

**Odd Gunnar Skagestad**

# **DE NORSKE BESITTELSE I NORD-ISHAVET**

**EN SIKKERHETSPOLITISK ANALYSE**

**Utarbeidet i 1971  
på oppdrag av  
E-staben (Forsvarets Overkommando)**

**Avgradert og frigitt 27. mai 2004.**

## **INNHOLDSFORTEGNELSE**

### **I DE NORSKE BESITTELSENE I NORD-ISHAVET. BAKGRUNNSDATA.**

1. Besittelsene
2. Svalbard
3. Jan Mayen.

### **II DE NORSKE ISHAVS-BESITTELSENE SIKKERHETSPOLITISKE BETYDNING.**

#### **REGIONALE SIKKERHETSPOLITISKE OG STRATEGISKE FAKTORER**

1. Svalbardtraktatens artikkel 9
2. Den regionale sammenheng
3. Regionale faktorer

#### **STRATEGISKE BEHOV I ARKTIS**

1. Hvilke stater som har slike behov
2. Generelle strategiske behov
3. Spesielle strategiske behov
4. Implikasjoner med hensyn til Svalbard

#### **MULIGHETER MED HENSYN TIL STRATEGISK UTNYTTELSE**

1. Hvilke muligheter forefinnes for utnyttelse av Arktis i militærstrategisk øyemed?
2. Våpenteknologi
3. Logistikk
4. Samband

#### **BEGRENSNINGER MED HENSYN TIL STRATEGISK UTNYTTELSE**

1. Bakgrunnsbemerkninger
2. Faktorer knyttet direkte til regionale betingelser
3. Mulighetene for å dekke de strategiske behov ad alternative veier

#### **KONTINENTALSOKKELPROBLEMATIKKEN OG DE ØKONOMISKE UTNYTTELSESMULIGHETER; STRATEGISKE IMPLIKASJONER MED HENSYN TIL SVALBARD**

1. Bakgrunnsbemerkninger
2. Forutsetningene for de økte økonomiske utnyttelsesmuligheter i Arktis
3. Spesielt om de økonomiske utnyttelsesmuligheter med hensyn til Svalbard
4. Havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken
5. De strategiske implikasjoner

#### **SVALBARDTRAKTATENS SIKKERHETSPOLITISKE KONSEKVENSER**

1. Traktaten
2. Erfaringene med hensyn til overholdelse av artikkel 9
3. Sikkerhetspolitiske fremtidsimplikasjoner
4. Fordeler og ulemper
5. Alternative ordninger?
6. Konklusjoner

**BESITTELSENE RELATIVE SIKKERHETSPOLITISKE BETYDNING**

1. Relative betydning for hvilke parter?
2. Relative sikkerhetspolitiske betydning for Norge
3. Relative sikkerhetspolitiske betydning for NATO
4. Relative sikkerhetspolitiske betydning for SSSR
5. Konklusjoner

**SPEIELT OM SOVJETISK POLITISK PRAKSIS I NORD**

1. Naboskapet
2. Et arktisk jernteppe?
3. Politiske erklæringer, tiltak og forordninger
4. "Den Nordlige Sjørute"
5. Konsekvenser for Svalbard?

**OPPSUMMERING, KONKLUSJONER**

1. Oppsummering
2. Konklusjoner

**III IMPLIKASJONER FOR NORGE****NORGES NASJONALE MÅLSETNINGER MED HENSYN TIL SVALBARD**

1. Hvilke målsetninger?
2. Å hevde nasjonale interesser
3. Begrensende hensyn
4. Å skjøtte Norges internasjonale forpliktelser

**SIKKERHETSPOLITIKKEN SOM REDSKAP FOR Å FREMME DE NASJONALE MÅLSETNINGER**

1. Sikkerhetspolitikken som redskap
2. De utøvende aktører
3. Institusjonell plasering og praktisk utforming
4. Utenriksdepartementets nøkkelrolle
5. Konkluderende betraktninger

**FREMTIDSIMPLIKASJONER****VEDLEGG:**

1. Litteratur
2. Svalbardtraktaten
3. Kartskisse - Svalbard som luftgeografisk sentrum for flytrafikken mellom kontinentene
4. Kartskisse - President Eisenhowers "Open Skies Proposal"
5. Kartskisser – Utviklingen i sovjetmarinens øvelsesmønster i Nord-Atlanteren

