



FHS Krigsskolen

Bacheloroppgave

Militært handlingsrom på Svalbard

– Hva tillater artikkel 9 i Svalbardtraktaten? –

av

Stine Mysager og Frederikke Løvenskiold

Levert som en del av kravet til graden:

**BACHELOR I MILITÆRE STUDIER MED FORDYPNING I LEDELSE OG
LANDMAKT**

Antall ord: 14675

Innlevert: april 2021

Godkjent for offentlig publisering

Sammendrag

Siden inngåelsen av Svalbardtraktaten i 1920, har Svalbard vært innlemmet i Kongeriket Norge. I dagens situasjon har spenningen økt mellom NATO og Russland. Russland viser økt aggresjon i de arktiske områdene, og har blant annet bygget det som omtales som «verdens nordligste kampflybase», på Franz Josef land. Ny teknologi innenfor romvirksomhet og satellittstasjoner, fører til at Svalbards strategiske geografiske plassering gir rom for utnyttelse av ny militærteknologi. Denne utviklingen tiltrekker seg stormakter, som både viser økt interesse og tilstedeværelse i området. I Arktis har ny aktivitet og økt mobilitet, resultert i at land tilknyttet det Nord-Atlantiske hav, må tenke nytt rundt forsvar av egne grenser.

Artikkel 9 i Svalbardtraktaten regulerer militær aktivitet knyttet til øygruppen, hvor Norge forplikter seg til å ikke opprette, eller tillate opprettet *flåtebas*er eller *befestninger* i traktatområdet. Øygruppen må heller aldri utnyttes i *krigsøyemed*. I og med at traktaten er skrevet for over 100 år siden, tvinger det traktatpartene til å tolke ordlyden i dagens kontekst. Dette fører til at det kan oppstå uenigheter rundt gyldighetsområdet til traktaten. Det er i forbindelse med ordlyden *krigsøyemed*, at oppgaven utforsker et mulighetsrom for militær tilstedeværelse, i tråd med artikkel 9.

Norske myndigheter har en tydelig holdning knyttet til direkte forsvar av Svalbard, og kommuniserer at Svalbard ikke er et demilitarisert område. Det fremkommer i offentlig kommunikasjon, at militær tilstedeværelse på Svalbard, med en defensiv hensikt er tillatt. Gjennom eksempler fra Hopen, Bjørnøya og Svalbard satellittstasjon (SvalSat), kommer det frem at militær tilstedeværelse på Svalbard er en kompleks utfordring. Juridisk sett har Norge både rett og plikt, til å håndheve suvereniteten på Svalbard, også gjennom militære virkemidler.

Gjennom analyse av tidligere hendelser og håndteringen av disse, fremstår det som at Norge i liten grad utnytter det faktiske handlingsrommet som er identifisert. Dette kan ha sammenheng med den gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen. Norge har utvist varierende vilje til å benytte militære virkemidler i hendeshåndtering på Svalbard, og særlig synes viljen å være knyttet til grad av internasjonal støtte.

Oppgavens funn, baserer seg i hovedsak på den norske tolkningen av artikkel 9, og det må presiseres at tolkningen varierer mellom traktatpartene.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning / Introduksjon	1
1.1 Tema/bakgrunn.....	1
1.2 Mål og problemstilling	2
1.3 Avgrensninger	3
1.4 Metode.....	3
1.5 Struktur.....	5
2 Redegjørelse	6
2.1 Historisk bakgrunn	6
2.2 Dagens sikkerhetspolitiske situasjon på Svalbard.....	10
2.3 Juridisk grunnlag for Svalbardtraktaten	14
3 Analyse.....	18
3.1 Ulike tolkninger av Svalbardtraktatens artikkel 9.....	18
3.2 Hopen-ulykken	22
3.3 Bjørnøya	26
3.4 SvalSat.....	30
3.5 Hvordan skal krigsøyemed forstås?	35
4 Oppsummering og konklusjon	39
Referanser.....	41

-Blank med hensikt-

1 Innledning / Introduksjon

1.1 Tema/bakgrunn

Siden inngåelsen av Svalbardtraktaten i 1920, har Svalbard tilhørt Kongeriket Norge, og vært en del av norsk politikk. Øygruppen, som er omfattet av flere særlige bestemmelser, gir Norge nye utfordringer med å håndheve norsk suverenitet. Disse bestemmelsene fremgår av Svalbardtraktaten, som blant annet stadfester øygruppens tilhørighet i artikkel 1, som sikrer «Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergen øigruppe» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 1). I tillegg legger artikkel 2 og 3 føringer om at alle traktatpartene skal ha «like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 2). Artikkel 3 presiserer ytterligere at «Alle de høie kontraherende parters undersåtter skal i farvannene, fjordene og havnene innen de områder som nevnt i artikkel 1 ha like rett til adgang og opphold...» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 3).

I dag øker temperaturen i Arktis, og havisens utstrekning minsker gradvis, særlig i sommerhalvåret. Dette fører til at området i dag er mer tilgjengelig enn tidligere. I tillegg åpnes det for økt maktprojeksjon, trafikk gjennom Nordøstpassasjen, samt for kommersiell utnyttelse av naturressurser i området. Disse endringene skaper både klimamessige- og sikkerhetspolitiske konsekvenser. Øygruppens geografiske plassering gir nye muligheter innenfor romvirksomhet, i tillegg til at utviklingen innenfor næring og forskning er en kontinuerlig prosess. Utviklingen tiltrekker stormakter, som både viser økt interesse og tilstedeværelse i området. Ny aktivitet og økt mobilitet i Arktis, resulterer derfor i at land tilknyttet det Nord-Atlantiske hav, må tenke nytt rundt forsvar av egne grenser.

Spenning mellom NATO og Russland øker. Russland viser økt aggresjon i de arktiske områdene, og har begynt å videreutvikle infrastruktur i Arktis (Melino & Conley, 2020). På Franz Josef land har Russland bygget det de omtaler som «verdens nordligste base for kampfly», med tung militær kapasitet (Totland, 2016, s. 251; Danish Defence Intelligence Service, 2019, ss. 13-14). Russerne har også gjenopptatt bruk og utvikling av tidligere baser, som har ligget brakk i flere år.

Svalbardtraktatens artikkel 9 regulerer militær aktivitet knyttet til øygruppen, hvor Norge forplikter seg til å ikke opprette, eller tillate opprettet *flåtebas*er eller *befestninger* i traktatområdet. Øygruppen må heller aldri utnyttes i *krigsøyemed*. Ordlyden i originalteksten er:

Subject to the rights and duties resulting from the admission of Norway to the League of Nations, Norway undertakes not to create nor to allow the establishment of any naval base in the territories specified in Article 1 and not to construct any fortification in the said territories, which may never be used for warlike purposes (The Svalbard Treaty, 1920, Article 9).

Norge har flere ganger møtt motstand i sin håndhevelse av traktaten. Både Sovjetunionen og nære allierte, har anklaget Norge for å forsøke å utvide eget handlingsrom utover det traktaten opprinnelig gir (Pedersen, Conflict and order in Svalbard waters, 2008, ss. 92-101). Dette er særlig knyttet til inndelingen av ulike soner i havområdene, og hvor langt ut fra landområdet traktaten skal gjelde (Pedersen, 2008, ss. 166-173).

Norske myndigheter har en tydelig holdning knyttet til direkte forsvar av Svalbard, men det er mer uklart hvorvidt øygruppen kan benyttes for å forsvare øvrig norsk territorium. Dette er en problemstilling som i større grad har blitt aktuell, i takt med at teknologi presenterer nye muligheter, som sett på Svalbard. Gjennom historien har det oppstått flere utfordringer for Norge i områdene tilhørende Svalbard. Ettersom traktaten ikke er tilpasset dagens teknologi og muligheter, er norske myndigheter i stor grad nødt til å tolke artikkel 9 i hvert enkelt tilfelle, særlig knyttet til landmilitær tilstedeværelse, som ikke er spesifikt nevnt i traktatens ordlyd.

1.2 Mål og problemstilling

Eksisterende forskning knyttet til hvordan Svalbardtraktaten skal forstås har ofte omhandlet rettigheter og forvaltning av naturressurser både til lands og til havs. I traktaten brukes ordlyden *krigsøyemed*. Dette er en noe vag ordlyd, som skaper rom for vurdering og tolkning, i motsetning til at ordlyden hadde vært et absolutt militærforbud. Med bakgrunn i det økte spenningsnivået knyttet til de arktiske områdene, vil denne oppgaven undersøke problemstillingen: **om artikkel 9 i Svalbardtrakten åpner for landmilitær tilstedeværelse på Svalbard?**

1.3 Avgrensninger

I denne oppgaven har vi valg å fokusere på å identifisere eksisterende handlingsrom innenfor artikkel 9 i Svalbardtrakten. Vi har bevisst ikke gått i dybden på *hvordan* norske myndigheter eventuelt bør benytte et slikt handlingsrom. Dette med bakgrunn i at vi ikke besitter et faglig grunnlag som gjør oss i god nok stand til å vurdere hvilke beslutninger som burde tas, og potensielle konsekvenser av ulike handlemåter.

1.4 Metode

Vi vil besvare problemstillingen ved bruk av kvalitativ metode, med hovedvekt på litteraturstudie. Litteraturstudie er «en omfattende studie og tolkning av litteratur som omhandler et bestemt emne» (Aveyard, 2014). Vi har valgt å hovedsakelig benytte oss av tradisjonell litteraturstudie, hvor hensikten med metoden er å skape en bred forståelse for utfordringene knyttet til artikkel 9 i Svalbardtraktaten. Oppgaven er bygget på samfunnsrelaterte oversikter, som betyr at den er basert både på forskningsartikler og annen litteratur.

I innsamlingen av data har vi benyttet flere fremgangsmåter. Vi startet med et utvalg forskningsartikler, som omhandlet Svalbard på et generelt nivå. Disse ble valgt ut basert på anbefalinger fra veileder, samt gjennom et strukturert søk i databasen ORIA. Her benyttet vi søkeordene «Svalbardtraktaten» og/eller «Svalbard», for å finne generelle tekster. Søket ble avgrenset til å kun inneholde fagfellevurderte tekster. Deretter benyttet vi kildelistene i artiklene vi allerede hadde tilgang til, for å videre utforske temaer som dukket opp. Dette er en metode vi har benyttet mye gjennom oppgaven. Gjennom generelle søk på Google, fant vi også frem til flere bøker som har dannet store deler av datagrunnlaget for oppgaven. Med utgangspunkt i forskningslitteraturen, inkluderte vi deretter annen litteratur, for å ytterligere belyse ulike synspunkt. Vi har i tillegg vært i direkte kontakt med enkelte av forfatterne, i den hensikt å avklare vår forståelse av deres uttalelser og forskning. Denne informasjonen er ikke benyttet direkte inn i teksten, men er benyttet som et ledd i forfatterens grunnforståelse for temaet Svalbard.

Vi har benyttet tre ulike situasjoner/hendelser for å belyse flere sider ved problemstillingen. Vi har undersøkt Hopen-ulykken fra 1978, en hendelse ved Bjørnøya i 2005 og anklager knyttet til utnyttelse av satellittstasjonen SvalSat på Spitsbergen. Hensikten med å bruke disse eksemplene, er å vise ulike tolkninger av artikkel 9, samt drøfte norske myndigheters bruk av militære virkemidler på Svalbard.

En av fordelene ved litteraturstudie som metode, er stor tilgjengelighet på data knyttet til Svalbard i flere ulike kontekster. Dette har vært avgjørende for å skrive om et tema vi i liten grad hadde kjennskap til i forkant. I tillegg bidrar mangfoldig bruk av kilder og artikler til å skape en helhetlig oversikt over temaet. En annen fordel ved fremgangsmåten, er at det ikke er et stort behov for å være i direkte forbindelse med respondenter eller intervjuobjekter. Det har både vært en styrke i forbindelse med koronarestriksjoner, men det sørger også for en oppgave som i mindre grad er preget av observasjon og subjektive vurderinger fra forfatterens side.

Ulemper ved fremgangsmåten, kan være at tilgjengelig litteratur og data blir førende for hvilken vinkling som er mulig å oppnå. Dette kan føre til at oppgaven blir trukket i en spesifikk retning, uten mulighet til å korrigere dette. Vi har hatt tydelig bevissthet rundt egne mulige bias, og sørget for å inkludere flere ulike synspunkt og motstridende oppfatninger for å motvirke dette. Nettopp bias og «cherry picking» er en fallgrube det er viktig å være bevisst rundt, ved skriving av en kvalitativ oppgave. Stor variasjon innenfor kildegrunlaget gir både bred innsikt, men stiller også krav til grundig kildekritikk.

Kildekritikk

Vi har i stor grad basert oppgaven på forskningsbaserte bøker, samt på forskningsartikler. Etersom Svalbard er et omdiskutert tema, har vi i tillegg valgt å inkludere en rekke subjektive kilder, slik som avisartikler og innlegg. Dette for å belyse nettopp kontroversene knyttet til artikkel 9, og utfordringene som kan oppstå når det ligger et stort rom for tolkning til grunn. Hovedverkene vi har benyttet er: *Svalbardtraktaten 100 år: et jubileumsskrift* redigert av Irene Dahl og Øystein Jensen, *Kaldfront* av Per Arne Totland, og doktorgradsavhandlingen *Conflict and Order in Svalbard Waters* av Torbjørn Pedersen.

Ved benyttelse av litteratur som ikke er fagfellevurdert og forskningsmessig forankret, skal dette komme frem i teksten som personlige uttalelser eller synspunkter. Vi har i tillegg benyttet oss av en rekke offentlige dokumenter, både juridiske og politiske. Disse, fra instanser som FN, Regjeringen, departementene, PST eller Etterretningstjenesten. Disse er benyttet for å belyse, og gi uttrykk for offentlige holdninger og syn knyttet til artikkel 9 og militærbruk på Svalbard. Vi vurderer at den store variasjonen i kildebruk, styrker oppgavens troverdighet og eventuelle funn, fordi det fremmes et bredt grunnlag for analyse.

1.5 Struktur

I det videre, vil vi starte med å redegjøre for konteksten rundt utfordringene på Svalbard. Vi vil gå gjennom deler av den historiske bakgrunnen, for så å undersøke dagens situasjon. Deretter vil vi redegjøre for de juridiske forholdene knyttet til Svalbardtraktaten, og spesielt artikkel 9, for så å analysere de ulike tolkningene knyttet til artikkel 9 og militærbruk. Videre, vil oppgaven, gjennom tre ulike eksempler drøfte Norges hendelseshåndtering rundt Svalbard og bruken av militære virkemidler. Vi vil så, drøfte våre funn fra eksemplene i lys av ordlyden «krigsøyemed», før en kort oppsummering og avslutning.

