av at Russland bebreidet kapteinen på Elektron for situasjonen som oppstod. De sendte heller en skarp protest til Norge for det de kalte norsk diskriminering av russiske trålere i Fiskevernsonen og innførte importrestriksjoner på norsk laks (Jørgensen, 2011).

Dette er et klart eksempel på hvordan uenigheten mellom Norge og de andre traktatpartnerne har manifestert seg i praksis.

Kontinentalsokkelen Svalbard ligger på er også gjenstand for uenighet mellom traktatpartnerne. Denne uenigheten dreier seg om Svalbard genererer sin egen sokkel i henhold til Havretten og om Svalbardtraktatens begrensninger skal gjelde der.

Nordområdene, som Svalbard er en del av, er i en fase av endring i dag. Den globale sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg fra den kalde krigens fastlåste bipolaritet, til amerikansk unipolaritet og er nå tilsynelatende på vei inn i en periode med multipolaritet. Dette vil påvirke maktbalansen i Arktis og dermed konflikten rundt Svalbardtraktaten. Videre vil de forventede klimaendringene og redusert havis åpne for nye muligheter innen fiske, skipstrafikk og utvinning av olje og gass. Dette medfører at vi kan forvente økt internasjonal interesse for Arktis og Svalbard.



**Figur 1** Svalbard med territorialfarvann, Fiskevernsonen og avgrensingslinjer for norsk sokkel (Å jour pr september 2012). Kilde: [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

## 1.2 Begrepsavklaring

**Politisk handlingsrom:** Definisjonen jeg anvender på politisk handlingsrom er hentet fra en rapport skrevet ved Forsvarets Forskningsinstitutt. Den sier at ”en stats eller regjerings handlingsrom vil være relatert til *forholdet mellom kostnader og fordeler ved ulike handlingsalternativer*” (Knutsen, Granviken, Holte, Kjølberg & Aagaard, 2000:38).

Kostnadene og fordelene er ikke begrenset til rent mellomstatlige forhold, men inkluderer også forholdet til interessegrupper i eget land, forholdet til overstatlige organisasjoner og til internasjonale normer og regler. Handlingsrommet vil derfor være avhengig av mange faktorer som er i stadig forandring og vil derfor ikke være absolutt. I forholdet til andre stater introduseres også begrepene *mottakelighet* og *avhengighet*. I Svalbardspørsmålet innebærer mottakelighet i hvilken grad andre stater er villig til å vurdere norske interesser. Avhengighet er hvor store politiske kostnader Norge vil få om det går imot et annet lands interesser. Høy mottakelighet og lav avhengighet i forholdet til andre stater gir stort handlingsrom (Knutsen et al, 2000:38-40).

**Svalbardspørsmålet:** Jeg vil redegjøre inngående for hva som er inkludert i Svalbardspørsmålet i kapittelet *En redegjørelse for Svalbardspørsmålet*. Mer generelt definerer jeg Svalbardspørsmålet som et sakskompleks som inkluderer uklarheter og uenigheter på grunn av forskjellige tolkninger av Svalbardtraktaten og de særinteresser som berører Svalbardøygruppen.

**Nordområdene:** Begrepet nordområdene benyttes politisk og en definisjon må legges til grunn den operative betydningen. Jonas Gahr Støre<sup>1</sup> sa i 2006 at ”Nordområdene er ikke en presis geografisk definisjon. Det omfatter våre nærområder av det store arktiske området som går rundt klodens nordligste halvkule.” Han sier videre ” (...) prosessen for å avklare hvor langt nordover de arktiske randstatenes kontinentalsokler strekker seg. Det vil føre til at også norsk oppmerksomhet trekkes nordover. Nordområdene blir da et enda videre begrep.” Det vil si at den norske regjerings bruk av ordet ikke viser til et konkret geografisk område, men det området som blir påvirket av norske interesser. Likevel er det Norges nordlige innflytelsessfære det er snakk om. Dette betyr at Svalbard er en del av Nordområdene.

---

<sup>1</sup> Norsk utenriksminister 2005-2012

---

## 1.3 Problemstilling

Med en traktat som begrenser norsk suverenitet og traktatpartnere som tolker den på forskjellige måter er det opplagt at Norge vil møte problemer med å ivareta sine interesser. Disse problemene forsterkes på grunn av klimaendringer og nye økonomiske muligheter. Jeg vil komme tilbake til hva disse interessene er, men utgangspunktet mitt er den norske regjeringens uttalte og eventuelle ikke-uttalte målsetninger i Svalbardspørsmålet. Oppgaven tar sikte på å finne hvilket handlingsrom den norske regjeringen har. Det vil si hvilke muligheter og begrensninger som finnes for å fremme norske interesser i Svalbardspørsmålet.

Jeg oppdaget tidlig i forskningsprosessen at de forskjellige internasjonale aktørenes forståelse av Svalbardspørsmålet var knyttet til andre prosesser og hensyn enn de rent juridiske. Heller ikke det utenriks- og sikkerhetspolitiske perspektivet var tilstrekkelig for å beskrive aktørenes syn. Fordi Svalbardspørsmålet oppfattes som perifert for alle andre aktører enn Norge vil disse aktørene i større grad ta hensyn til andre forhold. Derfor valgte jeg å se på Norges handlingsrom fra en av de andre aktørenes ståsted. Den aktøren jeg valgte var Russland. Jeg tar på meg russiske ”briller” for å prøve å se hvordan norske interesser i Svalbardspørsmålet kan ivaretas gjennom dem. Min problemstilling er derfor: *Hvilket politisk handlingsrom har Norge til å ivareta norske interesser i Svalbardspørsmålet, med utgangspunkt i Russlands perspektiv?*

## 1.4 Avgrensning

Oppgaven er skrevet i perioden oktober til november 2012 og vil derfor ta for seg hendelser opp til denne perioden. Videre er det handlingsrommet som eksisterte i denne perioden som blir beskrevet. Det vil ikke bli gjort en dyptgående analyse av de juridiske forholdene rundt Svalbardspørsmålet. Jeg har ikke tilstrekkelig kompetanse til dette og det ville blitt for omfattende. Dette innebærer at jeg ikke kan konkludere med noe i forhold til folkeretten. Jeg må forholde meg til de enkelte aktørers juridiske perspektiv uansett hvor mye dette er preget av politisk realisme. Jeg valgte å konsentrere oppgaven om Russland fordi dette er den klart viktigste aktøren som påvirker Svalbardspørsmålet. Russlands historiske tilknytning til Svalbard og Norges sterke vektlegging av russiske relasjoner i sin Nordområdepolitikk underbygger dette. Svalbardspørsmålet påvirkes også av Russlands økonomiske og

sikkerhetspolitiske interesser i området i større grad enn andre internasjonale aktører. Selv om statusen til kontinentalsokkelen rundt Svalbard er en viktig del av Svalbardspørsmålet anser jeg den som mindre viktig i relasjon til Russland. Norge og Russland har i stor grad avklart delelinjene mellom norsk og russisk kontinentalsokkel og problematikken rundt kontinentalsokkelen har uansett betydelige likheter med problematikken rundt Fiskevernsonen. Dette er årsaken til at jeg ikke tar med kontinentalsokkelen som en egen del av drøftingen.



## 2. Metode

### 2.1 Case design

Fordi jeg skal studere et konkret internasjonalt fenomen, Svalbardspørsmålet, er det naturlig å velge casestudie som forskningsdesign. I henhold til en av de mest innflytelsesrike teoretikerne innen casestudie, Robert K. Yin, vil jeg benytte meg av en enkeltcasestudie med flere analyseenheter (Yin, 2003:40). Enkeltcasestudie innebærer at jeg kun studerer en case og ikke sammenligner flere. I dette tilfellet er casen Svalbardspørsmålet. Jeg kommer ikke til å analysere casen som en helhet, men dele den opp i mindre analyseenheter. Analyseenheterne jeg har valgt er 1) Russlands sikkerhetspolitiske syn på Svalbardspørsmålet, 2) deres syn på Fiskevernsonen og 3) russisk aktivitet på selve øygruppen. Videre vil jeg holde meg til Yins fremgangsmåte og har derfor en antagelse for min videre analyse (Johannessen, 2010:85-88). Denne antagelsen er at de internasjonale aktørenes syn på Svalbardspørsmålet er påvirket av indre og ytre forhold som ikke har direkte relevans til spørsmålet i seg selv og derfor kan føre til tilsynelatende irrasjonelle valg. Dette er beskrevet gjennom teorien jeg har valgt. Analyseenheterne vil deretter bli analysert opp mot teorien og konklusjonen vil da relatere seg til sammenhengen mellom teorien og Svalbardspørsmålet. For å identifisere Norges handlingsrom på en troverdig måte er jeg avhengig av en dyptgående og grundig analyse. Dette tilsier en kvalitativ metode. De kildene som hovedsakelig er tilgjengelig for meg er offisielle dokumenter som Svalbardtraktaten, i tillegg til forskningsrapporter som har relevans for problemstillingen min. Slike kilder egner seg godt til en kvalitativ metode.