# I DE NORSKE BESITTELSENE I NORD-ISHAVET. BAKGRUNNSDATA.

## 1. Besittelsene

Med ”de norske besittelser i Nord-Ishavet” forstår man de to besittelsene Svalbard og Jan Mayen. Begge områdene har status som ”del av Kongeriket Norge”, noe som innebærer at de bl.a. i folkerettslig og statsrettslig (konstitusjonell) henseende står på like linje med det øvrige, ”egentlige” Norge. På visse måter adskiller likevel disse besittelsene seg fra det egentlige Norge; her skal særlig nevnes tre momenter:

- (1) Besittelsene kom under norsk herredømme på et relativt sent stadium, historisk sett (nemlig i det 20. århundre).
- (2) Besittelsene er ikke fullt ut integrert i det norske politiske system, hva angår lovgivning, administrasjon m.v., og har derfor i praksis en noe ”løsere” stilling innen Riket enn landet forøvrig. (Dette gjelder spesielt Svalbard, hvor den norske myndighet er regulert ved en internasjonal avtale: Svalbardtraktaten).<sup>1</sup>
- (3) Besittelsenes utsatte geografiske beliggenhet medfører at de i sikkerhetspolitisk henseende er noe annerledes stillet enn landet forøvrig.

## 2. Svalbard

Svalbard er den viktigste av de norske polarbesittelser. Besittelsen omfatter alle øyer og øygrupper mellom 10 grader og 35 grader ø.l. og 74 grader og 81 grader n.b. (dvs. bl.a. Spitsbergen, Nordaustlandet, Edgeøya, Barentsøya, Prins Karls Forland, Hopen, Kong Karls Land, Kvitøya og Bjørnøya). Den norske suverenitet over Svalbard bygger på en internasjonal avtale; Svalbardtraktaten av 9. februar 1920. Med hjemmel i Svalbardtraktaten overtok Norge formelt herredømmet over området den 7. august 1925 etter at Stortinget hadde vedtatt Lov om Svalbard av 17. juli 1925.

Forhistorien for den norske suverenitetservvelsen var i korthet denne: Inntil Svalbardtraktaten kom istand hadde området vært betraktet som ingenmannsland, åpent for utnyttelse av alle lands borgere. Dette var også (siden spørsmålet i 1871 hadde vært drøftet med Sverige og Russland) den norske regjeringens oppfatning. Fra århundreskiftet kom imidlertid kulldriften igang, og spørsmålet om kontroll over området ble gjenstand for rivalisering mellom en rekke interesserte makter. Bl.a. var de to stormaktene Tyskland og Russland begge interessert i kontroll, da de gjensidig mistenkte hverandre for å ville utnytte området i strategisk øyemed, f.eks. som flåtebase. Svalbardtraktaten kom istand ved den 1. verdenskrigs opphør, og var i første rekke en avtale mellom verdenskrigens seierherrer; både Tyskland og Russland var nå ute av spillet.<sup>2</sup> I Svalbardtraktaten anerkjente de høye kontraherende parter Norges ”fulle og uinnskrenkede høyhetsrett” over Svalbard på en rekke nærmere spesifiserte betingelser. Disse betingelsene gikk meget langt i å redusere den norske

<sup>1</sup> For gjengivelse av Svalbardtraktatens tekst, se Vedlegg 2.

<sup>2</sup> At Svalbard-spørsmålet ble oppfattet som en sak som måtte løses i sammenheng med det omfattende oppgjør etter verdenskrigen, fremgår bl.a. av det memorandum om en generell territorial ”nyordning” i forbindelse med fredsslutningen, som ble lagt frem av den amerikanske utenriksminister Robert Lansing høsten 1918. Av memorandumets 29 punkter gjaldt pkt. 28 spesielt at Svalbard skulle legges under norsk suverenitet.

suverenitet.<sup>3</sup> Av særlig betydning er artiklene 1, 2, 7 og 8, som slår fast at andre lands borgere skal være likestillet med norske og med den norske stat i all utøvelse av økonomisk virksomhet, og artikkel 9, som forordner at Svalbard skal forbli demilitarisert og nøytralisert. For å kunne overta Svalbard måtte altså Norge gi avkall på en rekke rettigheter som en selvstendig stat i henhold til folkeretten har på eget territorium. Vi vil her spesielt merke oss bestemmelsen om demilitarisering og nøytralisering, som siden har vært et sentralt moment med hensyn til Svalbards stilling i sikkerhetspolitisk sammenheng.