2 Redegjørelse

2.1 Historisk bakgrunn

Fra århundreskiftet til og med mellomkrigstiden

På begynnelsen av 1900-tallet var Svalbard «ingenmannsland», i den forstand at det ikke «tilhørte» noen, eller var regulert ved lov. Flere nasjoner, som Storbritannia, Norge, Sovjetunionen, Nederland og Frankrike benyttet likevel øygruppen til næringsvirksomhet (Totland, 2016, s. 16). Flere av nasjonene anerkjente behovet for en form for styring og regulering, og diskusjonen om hvem som skulle styre øygruppen hadde pågått i flere år (Arlov T. B., 2003, s. 280). Norge hadde økonomisk interesse i fangst og fiske i Norskehavet og polare strøk, i tillegg til økende interesse for polarforskning. De hadde også et idealistisk motiv for å heve sitt renommé i utlandet etter unionsoppløsningen fra Sverige (Arlov T. B., 2003, s. 278).

Under fredskonferansen i Paris 1920 la den norske regjeringen frem et norsk ønske om å få suverenitet over Spitsbergen. Spitsbergentraktaten (senere Svalbardtraktaten) fikk oppslutning av alle nasjonene som var til stede i Paris, delvis som en takknemlighetsgjeld, og delvis for å bøte på de tap Norge hadde lidd som følge av brudd på nøytraliteten under krigen. Øygruppen ble deretter innlemmet i Kongeriket Norge med full suverenitet (Totland, 2016, ss. 18-19; Fife, 2014).

Utover 1920-tallet solgte flere av aktørene seg ut av sin virksomhet på Svalbard, noe som etterlot Norge og Sovjetunionen som de eneste nasjonene som fortsatt drev næringsvirksomhet på øygruppen. Sovjetunionen, som ikke var til stede i Paris etter første verdenskrig, var svært misfornøyd med traktaten, og mente at deres interesser ikke ble vurdert og tatt hensyn til (Arlov T. B., 2003, s. 282). I 1935 valgte Sovjetunionen likevel å slutte seg til traktaten. Det var i stor grad artikkel 9 i traktaten, med de militære begrensninger denne innebærer, som la premissene for et norsk regime på Svalbard i mellomkrigstiden (Arlov T. B., 2003, s. 386).

Andre verdenskrig

Under andre verdenskrig ble befolkningen på Svalbard evakuert etter at Tyskland bombet både Longyearbyen og Barentsburg. Det ble opprettet en tysk værstasjon som var i drift fra 1943-44 (Arlov T. B., 2003, s. 391). Tysklands angrep på Sovjetunionen i 1941 førte til at Sovjet plutselig ble en alliert for Norge. Mot slutten av krigen var det sovjetiske styrker i Nord-Norge, og det var tilsynelatende et vennskapelig samarbeid mellom nasjonene (Totland, 2016, s. 56).

I 1944 forlangte Sovjetunionens utenriksminister Vjatsjeslav Molotov at Svalbardtraktaten skulle oppheves (Arlov T. B., 2020, ss. 59-60). I all hemmelighet la den norske regjeringen i 1945 frem et forslag om en norsk-sovjetisk felleserklæring om opprettelsen av en felles militærbase på Svalbard. «Regjeringen hadde kommet frem til at en fortsatt nøytral militærstatus på Svalbard ikke var gjennomførbart» (Totland, 2016, s. 57). Den norske regjeringen viste seg dermed villig til å tilsidesette artikkel 9, og bryte Svalbardtraktaten. En handling som også kunne svekke Norges suverenitet. Kreml brukte lang tid på å respondere, og da Sovjetunionen tok opp igjen forhandlingene, etter krigens slutt i 1946, hadde den norske regjeringen endret sin mening totalt. Da den hemmelige avtalen i tillegg ble avdekket i media, endte det med at Sovjetunionen lot forslaget ligge (Tamnes, 2020, ss. 144-145).

Kald krig

Da Norge signerte Atlanterhavspakten i 1949 og offisielt ble medlem av NATO, ble også forsvaret av Svalbard inkludert. Inkluderingen av Svalbard ble spesifisert i artikkel 6 i NATO-pakten, som fastslår at «... øyer som noen av partene har myndighet over i det nord-Atlantiske område», også omfattes i alliansen (Atlanterhavspakten, 1949, artikkel 6). Innlemmelsen av Svalbard i NATO ble møtt med store protester fra Sovjetunionen, som beskyldte Norge for å bryte vilkårene i Svalbardtraktaten, særlig med henvisning til artikkel 9 om militær utnyttelse av øygruppen (Tamnes, 2020, ss. 147-149).

Norge har ved flere anledninger, blitt beskyldt for å ha operert i gråsoner av Svalbardtraktaten, spesielt mot slutten av 1940- og 50-tallet. For eksempel har det blitt argumenter for at forsvarsminister Jens Christian Hauge opererte i en gråsoner, da han i hemmelighet etablerte «stay behind-grupper», ved hjelp av britiske ubåter på Svalbard, som kunne settes inn ved okkupasjon eller behov for motstand (Arlov T. B., 2020, s. 62).

Både Norge og Sovjetunionen hadde jevn tilstedeværelse av ettertingspersonell på Svalbard under den kalde krigen. Et eksempel er «Operasjon Sunshine» (1955), som ble gjennomført av Central Intelligence Agency (CIA) og norsk etterretningstjeneste. Oppdraget var å vurdere muligheten til å etablere en flyplass på Spitsbergen, som skulle være kapabel til å ta imot amerikanske bombefly (Totland, 2016, ss. 70-73). Allerede året etter Operasjon Sunshine kom forslaget om en flyplass, forkledd som et norsk initiativ. Sovjetunionen møtte forslaget med stor protest, og mente det var «et ledd i NATOs utbygging av et nett av militære flyplasser gjennomført i Norge i samsvar med NATOs militærstrategiske planer» (Totland, 2016, s. 103). Motstanden resulterte i at flyplassen ikke ble bygget i den omgangen. I 1974 derimot, ble Sovjetunionen og Norge enige om å bygge en ren sivil flyplass, dog under tvil fra begge sider. I Norge fryktet man blant annet at Sovjetunionen enkelt kunne besette flyplassen militært i en krisesituasjon (Arlov T. B., 2020, s. 68).

Totland beskriver Svalbard som en evig hodepine for Norge, hvor regjeringen til stadighet blir stilt i et dilemma. På den ene siden står ønsket om å håndheve egen suverenitet og tilfredsstillte allierte. På den andre siden, ønsker Norge å minimere det anspente forholdet til Sovjetunionen. Et eksempel på en slik situasjon, var da den amerikanske satellitten Discoverer II styrtet på Svalbard i 1959. Den norske regjeringen godkjente da en amerikansk militær leteaksjon, til glede for USA og til frustrasjon for Sovjetunionen (Totland, 2016, s. 88). Et annet eksempel var da European Space Research Organization (ESRO) i 1964 slo fast at Svalbard var ideell for å ta imot data fra satellitter, og Norge valgte å godkjenne etableringen av en slik installasjon. Den daværende sovjetiske statsministeren Aleksej Kosygin uttrykte stor misnøye med Norges tillatelse til byggingen av en slik installasjon, og uttrykte en frykt for at den kunne benyttes militært. Som svar, truet han med at Sovjetunionen ville etablere et lignende anlegg (Tamnes, 2020, s. 153).

I løpet av 1960- og 70-tallet økte spenningen mellom Norge og Sovjetunionen. Sovjetunionen hadde i stor grad styrt seg selv på Svalbard, med lite interaksjon fra norske myndigheter. De bygget blant annet opp en helikopterbase på Kapp Heer uten å søke om norsk tillatelse. Dette bygget oppunder en mistanke om militarisering på øygruppen, som gradvis ble sterkere utover 1970-tallet. Helikoptrene ble byttet ut til Mi-8 helikoptre, som også ble brukt av militære styrker, samt at det ble avslørt en flystripe og radarer i Barentsburg (Totland, 2016, ss. 112-126).

Etter oppdagelsen av en sovjetisk helikopterbase, flystripe og radarer på Svalbard, forsøkte Norge, mot slutten av 1970-tallet å stramme inn myndighetsgrepet om Svalbard. Dette gjennom å opprette store verneområder, publisere første Svalbardmelding (1975), etterspørre støtte fra USA, etablere norsk økonomisk sone (1977) og innføre fiskevernsloven (1977). Kystvakten fikk en mer fremtredende rolle, hvor de drev myndighetsutøvelse på vegne av Sysselmannen i territorialfarvannet utenfor Svalbard (Arlov T. B., 2020, s. 69). De fleste av disse avgjørelsene og tiltakene ble møtt av sterk misnøye fra Sovjetunionen, som til å starte med ikke hadde brydd seg nevneverdig om lovene. Også internasjonalt møtte Norge motstand fra allierte etter innføringen av fiskevernsloven (Totland, 2016, ss. 148-205).

Situasjonen mellom Sovjetunionen og Norge ble stadig mer anspent, og i Moskva ble det besluttet at spionasjen mot norsk militæraktivitet på Svalbard skulle trappes opp. Den hittil mest dramatiske konfrontasjonen opplevde Norge da et russisk militært fly krasjet inn i Werenskioldfjellet på Hopen i 1978. I denne situasjonen sto sovjetiske myndigheter på terskelen til å landsette militære styrker, og forlangt å få hente ut eget materiell uten norsk innblanding. Dette er en av de første situasjonene hvor den norske regjeringen sto hardt fast på Norges suverenitet på Svalbard, til tross for massivt press både fra allierte og opinionen (Thuesen, 2005, s. 150).

Etter den kalde krigen

Før Sovjetunionen falt, normaliserte det anstrengte forholdet mellom Norge og Sovjet seg. I 1987 fremla daværende sovjetiske generalsekretæren Mikhail Gorbatsjov, et program for internasjonalt samarbeid i nord og omtalte det som en arktisk fredzone (Thuesen, 2005, s. 163). Da Sovjetunionen gikk i oppløsning i 1991, resulterte dette i at fokuset på Svalbard ble minimert. Kombinasjonen av flere alvorlige gruveulykker og nedstigningen av gruvedriften rundt «Trust Arktikugol» endte med at store deler av den russiske befolkningen flyttet fra øygruppen (Stange, 2019). Samtidig som den russiske aktiviteten sank, økte Norges interesse og satsing på Svalbard. Norge ble i senere tid anklaget for å ha utnyttet Sovjetunionens fall til å stramme grepet rundt øygruppen (Tamnes, 2020, ss. 166-167). Samtidig videreutviklet samarbeidet om Nordområdene seg i stor grad. Ifølge Tamnes signaliserte både det Arktiske råd (1996) og Barentsregionssamarbeidet (1993) at tiden fremover var preget av optimisme og samarbeid (Tamnes, 2020, s. 167).

2.2 Dagens sikkerhetspolitiske situasjon på Svalbard

På tross av spenninger under den kalde krigen, har Arktis i mange år likevel fremstått som en arena for internasjonalt samarbeid, preget av fred, stabilitet og få alvorlige konflikter mellom stormakter. Det har eksempelvis vært flere fellesøvelser mellom Norge og Russland i området. Det var blant annet planlagt en trilateral øvelse mellom Norge, Russland og USA i 2014, kalt «Northern Eagle». Etter Russlands annektering av Ukraina i 2014, har den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg betraktelig, og dagens situasjon fremstår som langt «kaldere» enn på lenge. Blant annet, ble Northern Eagle, og alt annet samarbeid mellom Russland og NATO ble avlyst i 2014 (Åtland, 2020, ss. 168-169).

Russlands offensive opptreden både i Georgia (2008) og Ukraina (2014) gir uttrykk for at de er villige til å benytte alle tilgjengelige midler, inkludert militærmakt, for å ivareta sine egne interesser. En slik bruk av militærmakt er i strid med internasjonal lov, og skaper stor usikkerhet (Wegge, 2020, s. 371). I den siste stortingsmeldingen om Svalbard, uttrykkes også norsk bekymring knyttet til Krim: «Russlands annektering av Krim i 2014 har ført til at NATOs oppmerksomhet har dreid fra krisehåndtering ute til kollektivt forsvar og avskrekking. Forsvarskuttene er stanset i de fleste land, og NATOs nærvær i de østligste medlemslandene er styrket som følge av usikkerhet om Russlands intensjoner og styrkede militære evne» (Utenriksdepartementet, 2017, s. 11). Fokuset i NATO har endret seg fra internasjonale operasjoner på fremmed territorium, til økt fokus på suverenitetshevdelse og territorialforsvar. Dette ser man også i Norge, gjennom Forsvarets styrkeoppbygging i Nord-Norge, og med økt alliert trening og tilstedeværelse. Disse endringene har ført til økt rivalisering, særlig mellom NATO/USA og Russland.

Bekymring knyttet til russiske intensjoner i Arktis, i kombinasjon med økt militær evne, går igjen i de fleste trusselvurderingene lagt frem av Nord-Atlantiske land. I en rapport til den amerikanske kongressen, fra Forsvarsdepartementet i USA fra 2019, uttrykkes det bekymring knyttet til russisk opprustning og utbygging i Arktis «Russia, has gradually strengthened its presence by creating new Arctic units, refurbishing old airfields and infrastructure in the Arctic, and establishing new military bases along its Arctic coastline» (Department of Defense - USA, 2019, s. 4). Det danske Forsvarministeriet beskriver den nye sikkerhetspolitiske situasjonen med at «Det internationale trusselsbillede er mere alvorligt end i nogen anden periode efter Murens fald. Mod øst står NATO over for et udfordrende og mere

selvhævdende Rusland» (Forsvarsministeriet, 2018, s. 2). I den samme trusselvurderingen beskrives også russiske målsettinger om økt tilstedeværelse i Arktis.

Russland i Arktis

Arktis utgjør en viktig del av den nasjonale identiteten for Russland, og de ser på seg selv som en ledende arktisk nasjon (Danish Defence Intelligence Service, 2019, ss. 8-13). I 2014 ble det for første gang, poengtert at beskyttelse av russiske interesser i Arktis er et militært ansvar (Sergunin, 2020, s. 131). Professor Alexander Sergunin beskriver Vestens syn på Russland som aggressor i Arktis, som misforstått, og peker på at Russland i hovedsak har et «soft-security» fokus: «In its foreign policy, Russia has clearly demonstrated that it prefers soft power instrument (diplomatic, economic, and cultural) in the Arctic region ...» (Sergunin, 2020, s. 137) . Han viser også til Moskvas syn på Arktis som en samarbeidsarena, og understreker at det ikke finnes noen «skjult russisk agenda» i Arktis (Sergunin, 2020, s. 137).