### 2.2 Teori

Den norske fiskevernsonen rundt Svalbard er per i dag ikke-diskriminerende og stater som får fiskekvoter i disse farvannene nyter godt av den gode norske forvaltningen. I Barentshavet er det mer torsk enn på flere tiår, samtidig som verdens hav tråles tomme for fisk (Bjørnbakk & Sletta, 2012). Stater som får fiske i Fiskevernsonen er likevel kritiske til norsk jurisdiksjon. Ut fra et norsk perspektiv kan en si at kritikk av et norsk

forvaltningsregime som sikrer andre staters fiskeriinteresser er irrasjonell. Det vil si irrasjonell når et norsk perspektiv blir lagt til grunn. Min antagelse er at disse tilsynelatende irrasjonelle handlingene har bakenforliggende årsaker. Metoden min medfører at jeg må lete etter et teoretisk grunnlag som vil forklare dette. En modell som passer godt er George Tsebelis *nested games*. Denne modellen har to grunnleggende premisser. For det første forutsetter den at alle aktører er rasjonelle og som et minimum forsøker å gjøre optimale valg ut fra sine egne interesser. For det andre forutsetter den at interaksjon mellom mennesker kan simuleres matematisk, det vil si at den bygger på spillteori (Tsebelis, 1990). Modellen går ut på at det som er tilsynelatende irrasjonelle valg i et *basisspill* kan forklares med at aktørene samtidig deltar i andre *subspill* på andre arenaer som har implikasjoner på *basisspillet*. De irrasjonelle valgene er egentlig rasjonelle. Problemet er at vi ikke kjenner alle spillene aktøren deltar i. Dette nettverket av sammenvevde spill, både de som er overordnede og underordnede av basisspillet, kaller Tsebelis *nested games* (Tsebelis, 1990). Etter min mening er det en svakhet ved denne modellen at den er for rasjonalistisk. Min antagelse rundt Svalbardspørsmålet er at sosialt konstruerte forhold er viktige for å forklare aktørens interesser og hvordan de prioriterer mellom disse interessene. Jeg går ikke bort fra Tsebelis rasjonalistiske tilnærming, men tar inn et konstruktivistisk perspektiv for å forklare det vi kan kalle spillereglene i det rasjonalistisk spillet.

Den konstruktivistiske teorien jeg vil benytte meg av er *sikkerhetiserings* teorien til den såkalte København-skolen. Denne teorien går ut på at det å benytte begrepet sikkerhet er i seg selv en handling som har konsekvenser. Ole Wæver definerer sikkerhetisering som ”the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have political effects” (2003:11), altså en felles oppfatning av at en trussel har blitt eksistensiell. Dette betyr at ved å sikkerhetisere en sak legitimerer det at staten tar i bruk virkemidler som ellers ville vært ansett som illegitime. Dette vil imidlertid også medføre at kostnadene for staten ved å mislykkes i denne saken blir større og det underbygger en polarisering. Dette tilsier at i mange tilfeller ønsker en å *de-sikkerhetisere* en allerede sikkerhetisert sak (Wæver, 1995). Sett opp mot *nested games* og handlingsrom vil hvilke saker som er sikkerhetisert hos de forskjellige aktørene ha mye å si for hvilket handlingsrom Norge har for å ivareta sine interesser i Svalbardspørsmålet.

---

## 2.3 Kildekritikk

Noe som kjennetegner diplomatiet er tosidigheten mellom hva som er den offisielle målsetningen og hva som er den underliggende intensjonen. Alyson JK Bailes skiller mellom et lands deklarererte strategi og den dype strategien som også bygger på skjulte, ubevisste og instinktive intensjoner (2009). For eksempel betyr dette at jeg ikke kan gå ut fra en stortingsmelding for å få et komplett og fullstendig riktig bilde av hva som ligger bak det norske synet på Svalbardspørsmålet. En stortingsmelding er i varierende grad politisert. Dette betyr at jeg må se på empiri for å vurdere hva Norge faktisk gjør i Svalbardspørsmålet, ikke bare hva Norge sier. I denne sammenhengen har jeg ikke hatt ubegrenset tilgang til data som sier noe om russiske og norske handlinger i Svalbardspørsmålet. Jeg har derfor i stor grad brukt forskningsrapporter som et grunnlag for min egen analyse. Dette betyr at mitt empiriske grunnlag er et resultat av andre sine analyser. Likevel er ikke dette nevneverdig problematisk da jeg ser på de forskjellige miljøene jeg har hentet kildene mine fra som uavhengige og troverdige. Kildene mine er primært fra tre miljøer; Forsvarets Forskningsinstitutt, Universitetet i Tromsø og Fridtjof Nansens Institutt. Det førstnevntes nære tilhørighet til den norske staten kan i noen grad redusere dets objektivitet som kilde på grunn av poenget til Bailes.

### 3. En redegjørelse for Svalbardspørsmålet

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for hva jeg legger i begrepet Svalbardspørsmålet. Først vil jeg beskrive hvordan Svalbardtraktaten ble til, før jeg viser dens geografiske og saklige rammer. Deretter kommer en oppsummering av norsk Nordområdepolitikk før jeg avslutter med de viktigste konfliktene rundt Svalbardtraktaten med en redegjørelse for det norske synet.

#### 3.1 Historikk

I 1596 gikk nederlenderen Willem Barents i land på Svalbard og var dermed den første dokumenterte personen som satte sine føtter på øygruppen. Aktiviteten var i tiden etter dette kjennetegnet av fiske og fangst fra flere forskjellige nasjoner. Hvalfangst var spesielt viktig (Østreng, 1971:14). Hvalfangsten startet opp på begynnelsen av 1600-tallet, og medførte en kamp om ressursene mellom Europas stormakter. Dette ble gjennomført uten noen form for statlige reguleringer, og det resulterte derfor i en ukontrollert beskatning av Svalbards naturressurser. Femti år senere hadde hvalbestanden kollapset (Fløistad, 2008:3). Gjennom hele Svalbards historie har også Russland og Sovjetunionen hatt en sterk tilknytning til øygruppen. I tillegg til den geografiske nærheten har de også i lange perioder vært økonomisk aktive på Svalbard (Reymert, 2012). På begynnelsen av 1800-tallet startet et nytt ressurskappløp. Denne gangen var det kull som var den ettertraktede ressursen. Dette økte behovet for å avslutte det lovløse regimet på Svalbard og for å avgjøre den territorielle statusen. Norge var en stor pådriver for dette og arbeidet aktivt for å få til en løsning på problemet, primært i norsk favør (Fløistad, 2008:3-4). I perioden 1910 til 1914 var Norge initiativtaker til tre konferanser som skulle avgjøre statusen til Svalbard. Ingen av disse lyktes. Det var ikke før dette spørsmålet ble tatt med under fredsforhandlingene etter første verdenskrig at en kom fram til en løsning. Sovjetunionen var ikke en aktiv deltaker i internasjonal politikk i perioden etter revolusjonen i 1917 og dette kan ha gjort det lettere å oppnå en løsning. Svalbardtraktaten ble undertegnet 9. februar 1920 (Østreng, 1971).

---

Den kalde krigens bipolarisme preget også Svalbard. Øygruppas strategiske plassering midt i Nordflåtens <sup>2</sup> adgang til åpent hav gjorde den sikkerhetspolitiske dimensjonen svært sterk i denne perioden (Jørgensen, 2003:37-41). Norge måtte ta større hensyn til supermaktens interesser og var derfor i begrenset grad i stand til å føre en aktiv politikk på Svalbard. Under den kalde krigen hadde Sovjetunionen en sterk tilstedeværelse på Svalbard og den sovjetiske befolkningen var vesentlig større enn den norske (Åtland & Pedersen, 2008).