Noe stort sikkerhetspolitisk problem for Norge utgjorde Svalbard ikke i mellomkrigstiden. I likhet med Svalbard var også det egentlige Norge i denne tiden nøytralt, så man unngikk å komme i noen konfliktsituasjon pga. en eventuell forskjellig status for landets enkelte deler på dette felt.

I løpet av 1930-årene foregikk imidlertid en utbygging av de sovjetiske økonomiske interesser (gruvebyene Grumant, Barentsburg og Pyramiden), og SSSR stod frem som den klart viktigste fremmede makt på Svalbard.<sup>4</sup> Høsten 1936 rettet sovjetmyndighetene en forespørsel til den norske regjering om å få bruke en nord-norsk havn for lagring av Svalbardkull.<sup>5</sup> Saken hadde et militærstrategisk aspekt, da et slikt lager ville innebære en styrkelse av den sovjetiske Nord-Flåtes forsyningsmuligheter og mobilitet. Den norske regjering avga derfor et svar hvor anmodningen ble avslått under henvisning til at en slik innrømmelse ville kunne sette Norges nøytralitet i fare. Forøvrig er å bemerke at SSSR allerede i 1924 hadde anerkjent det norske herredømme over Svalbard, og i 1935, kort tid etter at sovjet-regimet var blitt anerkjent av samtlige signatarmakter, tiltrådte også denne stat Svalbardtraktaten.<sup>6</sup>

Til tross for Svalbards traktatfestede nøytrale og demilitariserte stilling, unngikk øygruppen ikke å bli åsted for kamphandlinger under den 2. verdenskrig. De operasjoner som fant sted, hadde imidlertid karakter av lokale trefninger, og ingen av de krigførende benyttet Svalbard som base for sine luft- eller sjøstridskrefter.<sup>7</sup> Under den 2. verdenskrig skulle imidlertid Svalbard for alvor få sikkerhetspolitisk betydning, spesielt med hensyn til forholdet mellom Norge og SSSR. Her skal spesielt fremheves de sovjetiske fremstøt i 1941 og 1944.<sup>8</sup> I juli 1941 foreslo sovjetregjeringen overfor den britiske regjering at de to land i fellesskap skulle okkupere Svalbard. Ifølge forslaget skulle britene stille de nødvendige flåteenheter, mens styrker fra Sovjet-arméen skulle utgjøre garnisonen. Den norske London-regjeringen protesterte mot det sovjetiske forslag, men sa seg villig til å drøfte fellestiltak for forsvar av Svalbard, hvis et slikt skritt ikke var til å unngå, og forutsatt at slike forsvarstiltak ikke på noen måte ville beskjære den norske suverenitet over området. I de påfølgende norsk-sovjetiske drøftelser ble det fra sovjetisk side forsikret at Norges suverenitet over Svalbard ville bli respektert og at SSSR ikke hadde noen som helst krav, hverken territoriale eller andre, overfor Norge. Høsten 1944 satte imidlertid SSSR frem krav om at Norge skulle avstå Bjørnøya og at det øvrige Svalbard skulle settes under norsk-sovjetisk felles-styre. I sitt svar sa Norge seg villig til å søke en revisjon av Svalbardtraktaten hvorved artikkel 9 (nøytraliserings- og demilitariseringsparagrafen) skulle oppheves og erstattes med et norsk-sovjetisk forsvarssamarbeide; dog under forutsetning av samtykke fra de øvrige signatarmakter. SSSR frafalt kravet på Bjørnøya, men sa seg ikke tilstrekkelig fornøyd med de norske innrømmelser. Ved note av 9. april 1945 sa den norske regjering seg villig til å

<sup>3</sup> Jfr. Odd Gunnar Skagestad, Norsk polarpolitikk, magistergradsavhandling, Universitetet i Oslo (Institutt for statsvitenskap), våren 1971, s.36.

<sup>4</sup> Ibid, s.38-39.

<sup>5</sup> Trygve Mathisen, Svalbard in the changing Arctic, Oslo 1954, s.25

<sup>6</sup> Trygve Mathisen, Svalbard i internasjonal politikk, Oslo 1951, s.285.

<sup>7</sup> Mathisen, Svalbard in the changing Arctic, op.cit., s.31-45.