Til tross for forsikringer om fredelige intensjoner fra Russland, ble det i 2015 opprettet en «arktisk brigade» og etablert en ny strategisk kommando i nord (Devyatkin, 2018). Ifølge den danske etterretningstjenesten, anser Russland NATO som deres største strategiske motpart og trussel. Videre beskrives det hvordan USAs økte tilstedeværelse og aktivitet i nord, kan oppfattes som et forsøk på å begrense russisk tilgang til området, og som en trussel mot Russlands strategiske interesser (Danish Defence Intelligence Service, 2019, s. 12).

Store deler av Russlands militær-strategiske kapasiteter befinner seg nord-vest i Russland. Havet rundt Svalbard utgjør et av de viktigste operasjonsområdene for marinebasene i Nordflåten. Dette gjør øygruppen både interessant, og strategisk viktig for Russland. Svalbard kan både brukes strategisk i defensive operasjoner, og samtidig begrense mulighet for deployering og hindre Russlands mobilitet (Pedersen, 2008, ss. 25-25). Russland på sin side, begrunner deres opptrapping av militær aktivitet i Arktis med at landet må forsvare seg mot den «vestlige aggresjonen og sikre sin økonomiske interesse» (Totland, 2016, s. 244).

Særlig har opprustningen av Bastionsforsvaret og utbyggingen av flybasen Nagurskoye, på Franz Josef Land skapt bekymring hos NATO. Til tross for at utbyggingen begrunnes med en defensiv hensikt, innehar basen flere kapasiteter som egner seg til offensive formål (Wegge, 2020, s. 365). Basen er verdens nordligste kampflybase, og gir mulighet for betydelig russisk nærvær i luftrommet over Polhavet, Barentshavet og Grønlandshavet. Basen har kapasitet til å

håndtere alle typer fly, inkludert de største transport-, bombe- og anti-ubåt-flyene. Rasjonale for basen er at Russland flytter deler av sitt forsvar nordover til Polhavet, og således korter ned varslings tiden for trusselen fra langtrekkende amerikanske presisjonsvåpen (Danish Defence Intelligence Service, 2019, ss. 13-14).



Svalbard befinner seg langt innenfor antatt rekkevidde fra Nagurskoye. Kampfly kan raskt nå de nordligste delene av Grønland, og ved hjelp av air-to-air refuelling, er de også i stand til å gjennomføre et angrep mot den amerikanske flybasen Thule, på Grønland (Danish Defence Intelligence Service, 2019, s. 14).

Figur 1 (Danish Defence Intelligence Service, 2019, s. 14)

Andre aktører i Arktis

Grunnet den strategiske beliggenheten og rike tilgangen på naturressurser, skaper Arktis-regionen også interesser hos nye aktører. I takt med at klimaendringer fører til smelting av havisen, som igjen bedrer tilgjengeligheten, øker også interessen fra stormakter. Kina er på fremmarsj som en betydelig aktør, noe som skaper utfordringer for både Russland og USA. Ifølge den danske etterretningstjenesten, er Kina USAs fremste strategiske rival globalt (Danish Defence Intelligence Service, 2019, s. 12). Kinas aktivitet i Arktis har økt betraktelig de seneste årene, og de forsøker å etablere seg som en økonomisk aktør, og styrke sin innflytelse i regionen. Beijing har forsøkt å bli anerkjent som en «nær-arktisk-stat» og skape et asiatisk narrativ i nord, blant annet gjennom å kalle den nordlige sjøruten for «den polare silkeveien» (Tamnes, 2020, s. 176). Hva gjelder utviklingen av en fremtidig transpolar rute som kommunikasjonsåre mellom USA, Europa og Asia, er Svalbards posisjon sentral. En slik transpolar seilingsrute går på tvers over Polhavet, og passerer like utenfor Svalbard.

Det at Kina også viser militær interesse, bidrar til at spesielt USA ikke kun ser på Kina som en økonomisk rival, men også en geopolitisk trussel (Danish Defence Intelligence Service, 2019, s. 12). Norges etterretningstjenestes trusselvurdering har vurdert at Kina vil fortsette sin satsning i Arktis, men at de vil ha begrenset gjennomføringsevne på sine prosjekter. Dette baserer seg på en skepsis til Kinas intensjoner i regionen, særlig knyttet til store infrastrukturprosjekter, hvor kommersielle og strategiske interesser overlapper (Etterretningstjenesten, 2021, s. 77). De seneste årene har Kina både søkt et tettere samarbeid med land i Arktis, og styrket sin egen operasjonsevne betraktelig. Et gjennombrudd kom i 2020, da deres første egenproduserte isbryter, «Xuelong 2», seilte i Arktis for første gang (Etterretningstjenesten, 2021, s. 77).

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Arktis, og konteksten for Svalbard, er derfor preget av spenning og rivalisering mellom stormakter. Svalbards strategiske betydning kan få økt viktighet i takt med klimamessig og global utvikling. Dette gjør også at området er svært aktuelt for beskyttelse av norske interesser, i et farvann med stormakter. Ifølge Rolf Tamnes, professor ved Institutt for forsvarsstudier (IFS), kan vi forvente «en voksende militærstrategisk interesse for Arktis og for Polhavet som et midtens hav – en region mellom tre verdensdeler, som veves stadig tettere inn i det storpolitiske maktspillet og den globalisert økonomien» (Tamnes, 2020, s. 175). Som Tamnes påpeker, er det «viktig med fysisk tilstedeværelse for å markere suverenitet og myndighet, og det fordrer mange plattformer» (Tamnes, 2020, s. 180). Samtidig, legger artikkel 9 i Svalbardtraktaten flere føringer for fysisk tilstedeværelse, og derfor blir Norges tolkning av artikkel 9 en viktig faktor dersom Norges suverenitet skulle bli utfordret.

2.3 Juridisk grunnlag for Svalbardtraktaten

Det er artikkel 1 i Svalbardtraktaten som hjemler Norges suverenitet over øygruppen, og her spesifiseres det hvilke øyer som inkluderes i traktatens gyldighetsområde¹:



De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøygruppen, som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde, særlig: Vest-Spitsbergen, Nordostlandet, Barents' Øy, Edge-Øy, Kong Karls Land. Hopen eller Hopen-

Eiland og Prins Karls Forland tillikemed alle de øer, holmer og skjær, som hører dertil. (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 1)²

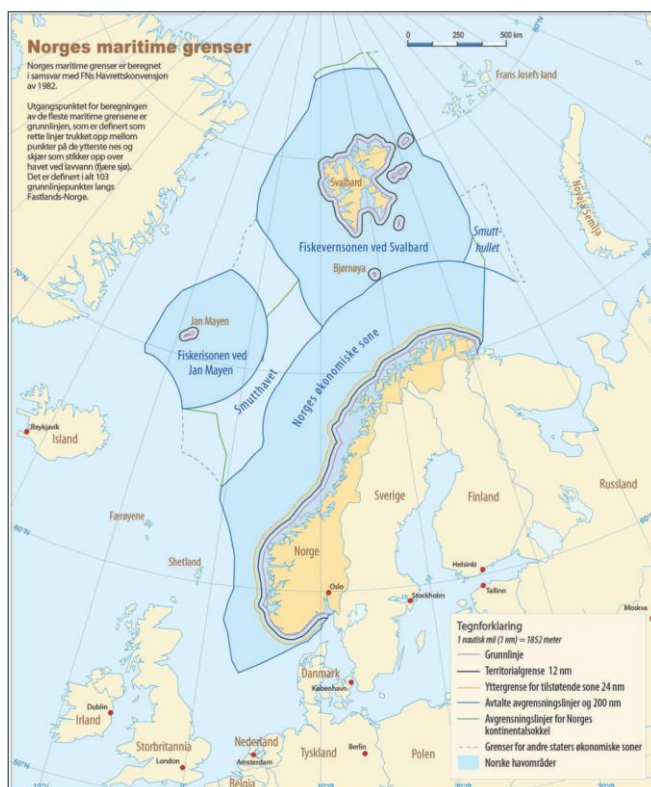
Figur 2 (Räisänen, 2008)

Svalbardtraktaten gir Norge full og uinnskrenket suverenitet over Svalbard, med enerett til å utøve myndighet overfor alle borgere og selskaper på hele territoriet. Gjennom denne suverenitetstilegnelsen ble det både norsk rett, men også Norges plikt å sørge for en effektiv rettsorden for øygruppens territorier (Jensen, 2020a, s. 19). Fra traktaten trådte i kraft august 1925, ble også Svalbardloven gjeldene, og siden har det vært norske myndigheters oppgave å hevde suverenitet over øygruppen, og sørge for regulering av aktiviteten på og rundt Svalbard (Jensen, 2020a, s. 38). I henhold til traktatens formulering, presiseres det i Justisdepartementets stortingsmelding nr. 32, at suvereniteten ikke kun omfatter landterritoriet, men også territorialfarvannet, det vil si indre farvann og sjøterritorium ut til 12 nautiske mil, og luftrommet over (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 17). Norsk suverenitet betyr at internasjonale avtaler Norge er bundet til også gjelder på Svalbard, med mindre spesifikke unntak er nevnt. Svalbard er eksempelvis unntatt EØS-avtalen (EØS-avtalen - Protokoll 40 om Svalbard, 1992).

¹ Traktaten er per desember 2019 ratifisert av følgende stater: Afghanistan, Albania, Argentina, Australia, Belgia, Bulgaria, Canada, Chile, Danmark, Den dominikanske republikk, Egypt, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, India, Island, Italia, Japan, Kina, Latvia, Litauen, Monaco, Nederland, New Zealand, Nord-Korea, Norge, Polen, Portugal, Romania, Russland, Saudi Arabia (Hedjaz), Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, USA, Venezuela og Østerrike.

² Direkte sitat

Ettersom traktaten er skrevet for 100 år siden, må den i flere sammenhenger tolkes i lys av vår tids problemstillinger. I Wien-konvensjonen om traktatretten (1969) fremkommer det, at «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose» (United Nations, 1969, Art. 31). Selv om Norge ikke er part i Wien-konvensjonen, er den å anse som sedvanerett som alle stater er bundet av (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 19). Det er Wien-konvensjonens tolkningsprinsipp som er lagt til grunn for forståelsen for hvilke områder som skal omfattes av Svalbardtraktaten. Vedrørende landområdene er Svalbardtraktaten klar, men når det kommer til havområdene er det større rom for tolkning, ettersom dette ikke er spesifisert i traktaten. Dette henger sammen med at havretten har utviklet seg, og grensen for territorialfarvann er utvidet fra 4 til 12 nautiske mil (United Nations, 1982, Art. 76). I dette tilfellet tolkes traktaten etter formål, og ved en utvidelse av farvannsgrensene må også den norske tolkningen av traktaten oppdateres. Det er i denne forbindelsen at det har oppstått uenigheter mellom traktatpartene, angående hvor grensene for Svalbardtraktatens gyldighetsområde til havs skal gå.



Norges tolkning er at *Svalbardtraktaten* kun gjelder innenfor territorialbeltet på 12 nautiske mil. Øvrige havområder reguleres som annet norsk territorium

Ugyldig kilde er angitt..

Figur 3 (Folk og forsvar)

Traktatens bestemmelser er ikke direkte gjeldende for ikke-parter, men norsk suverenitet gjelder uansett. Dette er basert både på grunnlag av okkupasjonsbetraktninger (som vil si at Norge effektivt har besittet og beholdt myndigheten over Svalbard over lengre tid) og preskripsjon (en stilltiende aksept for norsk suverenitet) (Brownlie, 2003, s. 133). Det er Sysselmannen som håndhever lovgivningen til daglig. I tillegg har Norge plikt til å sikre like rettigheter for borgere og selskaper fra traktatpartene innenfor områder definert i traktaten. Artikkel 2 gir traktatparter «like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 2). Artikkel 3 sier at partene «samme like adgang til å drive og utnytte alle maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagender både til lands og i de territoriale farvann ...» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 3).

Artikkel 9 – utnyttelse av øygruppen i krigsøyemed og andre militære forhold

I kraft av suvereniteten har Norge i utgangspunktet full råderett innenfor bruk av militære virkemidler, men også her legger traktaten en rekke begrensninger. Artikkel 9 sier:

Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltredelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate opprettet noen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning i de nevnte egne som aldri må nyttes i krigsøiemed (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 9).

Forbudet mot bruk av Svalbard i krigsøyemed er generelt og gjelder, for alle traktatens parter. En viktig presisering er at Norge også har påtatt seg en *plikt* til å håndheve suvereniteten over øygruppen. Dette innebærer en plikt til å sørge for at ingen andre stater tilegner seg suverenitet, eller bryter forbudet mot å bruke Svalbard i krigsøyemed. Det betyr også at enhver militær aktivitet fra en fremmed stat vil være et traktatbrudd, og samtidig en grov suverenitetskrenkelse. Således vil en slik handling være forbudt i henhold til norsk og internasjonal rett (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21).

Selv om Norge har hatt en restriktiv praksis når det kommer til norsk militær aktivitet på øygruppen, er ikke bestemmelsen i artikkel 9 et *forbud* mot all militær aktivitet. Eksempelvis er besøk av norske marinefartøy, kystvaktskip, eller av norsk militært personell ikke brudd på traktaten, så lenge de ikke kommer i krigsøyemed (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). Norge har likevel pålagt seg selv enkelte restriksjoner, som da regjeringen meddelte at

flyplassen i Longyearbyen «skal være reservert utelukkende for sivil luftfart» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 22).

Seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt, Øystein Jensen, mener at bestemmelsen i artikkel 9 i dag må tolkes dithen at FNs sikkerhetsråd har vedtakskompetanse etter FN-paktes kapittel VII, i relasjon til Svalbard. Etersom artikkel 9 gjelder med forbehold om rettigheter og plikter for Norge, som følge av tiltredelsen til FN-pakten i 1945 (Jensen, 2020a, s. 31). Dette betyr at Sikkerhetsrådet har myndighet til å treffe tvangstiltak mot stater, med hensikt om å opprettholde fred og sikkerhet – om nødvendig gjennom militær aksjon. På den ene siden har Norge rett til forsvar av Svalbard i henhold til artikkel 51 i FN-pakten, som stadfester staters rett til selvforsvar (FN-pakten, 1945, artikkel 51). På den andre siden er det usikkerhet knyttet til om Norge kan trekke Svalbard inn i en krig ved å bruke øygruppen for å forsvare øvrig norsk territorium, eller om artikkel 9 forhindrer slik bruk (Jensen, 2020a, s. 32). I tillegg vil det være vanskelig, og lite sannsynlig, at Sikkerhetsrådet vil være i stand til å enes om en eventuell resolusjon i tilknytning til Svalbard. Dette basert på at flere av partene i Sikkerhetsrådet har motstridende interesser på Svalbard og i Arktis.