Etter 1990 gikk historien til Svalbard over i en ny fase. For det første gikk Sovjetunionen i oppløsning og et svekket Russland stod igjen. Geopolitisk ble den kalde krigens bipolaritet avløst av unipolaritet med USA som den hegemoniske staten. Etter hvert har vi beveget oss mot en multipolar verdensorden, der blant andre Russland igjen har utviklet seg til en global stormakt. Når det gjelder Svalbardspørsmålet betyr dette at Russlands ambisjoner og styrke har økt (Lindeman, 2009:25-27). Det internasjonale fokuset på hele det arktiske området har også blitt sterkere. Dette har i stor grad økonomiske årsaker. United States Geological Survey (USGS) har hevdet at så mye som en firedel av verdens uoppdagede olje og gassreserver kan skjule seg i Arktis (Det Kongelige Utenriksdepartement [UD], 2006:11). Retten til å utvinne eventuelle olje og gassressurser på kontinentalsokkelen utenfor Svalbard blir derfor et spørsmål med store økonomiske interesser involvert. Havisen rundt Nordpolen trekker seg også tilbake på grunn av klimaendringer. Dette medfører at potensielle ressurser i havbunnen blir mer tilgjengelig. Større havområder blir også åpnet for fiskeriene og en kommersiell utnyttelse av Nordøstpassasjen nærmer seg mer og mer en realitet. Alt dette gjør at havområdene rundt Svalbard blir i stadig økende grad økonomisk interessant og flere aktører retter mer av sitt fokus mot Svalbardspørsmålet.

---

<sup>2</sup> Den sovjetiske/russiske flåten som opererer ut fra Kolahalvøya betegnes som Nordflåten

---

## 3.2 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten omfatter i følge artikkel 1 ”(..) alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81 ° nordlig bredde, (..)”<sup>3</sup> (1920). Traktaten sier videre at ”Alle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha lik rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann”. Dette indikerer også at hele Svalbardtraktaten skal gjelde innenfor det som defineres som territoriale farvann. Per i dag definerer folkeretten territoriale farvann til inntil 12 nm utenfor grunnlinjen<sup>4</sup> og jeg oppfatter at det er lite uenighet om at Svalbardtraktaten skal gjelde i disse farvannene blant traktatpartnerne. Uenigheten er primært knyttet til opprettelsen av soner beskrevet i Havrettskonvensjonen av 1982. Svalbardtraktatens innhold er todelt. På den ene siden har vi norsk suverenitet. ”De høie kontraherende parter er enige om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøgruppen, (..)” (1920) slik det lyder i artikkel 1 i Svalbardtraktaten. På den andre siden har vi de begrensninger som gjelder for norsk suverenitet. Likebehandling av signaturmaktens borgere og selskaper i utnyttelsen av Svalbards naturressurser, lokal bruk av skatter og avgifter, og forbud mot militær bruk av øygruppen (Svalbardtraktaten, 1920). Det er også i dette spenningsforholdet at mye av konfliktpotensialet ligger.

## 3.3 Norsk Nordområdepolitikk

Fra høsten 2005 har Nordområdene vært Norges offisielle utenrikspolitiske hovedsatsningsområde (UD, 2011). Dette ble slått fast etter de såkalte Soria Moria forhandlingene og har fortsatt å være den viktigste prioriteringen frem til i dag. Hva er så de grunnleggende målsetningene til Norges offisielle Nordområdepolitikk? Økende verdiskapning og tilstedeværelse i nye områder er, etter min mening, den målsetningen som er styrende. I den siste stortingsmeldingen om Nordområdene står det at ” Det er et overordnet mål å legge til rette for økt verdiskapning i nordområdene” (UD, 2011:13). Norges

---

<sup>3</sup> Området innenfor disse koordinatene blir også kalt Svalbardboksen.

<sup>4</sup> Rette linjestykker trukket opp mellom punkter på de ytterste nes og skjær som stikker opp over havet ved lavvann (Kartverket)

---

Nordområdepolitikk kjennetegnes av fokus på samarbeid og dialog mellom aktørene i området. Noe av det viktigste i denne sammenhengen er å oppnå politisk stabilitet og unngå konflikter i Nordområdene. En avklart og forutsigbar sikkerhetspolitisk situasjon vil skape forutsetninger for investeringer og prosjekter i området (UD, 2011). Her viser Norge til at Havretten er avgjørende. Et juridisk system for å avgjøre interstatlige konflikter istedenfor realpolitikk vil nettopp skape den forutsigbarheten Norge ønsker (UD, 2011). Likevel kan en sette spørsmålstegn ved dette når det gjelder Svalbardspørsmålet. Norge har aldri brukt den uavhengige folkerettsdomstolen i Haag til å avgjøre tvister. Tvert imot har andre nasjoner presset Norge med nettopp dette (Fløistad, 2008:24). Norge ser ut til å unngå en juridisk løsning på Svalbardspørsmålet, på samme tid som et internasjonalt rettssystem blir sett på som fordelaktig for norske interesser. Argumentasjonen bak dette er at det ikke er noe tvil om norsk suverenitetstolkning og det må være opp til andre stater å ta Svalbardspørsmålet til Haag.

Videre er ny teknologi, forbedret infrastruktur og en forsvarlig forvaltning viktige punkter i Norges Nordområdestrategi. Alt dette er kunnskapsbaserte områder, og dette blir også uttrykt gjennom Nordområdestrategien ved uttrykket ”kunnskap er navet” (UD, 2011). Når det gjelder Svalbard er Norges offisielle hovedmål håndhevelse av norsk suverenitet, korrekt håndhevelse av Svalbardtraktaten, ro og stabilitet, bevaring av naturen og opprettholdelse av norske samfunn på Svalbard (Det Kongelige Justis- og Politidepartement [JD], 2009:14).

### 3.4 Svalbardspørsmålets omstridte bestanddeler

De største uenighetene rundt Svalbardtraktaten er knyttet til tolkningen av traktatteksten i lys av utvikling som har skjedd etter 1920. Den største bidragsyteren i denne sammenhengen er nok Havrettskonvensjonen av 1982. Bakgrunnen for denne konvensjonen var erkjennelsen av at de tidligere reguleringsmekanismene for fiske i internasjonalt farvann ikke fungerte og at verdens fiskebestander var truet. En ville da skape en bedre forvaltning gjennom å gi statene større ansvar i sine kystnære farvann. Alle kyststater fikk med Havrettskonvensjonen mulighet til å opprette en økonomisk sone på 200-mil utenfor grunnlinjen sin, der den hadde eksklusiv rett til å utnytte og forvalte levende og ikke-levende ressurser (Fløistad, 2008). Hva Norge ser på som norsk suverenitet og korrekt håndhevelse av traktaten er nødvendig å vite for å få et klart bilde av hva Norges målsetninger er. Utenfor de territoriale farvannene til

Svalbardøygruppen er det norske synet at Svalbardtraktaten ikke gjelder, men at norsk suverenitet gir hjemmel for en eksklusiv økonomisk sone. Dette bestrides av de andre traktatpartnerne og er en del av kjernen i Svalbardspørsmålet. I dag er denne sonen etablert som en fiskevernsoner som legger til grunn Svalbardtraktatens ikke-diskriminerende prinsipp ved tildeling av fiskekvoter (Fløistad, 2008:12). Sonens hensikt er ”bevaring av de levende ressurser i havet og regulering av fiske og fangst”<sup>5</sup> (UD, 1977). Det er ingen indikasjoner i den norske Nordområdestrategien på et ønske om at fiskevernsonen skal skifte status til en eksklusiv norsk sone. For det første vil det medføre store internasjonale protester og for det andre er mange av de beskattede bestandene i Barentshavet såkalte vandrende bestander (UD, 2011:91). At flere bestander er vandrende innebærer at det må oppnås enighet blant alle nasjoner som beskatter disse bestandene for å oppnå en effektiv forvaltning (UD, 2011:91). Dette fører til at geografiske begrensningene ikke er like viktig innenfor fiskerinæringen. Likevel er det rimelig å anta at norsk langsiktig politikk tar sikte på å etablere Fiskevernsonen som en internasjonal anerkjent og norsk eksklusiv økonomisk sone. Det nåværende regimet som tar hensyn til Svalbardtraktaten kan sies å undergrave dette (Fløistad, 2008:11). Likevel er de økonomiske og miljømessige fordelene av en slik sone svært store og en kan si at Norge har valgt å forfølge disse interessene fremfor et konsekvent syn på suverenitet.

Det er ingen andre traktatpartnere som deler oppfatningen at Norges suverenitet gir rett til en norsk eksklusiv sone utenfor Svalbard. Storbritannia mener at en slik sone kan opprettes, men at Svalbardtraktatens prinsipper skal gjelde til fulle. Russland, Spania og Island påstår at Norge ikke kan opprette en økonomisk sone utenfor Svalbard og at det dermed er fiskebåtenes flaggstat som har jurisdiksjon over disse båtene. USA, Frankrike og Tyskland har reservert sine rettigheter utenfor Svalbard og sier gjennom dette at det juridiske spørsmålet er uavklart (Pedersen, 2008:7). Norge har lenge påstått at Finland og Canada støtter deres syn, men dette har blitt tilbakevist og Norge står derfor alene i sitt syn på en økonomisk sone utenfor Svalbard (Sandberg, Gardar, & Leer-Salvesen, 2006). Likevel blir norsk jurisdiksjon i stor grad akseptert i Fiskevernsonen. EU-kommisjonen sa i et intervju med Ny Tid i 2006 ”Vi tolererer i praksis Norges forvaltning – uten at dette påvirker vår grunnleggende juridiske holdning”. Hva er så de bakenforliggende årsakene til denne

---

<sup>5</sup> Forskrift om fiskevernsoner ved Svalbard



---

toleransen? Jeg mener årsakene er tilnærmet de samme nå som i 1920; frykt for kaos, rovdrift på naturressursene og åpne konflikter.