<sup>8</sup> Ibid, s.33-34 og s.46-60.

utstede et norsk-sovjetisk felleskommuniké. I dette kommunikéet het det bl.a. at de norske og sovjetiske regjeringer var enige om at nøytraliseringen av Svalbard som ble etablert i traktaten av 9. februar 1920, hadde vist seg upraktisk, at fortsatt tilslutning til dette prinsippet ville være i direkte konflikt med de to lands interesser, og at de var blitt enige om følgende prinsipper:

- Forsvaret av Svalbard er et fellesanliggende for Norge og SSSR.
- Forsvarstiltakene skal være i samsvar med arrangementer som skal fattes av en internasjonal sikkerhetsorganisasjon hvor begge parter er medlemmer.
- Alle permanente installasjoner skal være beliggende på land som tilhører eller vil bli ekspropriert av den norske stat.
- Med hensyn til deres forhold i militære saker skal de to parter overholde prinsippet om likhet på alle punkter.
- De to parter skal bli enige om de permanente installasjoners art, størrelse og utstyr, bemanning, kommandoforhold osv.
- De to parter skal bli enige om fordeling av utgifter.
- Da øyenes forsvarsmidler ikke vil bli brukt for aggressive formål, vil det faktum at forsvaret tas i enten Norges eller SSSRs særlige interesse, ikke i seg selv innebære at den annen part er å betrakte som krigførende.
- De to regjeringer er enige om at endringen av traktaten av 1920, hvorom forhandlinger senere vil finne sted, vil skje i samsvar med folkerettens regler, og de makter som i den foreliggende verdenskonflikt har kjempet mot Norge eller SSSR eller deres allierte, ikke skal konsulteres vedrørende endringen av traktaten eller inviteres til å delta i forhandlinger om en ny traktat.<sup>9</sup>

Planen om et slikt norsk-sovjetisk ”felles-forsvar” av Svalbard ble ikke realisert. Først i 1947 ble de norske myndigheters opptreden i denne saken kjent for offentligheten, og vakte straks stor oppmerksomhet både i inn- og utland.<sup>10</sup> I et hemmelig Stortingsmøte 15. januar 1947 fattet Stortinget en avgjørelse hvor man klart tok avstand fra de tilsagn regjeringen hadde gitt i sin note av 9. april 1945.

I 1949 forlot Norge ”brobygger-linjen” til fordel for deltagelse i den nord-atlantiske allianse. I desember 1950 ble det, som ledd i NATOs felleskommando-system, besluttet opprettet en ”North Atlantic Command”, som også ville inkludere de nordligste norske territorier, så som Jan Mayen og Svalbard. For Svalbards vedkommende var imidlertid forutsetningen at ordningen først ville tre i kraft hvis øygruppens traktatfestede nøytralitet skulle bli krenket. Ordningen forårsaket en rekke truende sovjetiske noter høsten 1951. Fra SSSRs side ble det påstått at ordningen krenket Svalbardtraktatens demilitariseringsbestemmelse, at den norske politikk var en uvennlig handling overfor SSSR, og at sovjetregjeringen ville anse den vedtatte ordning som ulovlig.<sup>11</sup>

Også i årene 1958-60 fant der sted norsk-sovjetiske notevekslinger vedrørende Svalbard, nå i forbindelse med de norske planer om anlegg av en helårs flyplass der. Fra sovjetisk side ble det hevdet at planene var i strid med Svalbardtraktaten. Dette førte til at det norske flyplass-prosjektet ble oppgitt.<sup>12</sup>

I 1965 protesterte SSSR mot opprettelsen av telemetristasjonen (ESRO-stasjonen) i Kongsfjord på Svalbard, idet det fra sovjetisk side ble hevdet at stasjonen ville kunne brukes til militære formål, og derfor var uønsket av hensyn til sovjetiske sikkerhetsinteresser.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Stortingsforhandlinger 1947, VI s, S. nr. 19.

<sup>10</sup> Aftenposten 10.1.1947; ”Svalbard”, artikkel i Farmand, nr.3, 1947, s.1; og ”Omkring sovjetkravene”, Farmand, nr.3, 1947, s.3.

<sup>11</sup> Mathisen, Svalbard in the changing Arctic, op.cit., s.94-98.

<sup>12</sup> Skagestad, op.cit., s.72-73.

<sup>13</sup> *Ibid*, s.76-77.