Som medlem i NATO er Atlanterhavspakten også gjeldene for Svalbard. Som presisert i artikkel 6, gjelder pakten også «øyer som noen av partene har myndighet over i det nord-Atlantiske område ...» (NATO / Atlanterhavspakten, 1949, artikkel 6). I tråd med artikkel 9 er forsvarstiltak og defensive tiltak tillatt. Norge kan iverksette både kollektive og individuelle forsvarstiltak i krig, eller dersom krig truer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). I en slik situasjon vil NATO-artikkel 5, om kollektivt forsvar, kunne iverksettes. Dette betyr likevel ikke at NATO *faktisk* vil iverksette en artikkel 5-operasjon, dersom Svalbard blir angrepet av en fremmed statsmakt (Totland, 2016, s. 289).

Hva er tillatt innenfor artikkel 9?

Som presisert i stortingsmelding nr. 32, er ikke bestemmelsen i artikkel 9 et «forbud mot all militær aktivitet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). Artikkelen retter seg mot krigshandlinger og aktivitet med «krigsformål». Spesifikt nevnes anleggelse av flåtebaser og befestninger. Forbudet mot befestninger er, ifølge Justis- og beredskapsdepartementet, spesielt knyttet til «fysiske konstruksjoner som er forsterket for å motstå angrep og dessuten gjerne utstyrt med artilleristillinger» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). Norge har tolket dette forbudet dithen at det ikke innebærer enhver installasjon eller byggverk med

militær tilknytning eller formål. Forbud mot anleggelse av flåtebaser betyr at det ikke er tillatt å etablere «en fast militær installasjon med det formål å utstasjonere og forsyne militære fartøy med leveranser eller tjenester som er naturlig ved en flåtebase» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). Det er imidlertid presisert at Kystvakten, og andre skip, har tillatelse til å motta forsyninger og tjenester fra *sivile* leverandører. I tillegg er det tillatt med besøk av norske marinefartøy, kystvaktskip, Forsvarets luftfartøy eller norsk militært peronell. Dette er ikke i strid med traktaten, og hører også med til langvarig praksis (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21).

Det er derfor viktig å skille mellom *at noe er militært*, og *i krigsøyemed*, slik at disse ordlydene ikke blir synonymmer.

3 Analyse

3.1 Ulike tolkninger av Svalbardtraktatens artikkel 9

En utfordring med en traktat som er så gammel som Svalbardtraktaten, er som tidligere redegjort for i juridisk grunnlag, at den i stor grad må tolkes og settes i kontekst. Det gjelder også for ordlyden i artikkel 9. Som Jurist og ambassadør Rolf Einar Fife skriver: «... kan fortolkningsflertydighet øke med avstanden i tid, da indisier om sammenheng og intensjoner hører til en svunnen tid» (Fife, *Hvordan skal man tolke Svalbardtraktaten til havs?*, 2021, s. 48). Fife trekker frem traktatretten som beskriver at: «[o]rdlydens «vanlige betydning» må identifiseres og leses i sammenheng med den tekstuelle konteksten for den aktuelle ordlyden, og i lys av traktatens uttalte formål» (Fife, *Hvordan skal man tolke Svalbardtraktaten til havs?*, 2021, s. 49).

Den norske tolkningen

Siden Svalbardtraktaten ble underskrevet i 1920, har den norske regjeringen kommet ut med flere stortingsmeldinger som omhandler Svalbard. Meldingene gir en utvidet beskrivelse av det norske synet på traktaten, og gir uttrykk for den norske tolkningen av artikkel 9. I samtlige meldinger presiseres det at «norsk politikk har vært innrettet på en korrekt overholdelse av traktaten og en restriktiv praksis når det gjelder norsk militær virksomhet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). Denne diplomatiske holdningen gjenspeiler Norges identitet som fredsnasjon og samarbeidspartner.

Den første Svalbardmeldingen (1975) beskriver at «norske marinefartøyer og militærfly har besøkt Svalbard», og konkluderer med at dette ikke er i strid med traktaten. Videre spesifiseres det at traktaten, og særlig artikkel 9, kun er til hinder for *flåtebas*er og *befestninger*. Stortingsmelding nr. 40 (1985-86) tydeliggjør videre at artikkel 9 ikke hindrer Norge i å «iverksette forsvarstiltak under krig», og at det er i «fullt samsvar med traktaten når norske marinefartøyer og norske militærfly anløper Svalbard» (Justis- og beredskapsdepartementet, 1985, s. 10). Både i stortingsmelding nr. 9 (1999) og i en nyere Svalbardmelding (2015-1016) poengteres det ytterligere at artikkel 9:

... ikke innebærer noe totalforbud mot norsk militæraktivitet på Svalbard. Besøk av norske marinefartøyer og kystvaktskip eller militærfly og opptreden av norsk militært personell i uniform krenker ikke traktatens bestemmelser [...] heller ikke avholdelse av sesjon i forbindelse med militærtjeneste krenker traktatens bestemmelser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21).

Som beskrevet i kapittel 2.3 juridisk grunnlag, mener Norge at artikkel 9 «retter seg kun mot krigshandlinger eller aktivitet som har krigsformål» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21).

Dersom en kun leser disse meldingene, fremstår det som om Norge tolker traktaten snevert, i den forstand at de leser den relativt ordrett og bokstavelig, og at dens virkeområde således er svært spesifikt. For Norge kan det være ønskelig at Svalbardtraktaten gjelder et så lite område som mulig, ettersom alminnelig norsk lov gir flere reguleringsmuligheter og rettigheter til fordel for norske interesser. Svalbardeksperter og jurist Geir Ulfstein mener på sin side, at Norge kan gå svært langt i deres militære virksomhet på Svalbard (Ulfstein, 1995, ss. 84-85). Denne oppfatningen støttes av tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre, som under en diskusjon på Stortinget, angående satteltittanlegget SvalSat, uttalte at «krigsøyemed må forstås som offensive tiltak som ledd i krigføring, men forbyr ikke enhver aktivitet som kan ha militær nytte» (Støre, 2010, s. avsnitt #2). Ulfstein argumenter videre for at Norge ikke må tolke traktaten gyldighetsområde mer utvidende enn det det faktisk er, og påstår at «militærøvelser eller utprøving av våpen vil ikke være forbudt, heller ikke lagring av våpen eller installasjon av lytteutstyr eller andre etterretningsinstallasjoner» (Ulfstein, 1995, s. 62). Ulfstein peker på at det er mulig å tolke traktatens virkeområde enda snevrere enn det Regjeringen kommuniserer gjennom stortingsmeldingene.

Samtidig som eksperter, som Geir Ulfstein, og svalbardmeldingene presenterer en snever tolkning av traktatens ordlyd, kan man observere at den faktiske utnyttelsen av et norsk handlingsrom ofte er langt mer restriktiv enn hva den norske tolkningen åpner for. Det ble for eksempel foreslått å gjennomføre sesjon på Svalbard i 2000, noe både Svalbardmelding nr. 9 og 39 spesifiserer at er tillatt. Dette ble likevel ikke gjennomført etter protester fra både Utenriksdepartementet og Sysselmannen, og i dag reiser fortsatt ungdommen fra Svalbard til fastland for å gjennomføre sesjon (Totland, 2016, s. 274). Et annet eksempel, fra 1989, var da Forsvaret ønsket å sende et etterretnings fly, av typen Orion til Longyearbyen etter at Kystvakten hadde hatt et uhell med et helikopter. Forsvaret fikk ikke tillatelse til å lande av Sysselmann (Totland, 2016, s. 275). Svalbardekspert Willy Østereng, mener i motsetning til Ulfstein, at vi skal være forsiktige med å endre forståelsen av traktaten. Østereng mener at «en streng overholdelse av traktaten har i etterkrigstiden vært et bidrag til ro og stabilitet i dette området» (Lieungh, 2011).

Øygruppens strategiske plassering, og dens sikkerhetspolitiske sensitivitet, kan bidra til å forklare Norges restriktive håndhevelse av artikkel 9. Begrunnelsen for den faktiske håndhevelsen av traktaten er ifølge Svalbardekspert og professor i internasjonal politikk, Torbjørn Pedersen, å «unngå unødvendig konfrontasjon med utenlandske makter i havet rundt Svalbard» (Pedersen, 2008, s. 146). Totland bygger videre på Pedersens oppfatning, og hevder at den norske utenrikspolitikken siden 1970-tallet har hatt fokus på å etablere internasjonal støtte for det norske synet på traktaten (Totland, 2016, s. 245). Som Pedersen poengterer i flere artikler har ikke Norge nådd helt frem med målet om internasjonal anerkjennelse for sin tolkning av traktaten (Pedersen, 2009a; Pedersen, 2009b).

Russisk tolking av artikkel 9

For å forstå Russland syn på Svalbardtraktatens artikkel 9, må det sees i sammenheng med deres historiske bakgrunn, og den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjonen. Russland er den nasjonen som hyppigst har protestert mot den norske håndhevelsen av Svalbardtraktaten (Jensen, 2020b, s. 95). Siden traktaten trådte i kraft i 1925, og frem til i dag, har Russland vært kritiske til Norges tolkning og håndhevelse av bestemmelsene i traktaten.

Russlands tolking av artikkel 9 må også sees i lys av den lange diskusjonen om tilgangen på naturressurser og næringsinteresser på Svalbard. Russland har, fra tidlig på 1970-tallet, protestert mot Norges oppfattelse av at Svalbardtraktaten verken gjelder for

kontinentalsokkelen, eller havområdene utenfor territorialfarvannsgrensen på 12 nautiske mil (tidligere 4). Senest i februar 2020 sendte den russiske utenriksministeren Sergej Lavrov et brev hvor han kritiserte den norske styringen av Svalbard. I brevet påstås det at Norge bryter traktaten gjennom pålagte restriksjoner på bruk av helikopter, miljøvernsoner, og opprettelsen av det som omtales som «den ulovlige fiskevernesonen» (Jensen, 2020b, ss. 94-95).

Russland mener for øvrig at Svalbardtraktaten også gjelder på kontinentalsokkelen og havet omkring, og at de har derfor lik rettighet til ressursene i området (Jørgensen, 2020, s. 91). Dette baserer seg på Svalbardtraktatens artikkel 2 om likebehandling av traktatens parter (Svalbardtraktaten, 1920, s. artikkel 2). Ifølge Totland er dagens offisielle syn fra Kreml fortsatt at traktatens virkeområde må tolkes langt mer utvidende enn hva den norske regjeringen gjør i dag (Totland, 2016, s. 195).

Som beskrevet i kapittel 2.1 historisk bakgrunn, har Russland gjennom flere tiår hevdet at «all virksomhet som kan tenkes å ha en militær anvendelse er forbudt etter Svalbardtraktaten» (Totland, 2016, s. 195). Etter den kalde krigen fryktet Russland at dersom de forlot Svalbard, ville Norge og USA militarisere øygruppen. På den ene siden har Russland flere ganger påpekt at de har opptrådt korrekt i henhold til internasjonal regulering, og at landet vil følge Folkeretten i området (Totland, 2016, ss. 241-264). På den andre siden har det blitt kommunisert uttalelser og varsler med en konfliktfylt undertone, som for eksempel da visestatsminister Dmitry Rogozin uttalte at «Arktis før eller siden blir et område hvor ulike interesser vil kolliderer» (Staalesen, 2015).

Island, USA, EU, Spania, UK og Nederlands tolkninger

Siden 1970-tallet har det vært en pågående diskusjon knyttet til gyldighetsområde for Svalbardtraktaten, og hvorvidt den inkluderer kontinentalsokkelen eller ikke. Norges tolkning av traktaten har ikke bare blitt møtt med protester fra Russland, men også fra nasjoner som: Island, Spania, Storbritannia, USA og Nederland. Disse landene har kommunisert at sjøterritoriet rundt Svalbard burde være underlagt begrensningene som følger av traktaten (Jensen, 2020, s. 95). USA og Storbritannia proklamerte ikke deres uenighet offentlig under den kalde krigen, men det har likevel kommet fram at de diskuterte den norske tolkningen med Sovjetunionen i 1974. I 2006 sa Storbritannia seg enig med den russiske tolkningen, da de påsto at alle nasjoner som hadde underskrevet traktaten hadde like rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen (Totland, 2016, s. 217).

Storbritannia organiserte dessuten et hemmelig møte om den norske håndhevelsen på Svalbard som tema, hvor representanter fra ti andre traktatland var til stede, blant annet USA, Danmark, Russland og Island. Norge var hverken invitert eller informert om dette møtet (Totland, 2016, ss. 216-220). Samme år informerte også Spania og Russland om at de, etter en samtale under Putins besøk i Spania, hadde en «felles forståelse av Svalbardtraktatens anvendelse i fiskevernesone» (Totland, 2016, ss. 209-210). På den andre siden har Canada og Finland uttalt at de støtter den norske tolkningen av Svalbardtraktaten (Jensen, 2020b, s. 95).

EU er en annen aktør, som lenge har forsøkt å få fotfeste i Arktis. I 2004 fikk Norge et kritisk notat fra EU, hvor det ble krevd endringer i hvordan Norge håndhevet Svalbardsonen (Totland, 2016, ss. 209-210). Videre har Norge også blitt beskyldt for ikke å behandle innbyggerne fra signatarstatene likt, slik artikkel 2 i traktaten legger til grunn. Særlig Island mener at Russland har blitt forskjellsbehandlet til deres fordel. I Pedersens doktorgradsavhandling *Conflict and order in Svalbard waters*, vises det til flere eksempler hvor Norge utviser særlig forsiktighet overfor Russland. Eksempelvis fikk en russisk tråler to advarsler, mens to spanske skip ble arrestert uten advarsel i en tilnærmet lik situasjon (Pedersen, 2008, s. 165).

Videre i oppgaven, vil vi presentere tre ulike caser som et utgangspunkt for å drøfte utfordringer knyttet til artikkel 9 i Svalbardtraktaten.

3.2 Hopen-ulykken

Den 28. august 1987 kolliderte et sovjetiske fly av typen «Tupolev» inn i Werenskioldfjellet på øya Hopen, utenfor Spitsbergen. Alle syv passasjerene ombord døde momentant. Flyet tilhørte et langdistanse rekognoseringsregiment i Nordflåtens flyvåpen (Thuesen, 2005, s. 105). Havariet ble først oppdaget den 30. august, to dager senere. Det ble oppdaget av nordmenn fra den metrologiske stasjonen på Hopen, som så varslet Forsvaret, Sysselemannen og UD. Forsvarets lyttestasjon plukket opp at Sovjetunionen hadde iverksatt en leteaksjon i Barentshavet uten å varsle norske myndigheter. Daværende Sysselemann, og tidligere offiser, Jan Grøndahl forsto at hurtighet var essensielt, og ankom ulykkesstedet som første person, tre dager etter havariet (Arlov T. B., 2020, s. 71; Totland, 2016, s. 131).