Den andre hendelsen som har skapt kontroverser etter opprettelsen av Fiskevernsonen er Norges innlevering av et krav på kontinentalsokkel i 2006. Dette innebar at norsk kontinentalsokkel ble generert fra fastlandet rundt og forbi Svalbard. Det vil si at Svalbard ikke har sin egen sokkel. Havrettskonvensjonen definerer en stats kontinentalsokkel som ”havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over dens sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelsen av dens landterritorium til ytterkanten av kontinentalmarginen (...)” og kyststaten har her eksklusiv rett på ressurser på eller under sjøbunnen. Dette gjelder også utover 200 nm fra grunnlinjen (Havrettskonvensjonen, 1982). Her er det andre traktatpartnere som mener Svalbard genererer sin egen kontinentalsokkel og at traktatens begrensninger på norsk suverenitet også gjelder her (Fløistad, 2008).

Stridigheter rundt overlappende soner, migrerende fiskebestander eller andre spørsmål som ikke løses av konvensjonen må avgjøres ved hjelp av bilaterale avtaler (European Parliament [EP], 2010). Norge og Russland underskrev en delelinjeavtale for Norskehavet, Barentshavet og Polhavet i 2010. Denne avtalen avgjør grensene for norsk og russisk kontinentalsokkel og økonomisk sone. Russland har understreket at denne avtalen ikke kan sees på som en anerkjennelse av det norske synet på Svalbardspørsmålet (Wallis & Arnold (eds), 2010:13).

På Svalbard og innenfor de territoriale farvannene aksepterer Norge de begrensningene som følger med Svalbardtraktaten (UD, 2011:21). Den norske suvereniteten gir likevel Norge rett til å forvalte Svalbard slik det vil så lenge det ikke bryter med begrensningene. Etersom ”Norge har et moralsk ansvar for å bevare noen av Europas siste villmarker [Svalbard]” (JD, 2009:51) har beskyttelse av den uberørte naturen høy prioritet og er et av hovedmålene i norsk Svalbardpolitikk. Hele 65 % av landterritoriet og 87 % av det territorielle farvannet er vernet (JD, 2009:51). Jeg vil hevde at de norske målsetningene på Svalbard avviker noe fra de overordnede målsetningene til Norges Nordområdepolitikk. Norge ønsker generelt å åpne for økt verdiskapning i balanse med miljøvern hensyn og forsvarlig forvaltning. På Svalbard har norsk politikk vært å begrense mulighetene for verdiskapning. Store deler av Svalbard er i dag vernede områder og begrenser derfor kullutvinning som er den viktigste verdiskapende aktiviteten (Åtland & Pedersen, 2008:237-238). Kullutvinning har en lang historie på Svalbard, men i dag er det kun Russland i tillegg til Norge som driver egen kullutvinning. I denne sammenhengen er det verdt å merke seg en hendelse fra 2002. Da forslag til verneplan

---

for Svalbard ble lagt frem ble Colesdalen tatt med som et plantevernomsråde. Her lå det en tidligere russisk gruve som i følge russerne hadde drivverdige kullforekomster og var interessant for senere kullutvinning (Åtland, 2003:32). Selv om plantevernområdet ikke ble vedtatt etter russiske protester indikerer det likevel at Norge ikke stimulerer verdiskapende aktivitet på Svalbard som i resten av Nordområdene. En kan spørre seg om motivet bak vernepolitikken kan være mer enn bare et ønske om å beskytte en uberørt villmark. Hvis eventuelle ressurser på Svalbard ikke er tilgjengelig vil det heller ikke tiltrekke seg sterke økonomiske interesser. Dette vil igjen minske viktigheten av traktatens ikke-diskriminerende prinsipp og styrke norsk suverenitet. Denne oppfatningen deles av flere i det russiske embetsverket (Åtland & Pedersen, 2008:237-241).

De norske sikkerhetspolitiske interessene på Svalbard er små på grunn av Svalbardtraktatens klare militære begrensninger. Likevel vil det eksistere et behov for en fremskutt base for Forsvarets virksomhet som skal støtte det sivile samfunnet. Her tenker jeg først og fremst på Kystvaktens oppsyn med Fiskevernsonen og en eventuell fremtidig norsk sokkel, og Forsvarets fly og fartøyer på redningsoppdrag. Spesielt Russland er kritisk til slik aktivitet og mener at Svalbard er en demilitarisert sone (Åtland & Pedersen, 2008:229). Det er også en viss fare for at forskningsinstallasjoner og -personell på Svalbard kan bli mistenkt for å ha en sekundær militær rolle. For eksempel har enkelte sivile forskningsradarer kapasiteter som gjør at de *kan* benyttes til militært bruk (Åtland & Pedersen, 2008:233). Disse mistankene kan påvirke handlefriheten til forskere på Svalbard og derigjennom påvirke norske interesser. Hvis jeg skal sammenligne Norges Svalbardpolitikk med teorien om sikkerhetisering vil jeg påstå at Svalbardspørsmålet inkluderer områder som lett kan sikkerhetiseres, men at Norge aktivt forsøker å unngå dette. Svalbardspørsmålet inkluderer en strid om omfanget av norsk suverenitet og suverenitet er etter min mening kjernen i hva en stat kan kalle eksistensielt. På den annen side har Norge opprettet en fiskevernsonen istedenfor en eksklusiv økonomisk sone rundt Svalbard, noe som kan sees på som en erkjennelse av at det finnes andre syn på norsk suverenitet (Fløistad, 2008:11).

Jeg har nå redegjort for hva Svalbardspørsmålet er. Geografisk er det begrenset av landmassene inne i den såkalte Svalbardboksen og potensielle økonomiske soner og kontinentalsokler som blir generert av disse landmassene. Videre dreier Svalbardspørsmålet seg om hvordan Svalbardtraktaten tolkes i lys av utviklingen i verden etter 1920 og hvordan stateres særinteresser virker inn på disse tolkningene. Torbjørn Pedersen påstod i sin

---

doktoravhandling at ”(..) law bowing to politics (..)”. Det er politiske interesser som i stor grad påvirker hvordan en stat oppfatter internasjonal lov (Pedersen, 2008). Dette betyr at det er vanskelig å forstå et lands juridiske posisjon uten å se på de underliggende politiske interessene. Det er først og fremst disse interessene jeg skal kartlegge i denne oppgaven.

## 4. Russland

Russland er den aktøren som har hatt størst innvirkning på norske interesser i Svalbardspørsmålet. Historisk sett har Russland hatt et nært forhold til Svalbard. Russiske forskere hevder at de første som oppdaget øygruppen var russere (Jørgensen, 2003:36). Selv om dette ikke er anerkjent av de fleste vestlige forskere, betyr det likevel at det russiske nærværet var stort tidlig. Russland var også helt dominerende innen fangst på Svalbard frem til 1850-årene (Jørgensen, 2003:37). Russland er både en regional stormakt, og har en sterk historisk tilknytning til Svalbard. Ut fra dette kan en anta at norsk suverenitet hadde vært vanskeligere å oppnå hvis Sovjetunionen hadde vært med når Svalbardtraktaten ble fremforhandlet. Sovjetunionen ble ikke invitert fordi ingen anerkjente det nye styret etter revolusjonen (Jørgensen, 2003:37). Dette er en viktig forutsetning for å forstå russisk Svalbardpolitikk.

### 4.1 Sikkerhetspolitisk persepsjon

Da Berlinmuren falt og den kalde krigen var over forandret den geopolitiske strukturen seg i Barentshavet. Russland som Sovjetunionens arvtager var økonomisk, militært og politisk svakt. Arktis var i tillegg fortsatt lite økonomisk interessant. Dette var i norske øyne en mulighet til å senke det sikkerhetspolitiske fokuset på Nordområdene og gjennom dette gjøre Norge mindre avhengig av stormaktene (UD, 2011:10-11). Norge ønsket å *de-sikkerhetisere* Nordområdene for å øke sitt eget *handlingsrom*. Norges oppfatning av Russland som en sterkt redusert sikkerhetspolitisk trussel ble ikke møtt med en tilsvarende russisk oppfatning av Norge. Den polariserende spenningen fra den kalde krigen var redusert, men fortsatt var russisk persepsjon preget av mistenksomhet mot Norge og Vesten (Jørgensen, 2004:187). Min påstand er at *Russland har sikkerhetisert Svalbardspørsmålet i større grad enn Norge*.