### 3. Jan Mayen<sup>14</sup>

I likhet med Svalbard hadde også Jan Mayen lenge vært et kjent område som fremdeles i begynnelsen av det 20. århundre ble betraktet som ingenmannsland. Men i motsetning til Svalbard var øya lite egnet som objekt for internasjonal konflikt. Med sitt lille areal og begrensede økonomiske potensial, påkalte Jan Mayen minimal politisk og strategisk interesse. Øya fikk betydning ved innføringen av trådløs telegrafi (og dermed værvarslingsmuligheter). Bl.a. av hensyn til den norske fangstvirksomhet i Vesterisen ble det særlig for Norge av betydning å ha en værvarslingsstasjon i disse farvann, og i 1921 opprettet Meteorologisk Institutt en slik stasjon på Jan Mayen.

Ønsket om å legge øya under norsk herredømme gjorde seg etterhvert gjeldende, og ingen fremmede makter hevdet interesser eller tilkjennege oppfatninger som kunne tenkes å være til særlig hinder for en slik handling. Ved Lov nr.2 av 27. februar 1930 ble Jan Mayen underlagt norsk suverenitet som en ”del av Kongeriket Norge”.

Noen bestemmelser om demilitarisering eller nøytralisering, slik som for Svalbard, gjelder ikke for Jan Mayen. Heller ikke er det norske styre og norsk virksomhet forøvrig på Jan Mayen, blitt berørt eller hemmet av fremmede makters interesse eller fysiske nærvær, slik som med hensyn til Svalbard.

Det viktigste anlegg på Jan Mayen er idag en peilestasjon underlagt Forsvarets Fellessamband, og øya regnes for å være ”av stor militær betydning” for Norge.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid, s.39-40.

<sup>15</sup> Aftenposten 21.9.1970.

## II DE NORSKE ISHAVS-BESITTELSENE SIKKERHETSPOLITISKE BETYDNING.

### REGIONALE SIKKERHETSPOLITISKE OG STRATEGISKE FAKTORER

#### 1. Svalbardtraktatens artikkel 9

En Svalbard-autoritet som oblt. Gunnar S. Pedersen har hevdet at Svalbardtraktatens artikkel 9 innebærer at ”Noen drøftelse av militærstrategiske problemer i forbindelse med Svalbard er derfor ikke relevant – i hvert fall ikke fra norsk side”.<sup>16</sup>

Dette resonnementet er såvidt ufullstendig at det ikke uten videre kan godtas.

Svalbardtraktaten er én, men også bare én, av de faktorer som spiller inn og utgjør det totale sikkerhetspolitiske og strategiske bilde av denne del av verden. Forat dette bildet skal bli tilstrekkelig nyansert og korrekt, er det nødvendig at Svalbardtraktaten ikke betraktes isolert, men vurderes i sammenheng med de øvrige faktorer.

Nettopp for Norge, som ikke bare har herredømmet over Svalbard, men også har påtatt seg det internasjonale ansvar for at Svalbardtraktatens demilitariserings- og nøytralitetsbestemmelse ikke blir krenket, er det derfor i høyeste grad relevant at de militærstrategiske problemer i forbindelse med Svalbard blir gjort gjenstand for grundig drøftelse.

#### 2. Den regionale sammenheng

Først og fremst må Svalbard (og også Jan Mayen) betraktes i en regional, dvs. arktisk sammenheng.

(Med ”Arktis” vil vi her forstå følgende: Nord-Ishavets sjø- og isterritorium; øyer beliggende i Nord-Ishavet; havbunnen under Nord-Ishavet; samt luft-territorium over de foran nevnte områder). For 60 år siden var Arktis et politisk vakuum. For 30 år siden var Arktis et militært vakuum. Idag er Arktis et politisk og militært ”press-område”. Av forhold som har vært av betydning med hensyn til denne utviklingen, kan nevnes følgende:

(1) ”Mediterranean of the North”-begrepet<sup>17</sup> ble utformet av islandsk-canadieren Vilhjalmur Stefansson og overtatt av amerikanske strateger under den 2. verdenskrig for å beskrive Nord-Ishavets drastisk endrede betydning i geografisk/kommunikasjonsmessig henseende. I tidligere tider var Ishavet hovedsakelig et hinder i geografisk og kommunikasjonsmessig (og følgelig i militær) henseende. Utviklingen av moderne teknologi med hensyn til transport og kommunikasjon, og da spesielt med hensyn til flyvningen, endret på dette. Av globusen vil man kunne se at den korteste vei i luftlinje mellom de store befolkningsmessige og industrielle sentra i Eurasia og Nord-Amerika går gjennom Arktis. I dette perspektiv blir derfor Ishavet å betrakte som et ”Middelhav”, som et område av vesentlig kommunikasjonsmessig (og følgelig strategisk) betydning. Etterkrigstidens utvikling av

<sup>16</sup> Gunnar S. Pedersen, ”Svalbard – utvikling eller stagnasjon”, *Norsk Militært Tidsskrift*, nr.1, 1968, s.3.