Norske myndigheter varslet ikke Sovjetunionen om ulykken, før etter at saken var blitt avdekket av media og blitt offentlig kjent. Den sovjetiske ambassadøren, Jurij Kiritsjenko var rasende. Han var tydelig på at vraket utvilsomt var sovjetisk eiendom, og forlangte at sovjetisk mannskap straks skulle få hente ut de omkomne og flyvraket. Ifølge Kiritsjenko, hadde Norge ingen rett til å beslaglegge noe sovjetisk materiell (Totland, 2016, s. 134). Samtidig som den politiske konflikten utartet seg, var det flere sovjetiske fly og skip i nærheten av øygruppen. Blant annet befant rakettkrysseren «Maarsjell Timosjenko» seg like utenfor Hopen, med to tusen mann om bord og flere helikopter til disposisjon (Arlov T. B., 2020, s. 71).

Den norske håndteringen av ulykken har i ettertid blitt beskrevet av både UD og Sysselmannen, som «første gang i historien hvor Norge sto hardt imot det sovjetiske presset på Svalbard» (Totland, 2016, s. 131). Til tross for at flere bevis pekte mot at det sovjetiske flyet hadde krenket norsk suverenitet, valgte utenriksminister Knut Frydenlund, å håndtere hendelsen som en ordinær flyulykke (Arlov T. B., 2020, ss. 70-71). Her tok man utgangspunkt i at flyet hadde kommet ut av kurs og derfor hadde kommet inn i norsk luftrom. Dermed ble havariet undersøkt av en sivil norsk flyhavarikommisjon, og ikke håndtert som en militær hendelse. Sovjetunionen fikk ha med to observatører under de to dagene flyhavarikommisjonen brukte på å dokumentere ulykken. Først den 2. september fikk sovjetisk mannskap tillatelse til å hente ut vraket (Totland, 2016, ss. 130-135; Tamnes, 2020, s. 156).

Hadde Norge hatt lov til å benytte seg av militære midler under Hopen ulykken?

Som diskutert i kapittelet, ulike tolkinger av traktaten, spesifiseres det i stortingsmelding nr. 40, at artikkel 9 ikke hindrer Norge i «å iverksette forsvarstiltak under krig» (Justis- og beredskapsdepartementet, 1985, s. 10). I tillegg er forsvarstiltak og defensive tiltak, som spesifisert i juridisk grunnlag, i tråd med artikkel 9. Norge kan derfor iverksette både kollektive og individuelle forsvarstiltak dersom krig eller krise truer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). Artikkel 51 i FN-pakten legitimerer ytterligere Norges rett til selvforsvar på Svalbard (Jensen, 2020a, s. 32).

Ifølge Rolf Tamnes opptrådte Sovjetunionen som om de hadde spesielle rettigheter på øygruppen, og med en fremtoning og selvsikkerhet de ikke ville ha turt å gjøre på fastlandet (Tamnes, 2020, s. 156). I et internt referat fra et møte mellom den sovjetiske ambassadøren og UD, kommer det frem at Kiritsjenko skal ha uttalt at: «man måtte ha det klart for seg at Sovjetunionen når som helst, og i dette øyeblikk, kunne gå i land med marinesoldater på Hopen og ta med seg alt det de ønsket, ja de kunne jo sågar svømme til lands» (Kiritsjenko, sitert i [Hansen, et al.] [2015] avsnitt #5). Med sovjetiske styrker liggende i umiddelbar nærhet til Hopen, var trusselen ikke til å se bort ifra. Norge sto potensielt i fare for å bli invadert. Med en slik trussel på bordet, kunne Norge ha utløst sin rettighet til å benytte seg av militære midler til å hevde sin suverenitet over Svalbard og til selvforsvar.

Det kan argumenteres for at Norge hadde rett til å benytte militære midler i håndteringen av Hopen-ulykken. Dette er basert på Norges fastsatte rett og plikt til suverenitetshevdelse, som også innebærer å hindre andre nasjoner i å hevde egen suverenitet. Enhver militær handling fra en fremmed stat, er å anse som traktatbrudd, som poengtert i juridisk bakgrunn- og derfor kunne Norge hindret Sovjetunionens forsøk på å bryte traktaten og krenke norsk suverenitet (Jensen, 2020a, s. 38; Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21).

Videre, var det flere bevis som pekte i retning av at flyet som forulykket på Hopen, var militært og ute på et aktivt oppdrag. I etterkant, har det vist seg at flyet, bare ti minutter før det traff fjellet, hadde skrudd av radarsystemet og gått ned til 100 meters høyde. Dette skjedde uten problemer med motoren eller flyet. Disse opplysningene kom etter at Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) klarte å avlese flyets ferdsskriver. Altså tydet mye på at flyet ikke feilnavigerte og derfor havnet i norsk luftrom ved et uhell, men at det drev bevisste innhentingsoperasjoner på norsk territorium (Totland, 2016, s. 138). Dersom dette stemmer, utgjorde flygningen en bevisst militær grensekrenkelse, noe som videre styrker argumentet for at Norge hadde rett til å benytte seg av militære midler ved behov.

Hvorfor valgte Norge å ikke benytte seg av militære midler under Hopen-ulykken?

Dersom argumentene i avsnittene over legges til grunn, er det tydelig at Norge, rent juridisk kunne rettferdiggjort en militær inngripen på Hopen. Hendelsen ble likevel løst uten bruk av militære midler, og spørsmålet er derfor hvorfor Sysselmannen og UD valgte en slik tilnærming?

Situasjonen rundt Svalbard sent på 1970-tallet var, som beskrevet i historisk bakgrunn, svært anspent. Norge hadde nylig etablert fiskevernesonen, som ble møtt med protester fra Sovjetunionen og sterk misnøye fra andre nasjoner. Norge ønsket ikke å provosere Sovjetunionen ytterligere, og man så at det var mulig for Norge å «lettere styrke Norges almene stilling gjennom ikke-militære midler» (Tamnes, 2020, s. 154). Regjeringen forbød derfor, foruten Kystvakten, alle former for militær innblanding eller enheter i tilknytning til øygruppen. Ifølge Rolf Tamnes kom «den doble politikken» tydelig til syne i håndteringen av denne situasjonen. Den doble politikken ble beskrevet som: «På den ene siden en aktiv politikk for å styre Norges stilling, på den andre siden sterke militære begrensninger» (Tamnes, 2020, s. 154). Denne hendelsen viser tydelig Norges gjennomgående dilemma med balansegangen mellom avskrekking og beroligelse. Rent sikkerhetspolitisk, var det langt enklere å håndtere en teori om at havariet skyldtes feilnavigering og ikke en militær grensekrenkelse (Totland, 2016, s. 138). Samtidig som Norge håpet at en sivil tilnærming ville virke beroligende, var trusselen fra Sovjetunionen reell.

Sovjet hadde også ved flere tidligere anledninger vist at de ikke brydde seg om Norges regler eller om å be Norge om tillatelse i lignende situasjoner. Eksempelvis utvidet Sovjet helikopterbasen på Kaap-Heer til en militær installasjon uten Norges tillatelse (Totland, 2016, s. 131). Et annet eksempel er fra året før havariet på Hopen, hvor et sovjetisk helikopter styrtet sør på Spitsbergen. I dette tilfellet ribbet russisk personell hele helikopteret før norske myndigheter nådde frem, og like etterpå fjernet de hele vraket uten tillatelse fra norske myndigheter (Totland, 2016, s. 131). Historiker Thor Bjørn Arlov skriver i boken «Svalbardtraktaten 100 år», angående Hopen-ulykken, at «UD fryktet åpenbart at Sovjetunionen ville ta seg til rette, krenke territorialgrensen og hente vraket» (Arlov T. B., 2020, s. 71). Dette støtter oppunder Norges frykt for at Sovjetunionen ikke ville føye seg etter UD og Sysselmannens føringer.

Med denne informasjonen til kjenne, kan det på den ene siden argumenteres for at Norge tok en stor sjans med sin «myke» opprettholdelse av suvereniteten, hvor en baserte seg på et usikkert håp om at Sovjetunionen ikke ville ta sjansen på å gå offentlig ut mot norsk og internasjonal lov. På den andre siden, er det interessant å undersøke hva konsekvensene kunne blitt dersom Norge faktisk hadde benyttet militære midler? Det er sannsynlig at Norge fryktet at bruken av militære virkemidler ville eskalere situasjonen. På dette tidspunktet var fortsatt den gjeldende sovjetiske tolkningen av traktaten at øygruppen var demilitarisert område. Selv

om Sovjetunionen truet med å bruke militærstyrker, og at en derfor kunne argumentere for et brudd på Svalbardtraktatens artikkel 9. Hadde Norge faktisk benyttet seg av militære midler, kunne dette igjen, blitt tolket som et brudd på traktaten fra et sovjetisk synspunkt, og potensielt da resultert i en større militær konflikt mellom Norge og Sovjetunionen.

Som vist i juridisk grunnlag, er Svalbard inkludert i Atlanterhavspakten. Derfor ville en høy eskalering på øygruppene kunne utløst en artikkel 5 operasjon, med kollektivt forsvar (Atlanterhavspakten, 1949, s. artikkel 5). Daværende utenriksminister Knut Frydenlund skal ha skrevet at «det er da i slike situasjoner at en utenriksminister setter pris på å være medlem av en forsvarsallianse» (Tamnes, 2020, s. 156). Et spørsmål en likevel kan stille seg, er om allierte styrker faktisk ville iverksatt en artikkel 5 operasjon ved en krigssituasjon på Svalbard? Som den amerikanske politikeren og diplomaten Henry Kissinger, uttalte: «why risk a third world war for that miserable little piece of territory?» (Totland, 2016, s. 149). Som kapittelet, ulike tolkinger drøfter, hadde flere av Norges allierte allerede et kjølig forhold til den norske Svalbardpolitikken på dette tidspunktet. Risikoen for en eskalert konflikt, med lite alliert støtte, kan synes å ha bidratt til vurderingen om å håndtere hendelsen sivilt.

3.3 Bjørnøya

På 2000-tallet var det nok en hendelse som kunne endt i konflikt for Norge. Hendelsen var knyttet til Bjørnøya, og har vært relativt ukjent frem til de seneste årene, hvor deler av den har vært omtalt i media og informasjonen har blitt avgradert.

Bjørnøya befinner seg omtrent midt mellom Svalbards største øy Spitsbergen, og fastlandet. Øya er fredet og å regne som naturreservat, med unntak av området rundt Bjørnøya radio og meteorologisk stasjon. Det er kun én brukbar havn på øya, Sørhamna (Norsk Polarinstitut, 2018). Meteorologisk institutt utgjør en viktig del av beredskapen i nordområdene, og det er bosetting og aktivitet knyttet til stasjonen. Disse værdataene er viktige for alle som skal operere på, og rundt Svalbard (Utenriksdepartementet, 2020, s. 165).

Den 21. oktober i 2005 var det en hendelse i nærheten av Bjørnøya som nesten førte til en sikkerhetspolitisk krise mellom Norge og Russland. Den russiske tråleren «Kapitan Gorbachev», og omlastningsfartøyet «Dmitrey Pokramovich» ble inspisert av kystvaktfartøyet KV Nordkapp. Fartøyene drev omlastning av fisk innenfor Svalbards territorialfarvann ved Bjørnøya. Da ingen av fartøyene hadde sendt en aktiv- eller omlastningsmelding, besluttet

daværende Sysselmann Per Sefland, at skipene skulle oppbringes til Longyearbyen. Fartøyene nektet å etterkomme denne beslutningen, og la seg på anker i farvannet utenfor Bjørnøya (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 36).

Denne hendelsen skjedde kun få dager etter Elektron-hendelsen, hvor et russisk fiskefartøy forsøkte å unndra seg norske myndigheter, med to inspektører om bord. Russiske myndigheter reagerte på Norges forfølgelse av Elektron, ved å deployere destroyeren «Admiral Levtsjenko» som lå i Kolafjorden (Jaklin, 2013). Norske myndigheter forventet kritikk for sin håndtering av Bjørnøya, i lys av Elektron-saken. Dette fordi russisk fiskerinæring ikke anerkjente norsk utvidelse av territorialfarvannsgrensen til 12 nautiske mil, og mente at Norge urettmessig hadde implementert norsk lov. De anså derfor at de kun var forpliktet til å følge russisk lov (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 36). Mannskap fra Kystvakten ble satt om bord på begge fartøyene, da man fryktet at de ville prøve å stikke av slik som ved Elektron-hendelsen (Hemmer, et al., 2007, s. 16).

Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) vurderte bruk av tvangsmidler mot fartøyene, blant annet gjennom bruk av spesialstyrker for å få skipene til å etterkomme pålegget fra Sysselmannen. Forsvarsdepartementet ble tidlig involvert, da sakens natur var politisk sensitiv. Fiskerikonflikter hadde tidligere skapt økt spenning mellom Norge og Russland. Daværende forsvarsminister, Anne-Grete Strøm-Erichsen, ga den endelige godkjenningen for FSKs støtte til Kystvakten. Mandag 24. oktober fikk Hærens Jegerkommando (HJK) på Rena ordre om å fremføre en bordingsstyrke til støtte for Kystvakten (Bakkeli, 2014, s. 226). Spesialstyrkene ble satt opp med «fullt system», for å kunne ivareta kommando og kontroll selv, mens operasjonen i hovedsak ble ledet fra Fellesoperativt Hovedkvarter (FOHK) (Engebretsen-Skaret, 2012, ss. 36-38).

Videre ble det opprettet en kommandoplass i Banak, og styrkene ble deployert med KV Nordkapp til farvannet utenfor Bjørnøya. Bakgrunnen for mobiliseringen av spesialstyrker var at man fryktet en kraftig russisk reaksjon, samt at situasjonen kunne eskalere slik som ved Elektron-saken. LDKN vurderte situasjonen til at man ikke kunne «utelukke at andre fiskefartøyer eller *Nordflåten* kunne interferere med operasjonen» (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 37). Med KV Svalbard og de to russiske fartøyene på den ene siden av Bjørnøya, og KV Nordkapp med FSK om bord på den andre siden, forberedte de seg på en eventuell bording. I mellomtiden pågikk det forhandlinger mellom norske og russiske myndigheter, og etter fem dager kom de til en enighet uten bruk av maktmidler (Bakkeli, 2014, s. 226).