For å forstå hvorfor russiske myndigheter har en mye sterkere sikkerhetspolitisk tilnærming til Svalbardspørsmålet enn Norge kan en analysere strategiske forhold. Kolahalvøya var sterkt militarisert under den kalde krigen. I dag er denne militariseringen mindre fremtredende, men fortsatt betydelig. Nordflåten er Russlands største flåte og er stasjonert nettopp på Kolahalvøya. I tillegg til å være den største russiske flåtestyrken er den også den

---

med enklest tilgang til åpent hav. Stillehavsflåten mangler tilgang til isfrie havner i store deler av året. Svartehavsflåten er stengt inne av både Bosporos-stredet og Gibraltar og i tillegg er den stasjonert på fremmed jord (Sevastopol, Ukraina). Østersjøflåten er på sin side stengt inne av Øresund (Jørgensen, 2003:38-39). Det er derfor avgjørende for Russland at stredet mellom Nordkapp, Bjørnøya, Svalbard og iskanten er åpent slik at Nordflåten har adgang til Nord-Atlanteren. Av den grunn er det også en klar fordel for Nordflåten at Svalbard er demilitarisert. Når det gjelder Russlands kjernefysiske avskrekkingsevne kan en anta at denne er avhengig av at strategiske ubåter kan forflytte seg ut i åpent hav.

Barentshavet er et relativt grunt hav og dette betyr at manøvreringsområdet til ubåtene er lite før de kommer ut i Atlanterhavet eller Nordishavet. Dette gjør dem sårbare og Barentshavet regnes derfor kun som et transittområde av Nordflåten (Åtland, 2003:24). Selv om havområder utenfor de territorielle farvann regnes som internasjonalt farvann er det en opplagt fordel å kunne ha faste installasjoner på land for å understøtte en eventuell maritim forsvarslinje mellom Nordkapp og Svalbard. Dette viser at Russland har strategiske interesser i Svalbardspørsmålet og indikerer derfor en sikkerhetisering av dette.

Et annet moment er hvordan russiske myndigheter oppfatter norske intensjoner i Svalbardspørsmålet. Når russiske myndigheter forholder seg til Norge blir ikke dette sett på som en regional dialog. Norge blir oppfattet som en representant for Vesten og spesielt NATO. Dette betyr at når forholdet mellom Russland og NATO er dårlig vil også klimaet mellom Russland og Norge være dårlig. Dette var tilfellet under NATOs luftkampanje mot Jugoslavia i 1999. Denne var i strid med Russlands ønske og ble fulgt av en mer sikkerhetisert russisk politikk mot alle NATO-land (Åtland, 2007:21). Overført til Svalbardspørsmålet betyr dette at norske myndigheter vil ha varierende forutsetninger for å ivareta sine interesser. Strategiske analyser har vært lite vektlagt av norske myndigheter i deres Nordområdestrategi (Åtland, 2007:14). Dette kan være en svakhet når det gjelder å utnytte det politiske handlingsrommet da det russiske forholdet til Norge er farget av Russlands forhold til NATO.

Imidlertid er det lite som viser Russlands sikkerhetisering av Svalbardspørsmålet på en så tydelig måte som deres kritikk av enkelte forskningsinstallasjoner på Svalbard. EISCAT (European Incoherent Scatter Scientific Association) radaren på Svalbard ble bygd for å studere atmosfæriske anomalier, men *kan* benyttes til å samle inn data om testskyting av russiske ballistiske missiler. Hvis disse dataene blir gjort tilgjengelige for amerikanske

---

militære myndigheter kan dette svekke russernes kjernefysiske avskrekkingsevne (Åtland & Pedersen, 2008:233). Selv om norske myndigheter understreker radarens sivile formål og legger til rette for russiske inspeksjoner er *muligheten* for en militær anvendelse av radaren tilstrekkelig for russerne. For dem er radarens mulige militære anvendelse en eksistensiell trussel og overordnet andre forhold (Åtland & Pedersen, 2008:234). Russerne har sikkerhetisert spørsmålet om forskningsradarer på Svalbard.

På den annen side er det mulig å argumentere for at Russlands sikkerhetisering av Svalbardspørsmålet også er drevet frem av næringsinteresser og ikke bare strategiske hensyn. Åtland skriver i en FFI-rapport fra 2003 at innenfor flere områder har den viktigste interessen skiftet fra militærstrategiske under den kalde krigen til økonomiske i dag. For eksempel viser han til hvordan delelinjeforhandlingene i Barentshavet<sup>6</sup> handlet stort sett om tilgang på ressurser og ikke om strategiske hensyn. Derimot sier han at Svalbardspørsmålet er et unntak i denne sammenhengen. Her er militærstrategiske interesser fremtredende (Åtland, 2003). Likevel er det sannsynlig at russisk politikk i Nordområdene som helhet har en viss påvirkning på Svalbardspørsmålet. En russisk Arktis-politikk som gradvis blir mer rettet inn mot økonomiske interesser vil også trekke Svalbardspørsmålet vekk fra et militærstrategisk fokus. Dette trenger ikke bety en desikkerhetisering, men at sikkerhetiseringen også blir underbygget av mer økonomisk relaterte interesser.

Norge har en klar målsetning om å desikkerhetisere Nordområdene for å legge grunnlaget for økt verdiskapning i regionen. Det sikkerhetspolitiske og militariserte preget Nordområdene hadde under den kalde krigen var ikke gunstig for verdiskapning. Jeg har gjennom min argumentasjon pekt på at Russland til en viss grad fortsatt har en sikkerhetisert Svalbardpolitikk. Satt inn i *nested games* modellen vil dette si at indre subspill mellom den russiske regjeringen og den militære sektoren har hatt konsekvenser for hvordan Russland forholder seg i basisspillet om Svalbardspørsmålet. I den norske politiske hverdagen derimot ville en sikkerhetspolitisk argumentasjon i Svalbardspørsmålet ikke være godt mottatt da en ikke ønsker mer konfrontasjon enn nødvendig med Russland. Åpen konflikt vil være svært ødeleggende for norsk verdiskapning i Nordområdene. Jeg vil påstå at det norske politiske handlingsrommet ligger i å utnytte de bestanddelene av Svalbardspørsmålet som russerne

---

<sup>6</sup> Russland og Norge undertegnet en avtale om delelinjer i Barentshavet 15. september 2010

---

ikke har sikkerhetisert. Hvis Norge aktiverer en slik sikkerhetisert bestanddel vil dette få uheldige konsekvenser for hele det russiske synet på Svalbardspørsmålet og bør derfor unngås. Fordi russisk *sikkerhetisering* av Svalbardpolitikken er *begrensende* på norsk handlingsrom vil en *desikkerhetisering utvide* handlingsrommet. Dette vil øke mottakeligheten for norske interesser hos russerne. For eksempel vil norske miljøinteresser kunne bli ivaretatt gjennom politisk dialog og ikke avvist av russerne fordi det kan sette deres egne sikkerhetspolitiske interesser i fare. Russlands syn på Svalbardspørsmålet er påvirket av indre sikkerhetspolitiske aktører. En av Norges mulighet ligger i å påvirke dette russiske subspillet. Samarbeid og samtrenting mellom norske og russiske styrker er et eksempel på virkemiddel som kan benyttes til å påvirke dette.