Juridiske forhold

Vedrørende militær bistand i forbindelse med Bjørnøya-hendelsen kan en stille seg spørsmålet om det er lov? Oppdraget tilhørte i utgangspunktet Sysselmannen, og FSK så på anmodningen, hovedsakelig som håndhevelsesbistand. I Grunnloven § 12 andre ledd, heter det at «Kongen fordeler forretningene blant statsrådets medlemmer således han finner det tjenlig» (Grunnloven, 1814, § 12). Dette betyr at Regjeringen i utgangspunktet fritt kan organisere og regulere forholdet mellom politi og forsvar, så lenge det ikke benyttes militærmakt mot innbyggere uten etter lov (Grunnloven, 1814, § 101). I 2005 var det «Instruks om Forsvarets bistand til politiet» gitt ved kongelig resolusjon, som regulerte Forsvarets bistand til politiet. Her beskrives hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for slik bistand: «Forsvaret kan bistå politiet når det er forenelig med Forsvarets primære oppgaver og politiets egne personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til» (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2003, § 4). I tilfellet med Bjørnøya, vil FSKs bordingskapasitet kunne regnes som oppgaver/ressurser som strekker utover det politiet selv har, og dette vil således kunne legitimeres.

I en slik hendelse oppstår det en situasjon hvor skillet mellom politimyndighet og Forsvaret kan være vanskelig å forholde seg til. I etterkant av både Elektron-saken og Bjørnøya-hendelsen, gikk justisminister Storberget og forsvarsminister Strøm Erichsen ut i media, og gjorde rede for den valgte arbeidsfordelingen:

Reglene er klare: Kystvakten er en del av Forsvarets militære organisasjon og konstitusjonelt underlagt forsvarsministeren. Forsvaret har den operative ledelsen av Kystvakten. Maktmidler som det ikke hører til påtalemyndigheten å treffe beslutning om, avgjøres av Forsvaret. Oppbringelse av et fiskefartøy, som kan sammenlignes med en pågripelsesbeslutning, er imidlertid et straffeprosessuelt tiltak. Når Kystvakten benytter straffeprosessuelle tvangsmidler som følge av mistanke om alvorlige brudd på fiskeriregelverket, er den underlagt påtalemyndighetens ansvar og instruksjonsmyndighet. Kystvakten er ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler underlagt påtalemyndigheten (jfr. kystvaktloven § 34). I likhet med andre saker der det som følge av mistanke om straffbart forhold iverksettes etterforskning, er det påtalemyndigheten som har ansvaret for påtalespørsmålene. Prinsippet er det samme, enten det angivelige straffbare forhold har funnet sted på land eller i norsk farvann (Hemmer, et al., 2007, s. 17).

En kan derfor fastslå at FSKs bistand til politiet var lovlig i henhold til norsk lov. Men, hvordan spiller dette seg ut spesifikt med tanke på artikkel 9? Etter norsk syn gjelder Svalbardtraktaten kun ut til territorialfarvannsgrensen på 12 nautiske mil fra grunnlinjene, og utover dette gjelder alminnelig norsk lov (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014). Med disse forutsetningene kan en argumentere for at det er uproblematisk rent juridisk, med FSKs involvering utenfor territorialfarvannsgrensen. Dersom de befant seg tettere på, noe Sigrid Engebretsen-Skaret sin masteroppgave gir inntrykk av, må i så tilfelle bistanden sees nærmere på, i lys av artikkel 9 og ordlyden om at øygruppen ikke skal benyttes i «krigsøyemed».

Juridisk i orden, men er det fornuftig å benytte spesialstyrker i håndhevelsen?

Selv om det juridiske grunnlaget synes å være i orden, kan en stille seg spørsmålet om hvorvidt militær bistand rundt Bjørnøya tjener norske interesser? Det var viktig at operasjonen unngikk medias søkelys. Dette lykkes man med, til tross for at en større styrke fra FSK befant seg i nabobygningen til et journalistseminar i Banak som foregikk samtidig. Spesialjegerne fikk blant annet portforbud for å ikke røpe operasjonen (Bakkeli, 2014, s. 227). Dette viser hvor sensitivt anvendelse av maktmidler i tilknytning til Svalbard kan være.

Hensikten med å deployere FSK til Banak, var å kunne utvide handlingsrommet dersom situasjonen skulle eskalere, samtidig som man ikke ønsket å eskalere konflikten unødvendig. I forbindelse med Svalbard må tilsynelatende mindre hendelser, ofte håndteres på langt høyere nivå enn vanlig, fordi håndteringen raskt kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser. For Norge var saken av viktig prinsipiell karakter, og dreide seg i stor grad om «håndhevelse av suverene rettigheter, myndighetsutøvelse og troverdighet i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, samt at saken ble ansett som meget alvorlig med hensyn til forsvarlig ressursforvaltning» (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 38).

I Norge er det Justisdepartementet som har ansvaret for krisehåndtering og nasjonal beredskap i fredstid, og det er politiet som leder og gjennomfører operasjoner knyttet til dette. Under håndteringen på Bjørnøya var det Sysselmannen som hadde den overordnede kommandoen, og FSK forholdt seg til politimyndighet og politiets våpeninstruks som rammeverk. Den 26. oktober ga FD melding om at personell fra FSK ikke skulle gå i land på Bjørnøya uten godkjenning, enten fra FD eller på anmodning fra Sysselmannen. Landområdet på Bjørnøya skulle kun brukes i en eventuell nødssituasjon (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 38). I denne situasjonen er det relevant å se på den aktuelle tolkningen av artikkel 9.

På den ene siden kan det virke som at det er lavere politisk aksept for å sette militært personell fysisk på Svalbards landområder, og at dette kan oppleves som en provoserende handling. Det kan i tillegg utfordre prinsippet om å ikke benytte øygruppen i krigsøyemed, hvor landområdene er spesifisert i traktaten, mens havterritoriet ikke nevnes konkret. På den andre siden kan det også ha vært operative hensyn som gjorde at en ikke ønsket å benytte landområdet. I tillegg faller bistand til politiet juridisk sett utenfor definisjonen av krigsøyemed. Sysselmannen hadde likevel gjort det klart at han ikke ønsket spesialstyrkenes tilstedeværelse, og ønsket å håndtere situasjonen uten bistand fra andre enn Kystvakten. Som daværende sjef Kystvaktskvadron Nord, kommandørkaptein Øystein K. Wemberg uttalte: «det fremstod som om det var viktig for politi og justismyndighetene å vise at det var de som hadde kontrollen i indre farvann» (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 39).

Sysselmannen gjorde det klart at en eventuell bording kun ville foregå ubevæpnet, og ga i tillegg tydelig uttrykk for at støtte uansett var uønsket. Dette førte til at FSK ikke lenger kunne tjene sin hensikt, og styrken ble derfor trukket tilbake. Risikoen for eget personell samsvarte ikke med en eventuell gevinst ved å skulle borde uten bevæpning, og rasjonale for tilstedeværelsen forsvant (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 39). Det en slik deployering til Banak imidlertid sørget for, var å gi Norge flere verktøy både politisk og militært, dersom situasjonen skulle tilspisse seg. FSK kunne være proaktive, og sørge for å beholde initiativet dersom det skulle bli behov.

Et lignende scenario er ikke utenkelig i tiden fremover, og gjør det interessant å utforske det militære handlingsrommet knyttet til oppdrag på Svalbard. Med en økende sikkerhetspolitisk spenning, russisk oppbygging i Arktis og stormaktenes interesse for områdene, kan det bli viktig for å Norge å vurdere hvordan suvereniteten skal håndheves. Øyene skal ikke brukes i krigsøyemed, men Norge har både rett og plikt til å sørge for at ingen andre stater bryter traktaten.

3.4 SvalSat

I 1997 ble den første satellittstasjonen «SvalSat», bygget på Svalbard. Den er, ifølge deres egne nettsider «verdens mest brukte bakkestasjon» som kan laste ned data fra satellitter i polare baner (Norsk Romsenter, 2021). I stortingsmelding nr. 32 (2015-2016) beskrives det at stasjonen brukes både til forskningsrelaterte og kommersielle aktiviteter. SvalSat er eid av Kongsberg satellitt Services (KSAT), som igjen eies av Space Norway og Kongsberggruppen.

Det kan i tillegg være verdt å nevne at den norske stat eier 50 % av Kongsberggruppen. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 25).

Øygruppens geografiske plassering gir en unik mulighet til å kommunisere med satellitter i polar bane. Dette resulterer i at stasjonen er blitt en nøkkelbrikke i et globalt bakkenettverk, med kunder spredt over hele verden som: European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT), US National Aeronautics and Space Administration (NASA) og US National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (Utenriksdepartementet, 2020, s. 109). Svalbard gir således Norge en viktig posisjon i verdenssamfunnet, med en unik mulighet til å utnytte romdomenet. Dette gjenspeiles også i flere av stortingsmeldingene, hvor romvirksomhet er et tydelig satsningsområde, og hvor det vektlegges hvilket mulighetsrommet Svalbard gir. I 2004 ble det for eksempel lagt fiberkabler fra Spitsbergen til fastlandet, noe som gir tilgang til nedlastet data fra satellittbasen, også på fastlandet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 87).

Bryter dagens praksis med artikkel 9 i Svalbardtraktaten?

Regjeringen har tidligere blitt kritisert for at dataen lastet ned fra SvalSat har blitt brukt i flere militære operasjoner, både av norske styrker, men også av andre nasjoner. Journalist Bård Wormdal tar opp problemstillingen i boken «Satellittkrigen», hvor han blant annet påstår at satellittdata har blitt brukt på bakken i Afghanistan, Irak og Libya til etterretning, samt som kommunikasjonsverktøy under operasjoner (Wormdal, 2011, ss. 48-100).

For eksempel benytter satellittsystemene RadarSat, TerraSar-X og COSMO-SkyMed seg av Svalbard for å laste ned, og hente ut data som bilder. Alle disse systemene er omfattet av U.S. National Geospatial-Intelligence Agency (NGA), hvis hovedoppgave er å hente inn etterretning for å bidra til «kartlegging for å støtte stridene i krig og til nasjonal beslutningstagning» (Wormdal, 2011, ss. 94-95). Flere andre amerikanske militære enheter, utenom NGA, benytter seg også av satellittsystemene. For eksempel har den amerikanske marinen benyttet disse under militære operasjoner (Wormdal, 2011, s. 95).

Under forutsetning at det Wormdal beskriver er korrekt, utgjør SvalSat et interessant dilemma for Norge, knyttet til overholdelse av artikkel 9. Etersom traktaten ble skrevet for over 100 år siden, er romvirksomhet naturlig nok ikke beskrevet eller nevnt, ei heller jordstasjoner. Dette gir derfor stort rom for tolkning. På den ene siden kan man argumentere for at romvirksomhet

bør falle innunder Svalbardtraktatens begrensninger. Med utgangspunkt i Wienkonvensjonen om traktatretten, som beskrevet i juridisk grunnlag, må Svalbardtraktaten tolkes i dagens kontekst, basert på den originale hensikten. Man kan derfor argumentere for at traktaten også gjelder for romvirksomhet (United Nations, 1969).

På den andre siden ser vi at Norge ved tidligere anledninger har valgt å ikke tolke traktaten utvidende, slik som ved Havrettskonvensjonens opprettelse av eksklusive økonomiske soner på 200 nautiske mil. Videre presiseres det i stortingsmelding nr. 32, at suvereniteten ikke kun omfatter landterritoriet, men også territorialfarvannet og luftrommet over (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 17). Det at SvalSat bakkestasjon befinner seg på landterritoriet, fører til at Norge har uavhengig enerett til å utøve myndighet overfor selskapet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 17).

Dersom romvirksomhet faller innunder Svalbardtraktaten, hvilke begrensninger legger i så fall artikkel 9 på bruken av installasjonene? Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre skal ha uttalt at det ikke er et problem at data som blir lastet ned på Svalbard blir brukt i militære operasjoner. Videre uttaler Gahr Støre at Norge er «på trygg juridisk grunn» når det gjelder overholdelse av artikkel 9 (Støre, 2010, s. avsnitt #2). Svalbardeksperter Geir Ulfstein støtter også dette synspunktet og påstår at SvalSat er «innenfor traktatens begrensninger» (Ulfstein, 1995, s. 62).

Samtidig beskriver både forskriftene om jordstasjoner for satellitter fra 1999, og den oppdaterte versjonen fra 2017, flere spesifikke regler knyttet til Svalbard. Det er for eksempel «ikke tillatt å sende data til eller lese data ned fra en satellitt dersom nedlastede data kun gjøres tilgjengelig for militære formål, eller når formålet i all hovedsak er å bruke dataene militært» (Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard, 2017, s. 2). Det er heller ikke lov til å bearbeide data, rent fysisk på Svalbard, dersom hensikten er å bruke den i militære operasjoner (Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard, 2017, s. 2). I den forstand, vil bruken av data fra SvalSat i operasjoner, som beskrevet av Wormdal kunne være problematisk. Videre er det også forbudt å bruke data fra Svalbard til militær våpenkontroll og militær ledelse (Totland, 2016, s. 189). Daværende assisterende Sysselmann, Lars Fause skal ha sagt til Wormdal at «hvis satellitter med tilknytning til Svalbard brukes av norske styrker i Afghanistan, er det et klart brudd på Svalbardtraktaten, i denne sammenhengen er Norge i krig, og Svalbard blir i så fall brukt i krigsøyemed» (Wormdal, 2011, s. 89).

Flerbruksløsninger

I forskriftene, står det beskrevet «at det ikke er tillatt å bruke en jordstasjon til å sende data til eller laste data ned fra en satellitt som ivaretar funksjoner spesielt for militære formål» (Samferdselsdepartementet, 2017 s. 2). En utfordring er hva som menes med «spesielt for militære formål»?

Historisk sett har Forsvaret i stor grad utviklet nødvendig teknologi selvstendig, og det har derfor vært et tydelig skille mellom militær og sivil militært teknologi. I dagens samfunn derimot, benytter Forsvaret seg i stor grad av kommersielle tjenester for å utnytte den sivile teknologiutviklingen, som går betydelig raskere enn den militære. Flerbruksløsninger i mange av satellittbasesystemene, gjør at skillet mellom sivil og militær virksomhet stadig blir mindre og vanskeligere å definere (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, ss. 11-12). Hvor går da grensen for hva som er spesielt for militære formål og dermed ikke tillatt? Totland stiller spørsmålet om SvalSat er en delvis «militær virksomhet» ettersom den selger tjenester på det kommersielle markedet, og deriblant til militære kunder fra fremmede stater (Totland, 2016, ss. 190-191)?

Et eksempel på en slik flerbruksløsning er Iridium. Iridium er et nettverk som består av 66 satellitter som gjør det mulig å kontakte personell via satellittsignal. Systemet fungerer i stor likhet som en mobilantenne, og brukes av både sivile og militære aktører. I 2007 ble slike antenner satt opp på Svalbard for å gi bedre Iridium kommunikasjon (Wormdal, 2011, s. 84). Tidligere nestleder for Joint Chiefs of Staff (et amerikansk militært råd til støtte for presidenten), Joe Ralston skal ha uttalt under åpningen av en Iridium-bakkestasjon på Alaska at: «våre soldater på bakken, i luften og på havet rundt om i hele verden stoler på Iridium hver dag for pålitelig og sikker kommunikasjon i hele kommandokjeden» (Wormdal, 2011, ss. 82-83). Dette argumenterer for at Iridium utgjør en viktig del av en militær kommunikasjonskjede, og derfor kan antennene på Svalbard potensielt linkes opp mot militær utnyttelse av satellittdata.

Videre er Distributed Tactical Communications System (DTCS) et dataprogram for Iridium-satellitter. Ifølge Wormdal, kan programmet brukes av militære styrker til å kommunisere med, eller sende og motta data til: «Tusenvis av andre i en operasjon eller til en

kommandosentral uten fare for å bli avlyttet» (Wormdal, 2011, s. 84). Det er blant annet dette dataprogrammet skal ha blitt brukt av amerikanske soldater i Afghanistan og Irak, til både militær ledelse og våpenkontroll (Wormdal, 2011, s. 84).

I Norge benytter vi oss også av Iridium som kommunikasjonsverktøy, ettersom sambandsdekning generelt er en utfordring med tanke på norsk topografi. I Stortingsmelding nr. 10 står det at Forsvaret benytter satellitteknologi, blant annet som kommunikasjonsverktøy under operasjoner, navigasjon og overvåking (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 51). På den ene siden kan en argumentere for at dette går imot forskriftene der det skrives at det ikke er tillatt å benytte nedlastet data, dersom den kun gjøres tilgjengelig for militære formål. På den andre siden er ikke formålet med Iridium i hovedsak til militær bruk. Svært mange sivile aktører og installasjoner benytter seg av, og er avhengig av Iridium. Man kan derfor argumentere for at data som lastes ned fra satellitten ikke *spesielt* ivaretar funksjoner for militære formål, men som en av flere delfunksjoner. Det er ikke noe forbud, i noen av forskriftene, mot videreformidling av data mellom en tredjepart og en militær bruker. Ettersom ikke dataen blir prosessert eller militært brukt rent fysisk på Svalbard, faller potensielt bruken av flerbrukssystemer og SvalSat utenfor artikkel 9 (Totland, 2016, s. 189).

Regulering

Iridium og DTCS er bare to av mange systemer med en slik flerbruksløsning, som benytter seg av data fra SvalSat. Det kan både argumenteres for at dagens bruk er lov, men også ikke. Spørsmålet er hvor grensen skal gå? Ved å ikke sette et spesifikt skille, har Norge en utfordring, både nå og i fremtiden, der andre nasjoner ønsker å benytte Svalbards posisjon til militære operasjoner. Den udefinerte grensen vil hele tiden blir utfordret, uten at norske myndigheter vil ha et tydelig regelverk å håndheve. Ut ifra stortingsmelding nr. 10 (2019-2020) virker dette derimot ikke til å utgjøre en stor bekymring for norske myndigheter, men snarere tvert imot. Det fremgår for eksempel i stortingsmeldingen, at hovedaktivitetene til forsvarsektoren skal være å «utnytte muligheten i et sivilt-militært samarbeid» og «Regjeringen vil videreutvikle det tversektorielle samarbeidet innenfor romvirksomhet for å oppnå full effekt av et sivilt-militært samarbeid» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 31). Som Totland konkluderer sitt ene kapittel med: «dilemmaet er at strenge kjøreregler også rammer norsk virksomhet, og at et svakt innsyn i hva som faktisk formidles av militær informasjon i gitt situasjon, kan være til både Norges og Russlands fordel» (Totland, 2016, s. 197).

En annen utfordring er hvordan bruk av satellittinstallasjonen på Svalbard eventuelt kan reguleres. I tråd med ansvaret for suverenitet, skal Norge tilse at bruken av data lastet ned fra Svalbard ikke benyttes på en måte som strider med Svalbardtraktaten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 21). I sin trusselvurdering i 2013, skrev PST at «flere stater arbeider blant annet for å etablere egne nedlastningsstasjoner for satellittdata i nordområdene. Dette er i midlertidig stasjoner som også er relevant for utviklingen av egen etterretningskapasitet i området» (Politiets sikkerhetstjeneste, 2013, s. 9). Dette betyr at Norge i fremtiden kan få økte utfordringer med å regulere og håndheve satellittbruk på- og rundt Svalbard.

Norge ble i 2017 medlem av The Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS) i den hensikt å videreutvikle romretten, som regulerer bruken av verdensrommet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 17). Ifølge Totland har Sysselmannen siden år 2000 gjennomført jevnlige inspeksjoner av SvalSat en gang i halvåret. FFI og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i tillegg støttet med faglig bistand under inspeksjonene. På tross av disse inspeksjonene, har de ikke mulighet til å kontrollere dataen som blir videresendt til satellittkundene. Dette resulterer i at de heller ikke kan overvåke eventuelle brudd på Svalbardtraktaten.

3.5 Hvordan skal krigsøyemed forstås?

I Svalbardtraktatens artikkel 9 står det:

Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltredelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate opprettet noen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge noen befestning i de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøiemed. (Svalbardtraktaten, 1920, s. Art. 9).

Den originale ordlyden i den engelske versjonen av traktaten sier på sin side at øygruppen «... may never be used for warlike purposes» (Traité concernant le Spitsberg, 1920, Art. 9). Men hva betyr egentlig artikkel 9 i Svalbardtraktaten for Norge, og for eventuell landmilitær tilstedeværelse på Svalbard?

Som redegjort for i casene, har den norske stat vist svært varierende vilje til å benytte militære maktmidler i håndhevelsen av hendelser knyttet til norsk suverenitet på Svalbard.

Flystyrten på Hopen, ble håndtert som en sivil ulykke, på tross av flere tegn som pekte i retning av at flyet var på et militært rekognoseringsoppdrag rettet mot Norge. På den ene siden kunne Norge valgt å benytte militære virkemidler, for å nekte Sovjetunionen tilgang til flyvraket på norsk landjord. Dette kan legitimeres, med bakgrunn i flere forhold. For det første brøt flyet med norsk suverenitet, og for det andre truet Sovjetunionen med å benytte militærmakt dersom de ikke fikk tilgang til flyvraket. Med et slikt scenario, kunne Norge legitimert bruk av militære styrker på land, i retten til selvforsvar. En slik reaksjon kan også legitimeres i Norges plikt til å sørge for at ingen andre stater bryter med Svalbardtraktatens artikkel 9. I et slikt tilfelle vil ikke artikkel 9, og ordlyden «krigsøyemed» være til hinder, fordi en militær inngripen her, ville hatt en defensiv hensikt. Dette er i tråd med den norske tolkningen av artikkel 9, hvor det henvises til forbud mot offensive tiltak, og hvor det presiseres at Svalbard ikke er definert som et demilitarisert område.

På den andre siden, ville en militær håndtering kunne ført til en uønsket eskalering sikkerhetspolitisk. En militær konfrontasjon på Hopen, kunne raskt utviklet seg til en større sikkerhetspolitisk krise mellom Sovjetunionen og Norge. At norske politikere valgte en «sivil» tilnærming til håndteringen, hindret en slik eskalering. Samtidig, utgjorde denne tilnærmingen også en risiko for norsk suverenitet på Svalbard. Til tross for at Norge ikke eskalerte militært, var de samtidig tydelige på at Sovjetunionen ikke ville få fri tilgang slik de krevde. Også denne motstanden kunne ha eskalert situasjonen, og dersom det hadde skjedd, ville Norge potensielt vært svært lite forberedt på å håndtere sovjetiske militærstyrker. Dette kan i tillegg sees i sammenheng med at Norge også manglet internasjonal støtte i sin tolkning på daværende tidspunkt, og risikerte å stå alene i en eventuell militær eskalering.

På Bjørnøya derimot, valgte Norge en mer offensiv tilnærming, og tok i større grad høyde for et «verst tenkelig» scenario. Der hvor militære styrker ble avslått som støtte på Hopen, ble spesialstyrker deployert til Banak og til farvannet utenfor Bjørnøya. Hensikten var å gi myndighetene et ekstra verktøy og virkemiddel, dersom situasjonen skulle eskalere. Juridisk, utgjorde ikke Bjørnøya en like tydelig trussel mot norsk suverenitet som på Hopen. For det første var de involverte fartøyene, sivile fiskebåter, og ikke militære skip, og for det andre, var hendelsen hovedsakelig en politisak og ikke et militært anliggende. Disse omstendighetene gjorde vurderinger rundt artikkel 9 desto viktigere. Som argumentert for i Bjørnøya-casen, kan militærstyrker benyttes som bistand til politiet, hjemlet i bistandsinstruksen. Dette gjelder, dersom Forsvaret innehar kapasiteter og kapabiliteter som ellers ikke dekkes opp for. Med

Elektron-hendelsen friskt i minne, så myndighetene et potensielt behov for å borde et fremmed skip i fart, noe som er et spesialisert fagfelt hvor politiet har færre ressurser og mindre kompetanse enn Forsvaret og således kan hjemle Forsvarets bistand.

Samtidig som Norge fikk flere virkemidler, kunne en slik preventiv deployering av en relativt stor styrke med spesialsoldater, også risikert å eskalere situasjonen raskt. Som vist i sikkerhetspolitisk bakgrunn, er enhver hendelses- og krisehåndtering knyttet til Svalbard forbundet med sensitivitet og risiko for en utvidet konflikt. Til tross for at norske myndigheter kommuniserer en holdning om Svalbard som arena for internasjonalt samarbeid og felles interesser. Både Bjørnøya- og Hopen-episoden viser til vedvarende utfordringer for Norge i håndhevelsen av den norske suvereniteten på øygruppen, når aktører fra andre land ikke frivillig følger opp norske myndigheters pålegg, og man blir tvunget til å sette makt bak kravene. På Hopen ble det i all hovedsak benyttet sivile virkemidler, mens man i Bjørnøya-casen gikk langt i å vurdere bruk av militær tvangsmakt.

SvalSat bringer andre utfordringer som må tas stilling til, knyttet til militær utnyttelse av Svalbard. Som vist i beskrivelsen av casen, presenterer praksisen rundt SvalSat og utnyttelsen av satellitteknologi, en rekke gråsoner innenfor artikkel 9 i Svalbardtraktaten. Der hvor Hopen og Bjørnøya representerer relativt «tradisjonelle» utfordringer, utgjør SvalSat en mer teknologisk og ny utfordring. En av gråsonene som oppstår i forbindelse med SvalSat, er nettopp knyttet til at infrastrukturen som befinner seg på landjorda på Svalbard, kan benyttes et helt annet sted, rent fysisk, og derfor også militært. Benyttes egentlig Svalbard i krigsøyemed, dersom dataen brukes militært i en konflikt et helt annet sted geografisk?

På den ene siden kan det argumenteres for at Svalbard benyttes i krigsøyemed, på tross av at konflikten befinner seg et annet sted. Dette fordi det ikke presiseres i traktaten at selve konflikten må knyttes fysisk til øygruppen. Dagens teknologi legger i stor grad opp til at militære virkemidler kan ha en videre geografisk utbredelse enn tidligere, ettersom det ikke lenger er nødvendig å befinne seg i nærheten av kampteateret for å være i stand til å påvirke utfallet. Således kan Svalbard eksempelvis utgjøre en viktig posisjon, i en konflikt i Midtøsten. En slik direkte kobling mellom et krigsteater og data fra en fysisk installasjon på Svalbard, vil kunne ansees som et brudd på artikkel 9. Samtidig, utgjør potensialet for dobbeltbruk av satellittbasen et mulig «smutthull» i tolkningen. I det norske synet, ligger det til grunn, at dersom satellittdataene skal falle innenfor forbudet og definisjonen «krigsøyemed», må hensikten med dataene kun være militær bruk. I praksis vil imidlertid ofte

de fleste sivile nedlastede data fra rommet både ha militær og sivil anvendelse, og forbudet vil derfor sjeldent tre i kraft.

Oppsummert, representerer alle de tre casene ulike situasjoner hvor artikkel 9 potensielt kunne blitt utfordret, eller har skapt utfordringer i hendelseshåndteringen. Case-studien viser til at norske myndigheters vilje til å benytte militære virkemidler på Svalbard, synes å henge sammen med den potensielle gevinsten. På Hopen tok man derfor et aktivt valg om å ikke benytte militære virkemidler, til tross for at de juridiske forholdene var relativt tydelige. Dette kan henge sammen med at risikoen for å eskalere situasjonen oversteg gevinsten ved å be om militær støtte. På Bjørnøya derimot, ble risikoen for at eskalering ville skje uansett, som så høy at det ble deployert en styrke preventivt, slik at reaksjonstiden skulle være kort. Dette tyder på at norske myndigheter anså det som mer gunstig å få avklart saken raskt, med kraftige virkemidler. Det satte Norge i posisjon hvor de var den agerende part, fremfor en reagerende part, dersom situasjonen skulle eskalere ytterligere.

Hva gjelder SvalSat, er det interessant, at selv om det juridiske grunnlaget er uklart og preget av gråsoner, synes viljen å være høy for å utnytte situasjonen. Norske myndigheter kommuniserer tydelig at det er ønskelig å satse på romvirksomhet og infrastruktur, og et ønske om å utnytte Svalbards strategiske posisjon. Samtidig har Norge ved flere anledninger blitt anklaget for brudd på artikkel 9 i forbindelse med praksisen. Uklare grenser mellom sivil og militær aktivitet og installasjoner, noe som kan gi norske myndigheter utfordringer knyttet til regulering av aktiviteten, men samtidig også skape gråsoner som kan utnyttes til egen fordel. I forbindelse med satellitteknologi, er det tydelig at gevinsten ved en tolkning som åpner for utnyttelse av Svalbards posisjon, potensielt kan være høy for Norge.

De tre casene vi har studert i denne oppgaven, viser tre ulike eksempler på hvordan norske myndigheter har valgt å tolke artikkel 9 knyttet til hendelseshåndtering på Svalbard. Det er ulike forhold som ligger til grunn i alle de tre casene. Likevel synes det å være ulik risikovilje fra norsk side, knyttet opp mot potensiell gevinst. Der hvor det i stor grad gagnar Norge å utnytte potensielle gråsoner, synes viljen til å gjøre nettopp dette- relativt høy.

4 Oppsummering og konklusjon

I denne oppgaven, har vi benyttet oss av et kvalitativt litteraturstudie, for å undersøke om artikkel 9 i Svalbardtraktaten åpner for landmilitær tilstedeværelse på Svalbard. Vi har dokumentert og belyst ulike tolkninger av artikkel 9, og redegjort for det norske synet på Svalbardtraktaten.