## 4.2 Russisk syn på Fiskevernsonen

Den norske fiskevernsonen ble opprettet i 1977 og har vært utsatt for sterk kritikk etter dette. Likevel blir norsk jurisdiksjon stort sett akseptert i praksis, også av Russland (Fløistad, 2008:13). Jeg har tidligere i oppgaven argumentert for at traktatpartnernes oppfatning av Svalbardtraktaten er basert på realisme<sup>7</sup>. Dette gjelder også de juridiske standpunktene. At det er forskjell på offisiell og praktisk politikk i Fiskevernsonen er en klar indikasjon på nettopp dette. I denne sammenhengen er min påstand at *Russlands underliggende interesse i Fiskevernsonen er å ha en særstilling i Norges forvaltning av denne sonen.*

De kommersielle fiskebestandene i Barentshavet er i stor grad såkalte vandrende bestander. Både sild, lodde og atlantisk torsk vandrer over store områder og krysser mellom de forskjellige økonomiske sonene (Havforskningsinstituttet, 2002). Dette betyr at overfiske i en økonomisk sone får konsekvenser for fisket i nabolandets økonomiske sone. For å bøte på dette problemet har Norge og Russland en bred og godt fungerende felles fiskeriforvaltning i dag. Resultatet av dette er at det ikke har vært mer torsk i Barentshavet på flere tiår enn det er nå (Bjørnbakk & Sletta, 2012). Derimot finnes det havområder utenfor disse sonene der overfiske vil true de norske og russiske fiskeriene. Et godt eksempel på dette er hvordan

---

<sup>7</sup> I kapittel 3

uregulert islandsk fiske i det såkalte Smutthullet<sup>8</sup> truet norske og russiske fiskerier på 90-tallet. Dette tok ikke slutt før Island ble tildelt kvoter i det norsk/russiske kvotesystemet (Fløistad, 2008:23-24). Når tredjeland får kvotetildelinger i Barentshavet vil det nødvendigvis bli mindre igjen til norske og russiske trålere. Overført til Fiskevernsonen betyr dette at en fullstendig innføring av Svalbardtraktatens prinsipper betyr at flere tredjeland får fiske der på bekostning av Norge og Russland. Etersom hele Barentshavet må behandles som en enhet når det gjelder fiskeriforvaltning betyr dette at det vil påvirke hele det norsk/russiske fisket. Kvotetildelingen i Fiskevernsonen er basert på historisk fiske i området. Denne ordningen favoriserer selvfølgelig norske og russiske interesser da brorparten av kvotene tildeles trålere fra disse landene (Bruusgård, 2006:8-9). Likevel er det ikke i Russlands interesse at Fiskevernsonen blir en eksklusiv norsk sone da dette kan medføre et høyere norsk krav på andelen av kvotene i Barentshavet. Hvis vi ser på fiskerisektoren isolert er det i russiske interesser at Russland får tilgang på ressursene i Fiskevernsonen, men uten at for mange tredjeland slipper til. Dagens norske regime i Fiskevernsonen er fordelaktig for Russland i dette fiskeriperspektivet.

Russland er Norges mektigste nabo og har historisk sett hatt stor innflytelse på norsk politikk. Dette gjelder spesielt i Nordområdene der Norge og Russland deler både landegrenser og sonegrenser. Russland og Sovjetunionen har prøvd å benytte dette til å trekke Norge tettere mot seg. Dette kom til uttrykk i 1988 da den sovjetiske statsministeren Nikolaj Rysjkov foreslo å opprette en norsk/russisk sone rundt Svalbard basert på felles ressursutnyttelse (Jørgensen, 2003:41). Sovjetunionen ønsket her å trekke Norge bort fra Vesten og tettere mot seg selv. Dermed ville Norge i større grad bli isolert fra sine allierte og Sovjetunionen kunne øve press på Norge i et mer bilateralt forhold. Videre har Russlands tap av sin supermaktsposisjon medført bitterhet og frustrasjon. Dette var spesielt gjeldende på 90-tallet. Noe som forsterker denne holdningen er Russlands oppfatning av andre stater som svært rasjonalistiske og dermed vil utnytte Russlands svake posisjon til å forfølge egne økonomiske interesser (Jørgensen, 2003:70-72). Dette underbygger den russiske tankegangen om å fokusere på egne interesser for å unngå å bli forbigjørt i kampen om ressursene. I et slikt verdensbilde er det sannsynlig med en russisk politikk der Norge isoleres ved å uoffisielt anerkjenne norsk suverenitet. Samtidig forventer Russland at russiske økonomiske

---

<sup>8</sup> Et havområde utenfor norsk og russiske økonomiske soner midt i Barentshavet



---

interesser får stå i en særstilling. Når det er kun Norge og Russland som forhandler vil det igjen være enklere for Russland å utnytte sin større maktpolitiske tyngde overfor Norge. En indikasjon på dette er at russiske myndigheter ikke ser ut til å komme med noe alternativ til den norske forvaltningen i Fiskevernsonen (Jørgensen, 2003:58).

På den andre siden er det mulig at norsk forvaltningspolitikk i Fiskevernsonen ikke er kompatibel med russiske fiskeriinteresser på lang sikt. Når norsk kystvakt arresterte de russiske trålerne Tsjernigov i 2001 og Elektron i 2005 endte det med en diplomatisk krise mellom Norge og Russland (Bruusgård, 2006:7-8). I Tsjernigovs tilfellet ble det også sendt en russisk destroyer til Fiskevernsonen året etter på noe som Nordflåten kalte en ”rutinemessig øvelse”. Destroyeren gjennomførte inspeksjoner av russiske trålere, men det var likevel utvilsomt en maktdemonstrasjon ment som en reaksjon på arrestasjonen av Tsjernigov. En kan anta at en ikke sender et større krigsskip for å gjøre en jobb den russiske Grensetjenesten<sup>9</sup> kunne ha gjort bedre og billigere (Bruusgård, 2006:28-29). Da tråleren Elektron ble forsøkt arrestert fire år senere stakk den av med Kystvakten etter seg og to norske inspektører om bord. De russiske krigsskipene holdt seg da innenfor eget territorialfarvann. Sannsynligvis var årsaken til dette et ønske om å løse krisen diplomatisk og fordi kapteinen om bord i Elektron hadde oppført seg på en uansvarlig måte (Bruusgård, 2006:40–41). Begge disse hendelsene viser at russiske myndigheter aksepterer lite når det gjelder norsk maktanvendelse i Fiskevernsonen. Dette setter igjen spørsmålstegn ved Russlands mulighet til å ha en pragmatisk tilnærming til Fiskevernsonen der de aksepterer norsk jurisdiksjon mot særbehandling av russiske interesser. Det som taler mot dette er at det i dag svært sjeldent blir arrestert russiske trålere i Fiskevernsonen. Russiske og norske myndigheter har tilpasset seg hverandres interesser. Om det er norske fiskerimyndigheter eller russiske trålere som er ettergivende vet jeg ikke, men det er en helt klar indikasjon på at russerne har lyktes med å skille mellom sin offisielle kritikk av Fiskevernsonen og sin praktiske tilnærming til norske fiskerimyndigheter ute i havet.

---

<sup>9</sup> Det russiske motstykket til Kystvakten

Jeg har vist at Russlands underliggende interesse i Fiskevernsonen er å ha en særstilling i Norges forvaltning av denne sonen. Både at Russland er lite tjent med interesser fra tredjeland inn i Fiskevernsonen og at de ønsker å isolere Norge for deretter å øve politisk press i Svalbardspørsmålet underbygger dette. Selv om russisk offisiell politikk er kritisk til Fiskevernsonen, skaper det underliggende ønsket om en norsk sone der Russland har en særstilling politisk handlingsrom for Norge. Norges avgjørende interesse er å styrke norsk suverenitet. Fiskevernsonen bygger på norsk suverenitet og det er derfor viktig for Norge å ha handlingsrom til å opprettholde dette regimet. Det som kan true dette handlingsrommet er situasjoner som Tsjernigov og Elektron der norsk myndighetsutøvelse tvinger fram negative russiske reaksjoner. En måte for Norge å unngå dette på er å knytte de russiske og norske subspillene innenfor fiskeriforvaltningen sammen. Hvis basisspillet er de diplomatiske relasjonene mellom Norge og Russland om Svalbardspørsmålet, så vil det være fiskerirelaterte subspill i hvert av landenes statsforvaltning. Fordi den russiske fiskerinæringen forholder seg til russiske myndigheters politikk og norsk Kystvakt forholder seg til et norsk forvaltningsregime kan dette lede til konflikt. Klarer en derimot å lage en forbindelse mellom disse to subspillene vil en frigjøre den russiske regjeringen til å fortsette sin dualistiske politikk samtidig som Norge bevarer sitt handlingsrom. Likevel må Norge være forsiktig slik at det ikke blir isolert i konflikten om Fiskevernsonen. Hvis Norges samarbeid med Russland går for langt vil en skape sterk motstand fra de andre traktatpartnerne. Dette vil igjen føre til at vi ikke kan regne med noe støtte fra NATO eller andre vestlige land i en eventuell konflikt med Russland. Det er balansen mellom *mottakelighet* for norske syn hos russerne og Norges *avhengighet* av Russland internasjonalt som er viktig.

### 4.3 Russisk aktivitet på Svalbard

Den neste faktoren jeg vil drøfte er den russiske tilstedeværelsen på Svalbard. Hvor viktig er tilstedeværelsen på Svalbard for russerne og hvilke interesser ligger til grunn? Jeg har redegjort for Russlands nære tilknytning til Svalbard tidligere. Selv om dette ikke er en realpolitisk interesse vil det likevel kunne skape et ønske om fortsatte forbindelser til dette området. I tillegg til den historiske tilknytningen til Svalbard hadde Sovjetunionen også et økonomisk motiv gjennom kullutvinningen. Fra 1930-årene ble noe av energibehovet til den

---

isolerte og stadig voksende industrien på Kolahalvøya dekket av kull fra Svalbard. Dette behovet forsvant når jernbaneforbindelsen fra resten av Sovjetunionen til Kola ble bedre (Jørgensen, 2003:38). I dag er det vanskelig å se et økonomisk behov, men jeg vil likevel si at *Russland har et tungtveiende motiv for å opprettholde tilstedeværelsen på Svalbard.*

Den Sovjetiske kullgruveaktiviteten på Svalbard har vært betydelig. I 1955 var det drift i tre gruver: Pyramiden, Grumant og Barentsburg, og den totale sovjetiske befolkningen på Svalbard var 2500 (Reymert et al, 2012). Fordi Sovjetunionen var en planøkonomi er det vanskelig å snakke om hvor stor økonomisk lønnsomhet det var i kulldriften på Svalbard. Jørgensen antyder likevel i sin doktorgradavhandling at lønnsomheten ikke lenger var til stede i 1960-årene. Etter 1992 ble alt kullet eksportert til Vesteuropiske land. Kulldriften er i dag subsidiert av den russiske staten (Jørgensen, 2003:50). Dette gir en sterk indikasjon på at det er andre årsaker til russernes kullutvinning på Svalbard enn økonomiske.

Sannsynligvis er årsaken til Russlands kullutvinning på tross av den lave økonomiske lønnsomheten at en russisk permanent tilstedeværelse vil være en forsikring mot eventuell senere norsk militarisering av Svalbard (Åtland & Pedersen, 2008:240). Dette ser vi helt klart i striden mellom russiske og norske myndigheter forut for vedtaket om Svalbardmiljøloven i 2002. Svalbardmiljøloven ville frede store deler av Svalbard og derfor gjøre dem uaktuelle for senere bergverksdrift. Russland som allerede subsidierte sin kullutvinning og som snart manglet drivverdige kullforekomster i gruvene sine i Barentsburg fryktet at de ikke lenger kunne opprettholde en økonomisk levedyktig tilstedeværelse. Miljøvern hensyn har en helt annen plass i verdihierarkiet i Russland, og medførte at russiske myndigheter mistenkte Svalbardmiljøloven for å være et norsk forsøk på å drive den russiske befolkningen vekk fra Svalbard (Åtland & Pedersen, 2008:237-240). Dette er resultatet av to intranasjonale subspill med helt forskjellige verdisyn. Norges og Russlands handlinger blir irrasjonelle i hverandres øyne i basisspillet om Svalbard. Russerne ser det som irrasjonelt å la miljøhensyn ha forrang foran utenrikspolitiske hensyn som å legge forholdene til rette for russisk tilstedeværelse på Svalbard. Norge ser det som irrasjonelt å fortsette en subsidiert og svært forurensende kullutvinningsaktivitet i en nesten urørt villmark på Svalbard.

På den annen side trenger det ikke være tilstedeværelse i seg selv som er avgjørende for Russland. Det kan også være et behov for å bli konsultert i saker som angår Svalbard og Svalbardtraktaten. Det russiske synet er at avgjørelser som berører Svalbardtraktaten ikke

ensidig kan vedtas gjennom norsk lovgivning uten at traktatpartnerne blir konsultert. Eksempler på dette er Svalbardmiljøloven og Fiskevernsonen. De bygger også noe av dette synet på historiske rettigheter. Da Norge-Sverige ønsket å annektere Svalbard i 1871-72 ble Russland konsultert på forhånd om dette. Selv om de motsatte seg en annektering satte de likevel pris på å bli konsultert. På dette grunnlaget påberoper de seg en historisk rett til å bli konsultert (Fløistad, 2008:19-20). Dette kan bety at det ikke er tilstedeværelse som er viktig for russerne på Svalbard, men en rett til å bli konsultert. Dette stemmer også godt med Russlands syn på seg selv som en traktatpartner med særstilling. Derimot er ikke konsultasjonsrett en like sterk garanti for å opprettholde Svalbards ikke-militære status som fysisk tilstedeværelse. Mest sannsynlig er begge deler viktige russiske interesser, men tilstedeværelse er det som veier tyngst.

Russlands bekymring for en militarisering av Svalbard og mangelen på økonomisk lønnsomhet viser at kullutvinningen er sikkerhetspolitisk motivert. Svalbardmiljøloven ble derfor sett på som en trussel mot russiske interesser. Problematikken ble som en konsekvens av dette løftet fra lokalt til nasjonalt nivå. Da Putin gjestet Norge i 2002 ble Svalbardmiljøloven tatt opp. Tonen på dette møtet var derimot ”mild” og det er usikkert om denne konflikten ble sikkerhetisert fra russisk side (Åtland & Pedersen, 2008:239). Norge har ikke sterke sikkerhetspolitiske interesser i Svalbardspørsmålet og kan derfor balansere egne miljøverninteresser mot russiske sikkerhetspolitiske hensyn. Det vil si at norske myndigheter kan vise større grad av fleksibilitet. Jeg har i kapittel 3.4 redegjort for Colesdalen konflikten, der russiske protester mot Svalbardmiljøloven ble hørt og området ble åpnet for senere kullutvinning. Handlingsrommet til Norge er etter min mening begrenset av russernes fokus på sikkerhetspolitiske spørsmål, men likevel stort fordi Norge ikke har noen egne sterke interesser av en slik art. Ved å legge til rette for russisk tilstedeværelse på Svalbard vil Norge opprettholde sitt handlingsrom i andre saker. For eksempel er Russland per i dag tjent med status quo i Fiskevernsonen og ikke interessert i å utfordre norsk suverenitet. Dette kan forandre seg hvis russerne oppfatter at deres sikkerhetspolitiske interesser er truet. Norsk handlingsrom ligger blant annet i hvilken form det russiske nærværet kan ha. Det er trolig at Russland ikke vil fortsette en subsidiert kullutvinning på Svalbard hvis det finnes bedre alternativer. Norge kan gjennom aktive tiltak utnytte dette og skape muligheter for andre russiske økonomiske interesser på Svalbard.

---

## 5. Konklusjon

Svalbardtraktaten er i år 92 år gammel og norsk håndhevelse av deler av traktaten møter kritikk fra de andre traktatpartnerne. Det vil si at en ennå ikke har oppnådd konsensus blant traktatpartnerne om tolkningen av den. Selv om uenigheten har et juridisk uttrykk ligger det i stor grad nasjonale særinteresser bak og hvert land har sin egen agenda i Svalbardspørsmålet. På tross av dette har ikke denne uenigheten manifestert seg i alvorlige internasjonale kriser. Dette kan derimot forandre seg hvis Svalbard og tilhørende havområder blir gjenstand for enda større økonomiske interesser. Jeg har i denne oppgaven valgt å se på hvilket handlingsrom den norske regjeringen har for å ivareta sine egne interesser. Videre har jeg valgt ut en av traktatpartnerne, Russland og sett norsk handlingsrom fra et russisk perspektiv.

Det russiske perspektivet på Svalbardspørsmålet er fortsatt preget av den kalde krigen. Dette betyr at mistenksomhet overfor norske intensjoner og et fokus på sikkerhetspolitiske spørsmål har medført en russisk sikkerhetisering av Svalbardspørsmålet. Dette virker begrensende på norsk handlingsrom. Aktivisering av sider ved Svalbardspørsmålet som russerne har sikkerhetisert vil resultere i store diplomatiske kostnader for Norge og derfor bør dette unngås. Videre er norsk handlingsrom i Fiskevernsonen begrenset av russernes dualistiske politikk. Offisielt er de kritiske til den juridiske begrunnelsen for Fiskevernsonen, men i praksis aksepterer de til en viss grad norsk jurisdiksjon. Hovedårsaken til dette er at den helhetlige forvaltningen av fiskeriressursene i Barentshavet også gagnar Russland. Norsk handlingsrom er i denne sammenhengen begrenset av en balanse mellom å gi russiske fiskeriinteresser en særstilling i Fiskevernsonen og unngå å bli dratt for nært Russland politisk. Det siste innebærer en bilateralisering av Svalbardspørsmålet som kan isolere Norge fra sine vestlige allierte. Dette vil gjøre Norge mer sårbart i en eventuell konflikt med Russland og dermed bli påvirket av russisk press i større grad. Russland har en sterk interesse av et solid nærvær på Svalbard. I dag er det kullutvinning som er grunnlaget for russisk tilstedeværelse, men den regnes som lite lønnsom i økonomisk forstand. Den bakenforliggende årsaken er derimot av sikkerhetspolitisk art. Nærværet er en garanti mot norske brudd på Svalbardtraktatens bestemmelser om ikke-militarisering. En kan påstå at et slikt russisk nærvær også er i Norges interesse da dette vil berolige russerne. Handlingsrommet vil da være låst til at russerne må ha en tilstedeværelse på Svalbard, men i

større grad åpent når det gjelder hvilken type tilstedeværelse russerne skal ha. For å oppsummere så er det russiske perspektivet betydelig mer fokusert på sikkerhetspolitikk enn det norske. Russerne har selvfølgelig også økonomiske interesser i Svalbardspørsmålet, men det er likevel mange sammenfallende norske og russiske interesser på dette området. For eksempel vil en bærekraftig norsk fiskeriforvaltning i Fiskevernsonen ha positive følger for Russland. Dette betyr at det norske handlingsrommet er i stor grad knyttet til om Russlands sikkerhetspolitiske bekymringer er adressert. Er de det vil jeg påstå at norske interesser har stor mottakelighet i Russland og handlingsrommet er derfor stort.