Vi kan konkludere med at det finnes et juridisk mulighetsrom innenfor artikkel 9 i Svalbardtraktaten, som åpner for militær tilstedeværelse. Dette begrunnes blant annet, i at Norge ikke tolker ordlyden «må ikke nyttes i krigsøyemed» som et militærforbud, eller som at Svalbard er et demilitarisert område. Det norske synet, understreker at det er tillatt med militær tilstedeværelse i defensiv hensikt. Det er likevel viktig å presisere, at denne konklusjonen baserer seg på en norsk tolkning av artikkel 9. Oppgaven belyser hvor kompleks håndhevelse av Svalbardtraktaten kan være. I og med at traktaten er skrevet for over 100 år siden, tvinges traktatpartene til å tolke den i dagens kontekst. Dette fører til at det kan oppstå uenigheter rundt gyldighetsområdet til traktaten. Norge har valgt å tolke traktaten snevert, slik at virkeområdet omfatter minst mulig av territoriet til lands, og til havs. En slik tolkning, bidrar til å utvide norsk handlingsrom, ettersom det er færre begrensninger knyttet til områdene hvor det er alminnelig norsk lov som gjelder.

Gjennom eksemplene, har vi vist ulike situasjoner hvor norske myndigheter har måttet ta stilling til artikkel 9, og sin tolkning av traktaten. Under Hopen-ulykken, fremstår det juridiske grunnlaget for bruk av militærmakt som relativt tydelig. Begge parter i konflikten er stater, og det er Norges rett til å hevde suverenitet som ligger til grunn for reaksjonene. Til tross for dette ble saken håndtert uten militær tilstedeværelse. I eksempelet på Bjørnøya er det juridiske grunnlaget mer uklart. I relasjon til alminnelig norsk lov, er militær bistand til politiet godt regulert. Under Svalbardtraktaten og artikkel 9 derimot, er det større utydighet knyttet til militær bistand utenfor en krigssituasjon. Uavhengig av dette, viser norske myndigheter større vilje til militær tilstedeværelse på Bjørnøya, enn på Hopen. Det samme viser seg, i forbindelse med SvalSat hvor norske myndigheter utviser vilje til å utnytte gråsoner, og opprettholde en praksis som har blitt direkte kritisert for å bryte med artikkel 9.

Basert på funnene fra eksemplene, er det tilsynelatende den gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen, som er den fremste regulatoren av Norges militære tilstedeværelse på Svalbard. Ved Hopen-ulykken, stod Norge i stor grad alene med sin gjeldene tolkning av traktaten, og hadde liten internasjonal støtte dersom situasjonen skulle eskalere. På Bjørnøya, var risikoen for en eskalerende sikkerhetspolitisk situasjon så høy, at Norge valgte å øke sin militære tilstedeværelse preventivt. Mens, man i forbindelse med SvalSat, ser at viljen til å utnytte handlingsrommet er høyt. Norge har bred støtte for denne praksisen blant sine allierte, men håndteringen er til gjengjeld desto mer omstridt hos motparter.

Oppgaven konkluderer dermed med, at artikkel 9 i Svalbardtraktaten åpner for militær tilstedeværelse på Svalbard. Det er samtidig viktig å være klar over at det er, nettopp de spesifikt nevnte begrensningene, i artikkel 9, som skaper et handlingsrom for øvrig. Dersom ordlyden i artikkel 9 hadde vært mer generell, ville handlingsrommet potensielt vært mindre. I tillegg presiseres det, at det identifiserte mulighetsrommet for militær tilstedeværelse på Svalbard, baserer seg på den norske tolkningen av Svalbardtraktaten. Det kan derfor være interessant for videre arbeid, å utforske andre nasjoners tolkninger dypere, for å være i stand til å sette det norske synet på Svalbardtraktaten, i en større sikkerhetspolitisk kontekst i Arktis.

Referanser

- Arlov, T. B. (2003). *Svalbards historie*. Tapir akademisk forlag.
- Arlov, T. B. (2020). I fremste linje: Sysselmannen og suvereniteten. I I. Dahl, & Ø. Jensen, *Svalbardtraktaten 100 år: Et jubileumsskrift* (ss. 51-80). Bergen: Fagbokforlaget.
- Atlantehavpakten. (1949). Traktat for det nordatlantiske området (04-04-1949 nr 1 Multilateral). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-04-04-1>
- Aveyard, H. (2014). *Doing a Literature Review in Health and Social Care: A Practical Guide*. London: Open University Press.
- Bakkeli, T. (2014). *Krigere og diplomater*. Oslo: Kagge Forlag AS.
- Brownlie, I. (2003). *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Danish Defence Intelligence Service. (2019). *Risk Assessment 2019*. København: DDIS.
- Departement of Defense - USA. (2019). *Arctic Strategy*. Departement of Defense.
- Devyatkin, P. (2018, februar 13). *The Arctic Institute*. Hentet desember 18, 2020 fra Russia's Arctic Strategy: Military and Security (Part II): <https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-military-and-security-part-two/>
- Engbretsen-Skaret, S. (2012). *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering - utfordringer og muligheter*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Etterretningstjenesten. (2021). *Fokus 2021*. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/_/attachment/inline/b9d52b53-0abe-4d1c-9c51-bf95796560bf:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021-web.pdf
- Etterretningstjenesten. (2021). *Fokus 2021 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Forsvaret.
- EØS-avtalen - Protokoll 40 om Svalbard. (1992, mai 02). EØS-avtalen - Protokoll 40 om Svalbard (AVT-1992-05-02-1-P40). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NLX2/avtale/avt-1992-05-02-1-p40>
- Fife, R. E. (2014, 12 12). *Folkerettslige spørsmål i tilknytning til Svalbard*. Hentet 12 09, 2020 fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/svalbard/id2350955/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/svalbard/id2350955/)

- Fife, R. E. (2021). Hvordan skal man tolke Svalbardtraktaten til havs? I H. Ø. Pharo, K. I. Bjerga, S. Engh, G. D. Hatlehol, & K. Offerdal, *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år* (ss. 46-76). Pax Forlag A/S.
- FN-pakten. (1945, juni 26). De Forente Nasjoners Pakt (26-06-1945 nr 1 Multilateral). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1945-06-26-1?q=fn%20pakten>
- Folk og forsvar. (u.d.). Norsk jurisdiksjon i havområdene. Hentet november 2020 fra <https://www.folkogforsvar.no/leksikon/norsk-jurisdiksjon-i-havomradene/>
- Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard. (2017). Forskrift om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt på Svalbard (FOR-2017-04-21-493). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-04-21-493>
- Forsvarsministeriet. (2018, januar 28). Aftale på forsvarsområdet 2018-2023. Danmark.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>
- Hansen, S., Kjølleberg, E., Lior, H., Jacobsen, A. R., Kvien, Kvien, V., & Johansen, S. L. (2015, februar 08). *nrk.no*. Hentet desember 21, 2020 fra Iskaldt kappløp: <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/iskaldt-kapplop-1.12181209#authors--expand>
- Hemmer, J. E., Aukrust, M., Myklebust, O., Stenseth, O.-D., Øydegard, J. K., Nossum, M. S., . . . O'Connor, M. B. (2007). *Rapport fra Arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten (saksnummer: 06/005:80-9)*. Forsvarsdepartementet.
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (2003). Instruks om Forsvarets bistand til politiet (FOR-2003-02-28-220). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2003-02-28-220>
- Jaklin, A. (2013). Da norske spesialsoldater stod klare til å borde russisk tråler på rømmen. *Nordlys*. Hentet januar 27, 2021 fra <https://www.nordlys.no/magasin/da-norske-spesialsoldater-sto-klare-til-a-borde-russisk-traler-pa-rommen/s/1-79-7046847>
- Jensen, Ø. (2020). The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty. *Artic Review on Law and Politics*.
- Jensen, Ø. (2020a). Svalbardtraktaten og norsk rett. I I. Dahl, & Ø. Jensen, *Svalbardtraktaten 100 år - et jubileumsskrift* (ss. 19-50). Bergen: Fagbokforlaget.

- Jensen, Ø. (2020b). The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty. *Arctic Review on Law and Politics, Vol. 11*, ss. 82-107.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1985). Svalbard (St. meld. nr. 40 (1986-1986)).
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). Svalbard (Meld. St. 32 (2016-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/>
- Jørgensen, J. H. (2020). Barentsburg: Et lite stykke Russland i møte med norsk forvaltning. I I. Dahl, & Ø. Jensen, *Svalbardtraktaten 100 år: Et jubileumsskrift* (ss. 81-109). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lieungh, E. (2011, november 9). *nrk.no*. Hentet april 6, 2021 fra Professor: - Satellittstasjonen på Svalbard kan være problematisk: https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/professor_-_kan-vaere-problematisk-1.7866534
- Melino, M., & Conley, H. A. (2020, mars). *csis.org*. Hentet november 2020 fra Russia's Military Presence in the Arctic: <https://www.csis.org/features/ice-curtain-russias-arctic-military-presence>
- NATO / Atlanterhavspakten. (1949). *Traktat for det nordatlantiske området (04-04-1949 nr 1 Multilateral)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-04-04-1>
- Norsk Polarinstitutt. (2018, oktober 2). *npolar.no*. Hentet januar 13, 2021 fra Bjørnøya: <https://www.npolar.no/tema/bjornoya/>
- Norsk Romsenter. (2021, mars). *romsenter.no*. Hentet februar 2021 fra SvalSat: <https://www.romsenter.no/no/Bruk-av-rommet/Norske-romaktoerer/SvalSat>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2014, mars 11). *regjeringen.no*. Hentet januar 29, 2021 fra Fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Høytflyvende satellitter - jordnære formål (Meld. St. 10 (2019-2020))*.
- Pedersen, T. (2008). *Conflict and order in Svalbard waters*. University of Tromsø.
- Pedersen, T. (2009a). Endringer i internasjonal Svalbard-politikk. *Internasjonal Politikk*(1).

- Pedersen, T. (2009b, april). Norway's rule on Svalbard: tightening the grip on the Arctic islands. *Polar Record, Volume 45(2)*, ss. 147-152.
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2013). *Åpen trusselvurdering 2013*. PST. Hentet fra https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2013.pdf?fbclid=IwAR1JikS5i-gXLKTmhUrLhm0fpucIE-7y_3HAC3utr9ZBukwdcMAulSsvdKU
- Räisänen, O. (2008, februar 14). Topografisk kart over Svalbard. Hentet april 09, 2021 fra https://no.wikipedia.org/wiki/Svalbard#/media/Fil:Topographic_map_of_Svalbard.svg
- Sergunin, A. (2020). Arctic Security Perspectives From Russia. I G. H. Gjørv, M. Lanteigne, & H. Sam-Aggrey, *Routledge Handbook of Arctic Security* (ss. 129-139). Routledge.
- Stange, R. (2019, mars 5). *spitsbergen-svalbard.no*. Hentet mars 2021 fra Svalbard idag: <https://www.spitsbergen-svalbard.no/svalbard-infoside/historie/svalbard-i-dag.html>
- Støre, J. G. (2010, mars 22). Skriftlig spørsmål fra Bård Vegar Solhjell (SV) til utenriksministeren. Hentet mars 2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=46077>
- Staalesen, A. (2015, november 24). *The Barents Observer*. Hentet fra Rogozin: We must colonize the Arctic: https://thebarentsobserver.com/en/security/2015/11/rogozin-we-must-colonize-arctic?fbclid=IwAR2PVF4mFCIqUP2ZnJsdJ6te1ZFAmh3MKpxX4zvuiOHRKvOF_rNaNmecflo
- Svalbardtraktaten. (1920). Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (LOV-1920-02-09). Hentet mars 2021 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1920-02-09>
- Tannes, R. (2020). Sikkerhetspolitiske utfordringer og militær virksomhet. I I. Dahl, & Ø. Jensen, *Svalbardtraktaten 100 år - Et jubileumsskrift* (ss. 135-183). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thuesen, N. P. (2005). *Svalbards historie i årstall*. Oslo: Orion.
- Totland, P. A. (2016). *Kaldfront*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Totland, P. A. (2016). *Kaldfront*. Cappelen Damm.

- Traité concernant le Spitsberg. (1920). 09-02-1920 nr 1 Multilateral (09-02-1920 nr 1 Multilateral). Hentet mars 2021 fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/1920-02-09-1?q=svalbard%20treaty>
- Ulfstein, G. (1995). *The Svalbard Treaty- from Terra Nullius to Norwegian Sovereignty*. Scandinavian University Press.
- United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*. United Nations. Hentet fra https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
- United Nations. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. United Nations. Hentet fra https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
- Utenriksdepartementet. (2017). (Meld. St. 36 (2016-2017)). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/?ch=1>
- Utenriksdepartementet. (2020). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Meld. St. 9 (2020-2021)).
- Utenriksdepartementet. (2020). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Meld. St. 9. (2020-2021)).
- Wegge, N. (2020). *Arctic Security Strategies and the North Atlantic States*. (Ø. Ravna, Red.) *Arctic Review on Law and Politics*, ss. 360-382.
- Wormdal, B. (2011). *Satellittkrigen*. Oslo: Pax forlag A/S.
- Åtland, K. (2020). *Security Perspectives From Norway*. I G. H. Gjørsv, M. Lanteigne, & H. Sam-Aggrey, *Routledge Handbook of Arctic Security* (ss. 165-175). Routledge.

Publiseringsavtale

En avtale om elektronisk publisering av bachelor/prosjektoppgave

Kadetten(ene) har opphavsrett til oppgaven, inkludert rettighetene til å publisere den.

Alle oppgaver som oppfyller kravene til publisering vil bli registrert og publisert i Bibsys Brage når kadetten(ene) har godkjent publisering.

Oppgaver som er graderte eller begrenset av en inngått avtale vil ikke bli publisert.

Jeg (Vi) gir herved FHS Krigsskolen rett til å gjøre denne oppgaven tilgjengelig elektronisk, gratis og uten kostnader	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei
Finnes det en avtale om forsinket eller kun intern publisering? (Utfyllende opplysninger må fylles ut)	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nei
Hvis ja: kan oppgaven publiseres elektronisk når embargoperioden utløper?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei

Plagiaterklæring

Jeg (Vi) erklærer herved at oppgaven er mitt eget arbeid og med bruk av riktig kildehenvisning. Jeg (Vi) har ikke nyttet annen hjelp enn det som er beskrevet i oppgaven.

Jeg (Vi) er klar over at brudd på dette vil føre til avvisning av oppgaven.

Dato: 18 – 04 – 2021

Frederikke Løvenskiold

Kadett, signatur

Stine Mysager

Kadett, signatur