Sett bort fra det sikkerhetspolitiske har jeg konkludert med at Norge har et relativt stort handlingsrom sett opp mot Russland, men dette betyr ikke at det norske handlingsrommet i hele Svalbardspørsmålet er stort. EU, USA og andre aktører legger mye større vekt på økonomiske interesser enn Russland. For disse aktørene er det sikkerhetspolitiske nedtonet, men fokuset på eksisterende fiskeriressurser og potensielle olje- og gassressurser er mye større. Dette begrenser norsk handlingsrom på andre måter enn det de russiske interessene gjør og det faktiske handlingsrommet for Norge når alle aktører er tatt med kan være mer begrenset.

Jeg har valgt å ikke vurdere hvor effektiv norsk politikk er opp mot norske interesser. Derfor kan det hende at norsk politikk i dag tar høyde for de momentene jeg har drøftet og derfor utnytter handlingsrommet på en god måte. Som jeg har påpekt tidligere så er Svalbardspørsmålet i endring. Dette medfører at Norges handlingsrom også vil endre seg. Fordi Norges primære målsetning i Nordområdene er verdiskapning så vil en integrering av russiske aktører inn i denne verdiskapningen være en vei å gå. Et regime i og rundt Svalbard der russiske næringsinteresser er integrert vil både virke beroligende på russiske myndigheter og enda viktigere så vil Russland ha mer å tape på en konflikt med Norge. Denne fremgangsmåten vil også kunne fungere opp mot andre aktører som EU og USA, som i enda større grad er økonomisk motivert i Svalbardspørsmålet.

---

## Kildeliste

Bailes, Alyson JK (2009). *Does a small state need a strategy?* Hentet ned 02.12.2012, [http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/Bailes\\_Final\\_0.pdf](http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/Bailes_Final_0.pdf)

Bjørnbakk, Jan Morten & Sletta, Kjell (2012). *Venter rekordfangst av torsk neste år* (NTB, 2012, 8. juni). Hentet ned 17.11.2012, <https://web.retriever-info.com/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=05501320120608RED120608113657JA03&serviceId=2>

Bruusgård, Kristin Ven (2006), *Fiskerikonflikter i Barentshavet – potensial for eskalering: En komparativ studie av russiske reaksjonsmønstre under oppbringelsen av Tsjernigov og Elektron* (Ref: 2006/03167). Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt

Det Kongelige Justis og Politidepartement (2009). *Stortingsmelding Nr. 22 (2008-2009): Svalbard (kap. 1-5)*. Oslo: Forfatter

Det Kongelige Utenriksdepartement (1977). *Forskrift om fiskevernsoner ved Svalbard*. Hentet ned 17.11.2012, [http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/for/sf/ud/td-19770603-0006-0.html&emne=fiskevernson\\*%20%2b%201977\\*&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/for/sf/ud/td-19770603-0006-0.html&emne=fiskevernson*%20%2b%201977*&)

Det Kongelige Utenriksdepartement (2006). *Regjeringens Nordområdestrategi*. Hentet ned 22.11.2012, <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf>

Det Kongelige Utenriksdepartement (2011). *Stortingsmelding Nr. 7 (2011-2012): Nordområdene*. Oslo: Forfatter

European Parliament (2010). *Jurisdictional waters in the Mediterranean and the Black Seas (kap 1-2)*. Hentet ned 17.11.2012, <http://www.eurocean.org/np4/file/2063/download.do.pdf>

Fløistad, Brit (2008). *Svalbard-traktaten – ulike oppfatninger om traktatens anvendelsesområde*. Oslo: Stortingets utredningsseksjon

---

Havforskningsinstituttet (2002). *Miljø- og ressursbeskrivelse av området Lofoten – Barentshavet (Kap. 8)*. Hentet ned 25.11.2012,

<http://www.imr.no/filarkiv/2003/12/del8.pdf/nb-no>

[Havrettskonvensjonen] (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Hentet ned 22.11.2012,

[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm)

Johannessen, Asbjørn, Tuft, Per Arne & Christoffersen, Line (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave) (Kap. 1-5, 13 og 27). Oslo: Abstrakt forlag

Jørgensen, Jørgen Holten (2003). *Russisk Svalbard-politikk: Eksterne og interne forklaringsfaktorer*. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, Oslo.

Jørgensen, Jørgen Holten (2004). Svalbard: Russiske persepsjoner og politikktutforming. I *Internasjonal politikk*, vol. 62, no.2, 2004, s 177-197

Jørgensen, Jørgen Holten (2011). *Villedende om Fiskevernsonen*. Artikkel i avisen *Nordlys*, 15. november. Hentet ned 25.11.2012. <http://www.nordlys.no/kronikk/article5809362.ece>

Knutsen, Bjørn Olav, Granviken, Alf, Holte, Mats Ruge, Kjølberg, Anders & Aagaard, Finn (2000). *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom (Kap 2)* (Ref: 2000/00046). Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt

Lindemann, Ole Andreas (2009). *Norwegian foreign policy in the High North: International cooperation and the relation to Russia*. In Oslo Files, No. 1, 2009, Hentet ned 01.12.2012,

[http://ifs.forsvaret.no/publikasjoner/oslo\\_files/OF\\_2009/Sider/OF\\_1\\_2009.aspx](http://ifs.forsvaret.no/publikasjoner/oslo_files/OF_2009/Sider/OF_1_2009.aspx)

Pedersen, Torbjørn (2008). *Conflict and order in Svalbard waters*. Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø, ISBN: 978-82-91636-77-1

Reymert, Per Kyrre, Lydersen, Christian & Kovacs, Kit (2012). *Pomorene inntar fangstarenaen og Barentsburg, Pyramiden og Grumant*. Hentet ned 03.12.2012 fra Svalbard Museum sine hjemmesider, <http://www.svalbardmuseum.no/nyindex.php?id=6&kategori=2>



---

Sandberg, Sigri M, Gardar, Jogvan H & Leer-Salvesen, Tarjei (2006). *Taler Støre midt imot* (Ny Tid, 2006, 5. mai). Hentet ned 29.11.2012,

[http://www.nytid.no/arkiv/artikler/20060504/taler\\_store\\_midt\\_imot/](http://www.nytid.no/arkiv/artikler/20060504/taler_store_midt_imot/)

Støre, Jonas Gahr (2006). Nordområdene – Hva nå? (VG, 28. januar). Hentet ned 04.12.2012,

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/jgs\\_taler\\_artikler/2006/nordomradene--hva-na.html?id=273217](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2006/nordomradene--hva-na.html?id=273217)

[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.*

Tsebelis, George (1990). *Nested games: rational choice in comparativ politics* Kap. 1-2). Los Angeles: University of California Press

Wallis, Diana & Arnold, Stewart (eds) (2010). *The Spitzbergen Treaty: Multilateral governance in the Arctic.* Ukjent

Wæver, Ole (1995). Securitization and desecuritization. I Lipschutz, Ronnie D. (ed), *On Security.* New York: Columbia University Press

Wæver, Ole (2003). *Securisation: Taking stock of a research programme in security studies.* Hentet ned 17.11.2012, <http://www.docstoc.com/docs/906178/securitization-diagram>

Yin, Robert k. (2003). *Case study research: Design and methods* (3<sup>rd</sup> ed) (Chap. 1-2). Thousand Oaks California: Sage Publications

Østreng, Willy (1971). Økonomi og politisk suverenitet: En studie av interessespillet om Svalbards politiske status. Hovedfagsoppgave. Universitetet i Oslo

Åtland, Kristian (2003). *Russisk Nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser* (Ref: 2003/00713). Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut

---

Åtland, Kristian (2007). *The European Arctic after the Cold War: How can we analyze it in terms of security?* (Ref: 2007/00344). Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut

Åtland, Kristian & Pedersen, Torbjørn (2008). The Svalbard archipelago in russian security policy: Overcoming the legacy of fear- or reproducing it? *European Security*, Vol. 17, Nos. 2-3, s 227 – 251