<sup>17</sup> Se spesielt Vilhjalmur Stefansson, *The Northward Course of Empire*, New York 1922, s.168.



atombredne undervannsbåter som kan operere under isdekket, av interkontinentale raketter, osv., har ytterligere bidratt til å aksentuere Nord-Ishavets nye rolle. I dette nye bildet av et ”Nordlig Middelhav” skal vi merke oss at Svalbard har en meget sentral og strategisk viktig beliggenhet i eller nær skjæringspunktene for de fleste trans-arktiske kommunikasjonslinjer.<sup>18</sup>

(2) Øst-Vest-forholdet og den Kalde Krigen. Motsetningene (ideologiske, politiske og følgelig også militære) mellom på den ene side SSSR, på den annen side den vestlige verden (dvs. hovedsakelig USA og dets allierte), har gitt seg utslag i en ”deling” av Arktis i ”interessesfærer”. Den sovjetiske interessesfære tilsvarer sektoren mellom meridianlinjene 31 grader ø.l. og 168 grader 41’ 30’’ v.l. Allerede i mellomkrigstiden (særlig ved knesettelsen av ”sektorprinsippet” i 1926) slo SSSR her inn på en utelukkelses-politikk, som har vært videreført og skjerpet i etterkrigstiden.<sup>19</sup> I 1952 utstedte SSSR et dekret om at bl.a. Karahavet, det Vest-sibiriske hav, Laptev havet og det Østsibiriske hav var å betrakte som nasjonale sovjetiske havområder. Med dekretet fulgte en stående ordre til den sovjetiske krigsmakt om å oppbringe ethvert fremmed skip som kom inn i disse hav og føre det til nærmeste havn. Likeledes skulle ethvert fremmed luftfartøy som fløy inn over området, oppfordres til landing, og ved unnlattelse av øyeblikkelig adlyden, tvinges til dette med våpenmakt.

I 1955 og igjen i 1958 satte USA frem et forslag om luftinspeksjon av de nordlige polarområder – det såkalte ”Open Skies Proposal”.<sup>20</sup> Da forslaget var oppe til behandling i FNs nedrustningskommisjon, ble det fra sovjetisk side avvist med begrunnelsen: ”I Arktis finnes ikke en levende sjel og enda mindre noen militære anlegg”.<sup>21</sup> Til tross for den ”avspenning” av den Kalde Krigen som man mener å kunne spore i 1960-årene, synes det som om Arktis og Nord-Ishavet i økende grad er blitt et spenningsfelt i forholdet Øst-Vest. Av betydning her er SSSRs sterke utbygging av Nord-Flåten og høye prioritering av sjøstrategien siden 1963. Dette kommer bl.a. konkret til uttrykk i det nye sovjetiske militære øvelsesmønster i Nord-Atlanteren og utbyggingen av Murmansk-området til verdens antagelig største militærbase.<sup>22</sup>

Norges linje med hensyn til Øst-Vest forholdet i nord har vært den såkalte ”arktiske balansepolitikk”. Grensen mellom den sovjetiske interessesfære og NATOs tilsvarende skjærer tvers over Nordpol-bassenget. I dette grenseområdet ligger Svalbard som en rektangulær, demilitarisert og nøytral buffer-soner. Som medlem av NATO har den norske sikkerhetspolitiske linje i Arktis gått ut på å tilstrebe en reduksjon av den militærpolitiske spenning i dette område. På samme måte som Norges base- og atompolitikk har vært et ledd i den såkalte ”nordiske balanse”, har man ved å unngå tiltak som kan ha militær betydning i Nord-Ishavet også ment å bidra til å opprettholde en ”balanse” i Arktis.

### 3. Regionale faktorer

På bakgrunn av de forannevnte forhold vil det for Arktis generelt, og for Svalbard spesielt, være realistisk å regne med visse regionale sikkerhetspolitiske og strategiske faktorer i tillegg til Svalbardtraktaten. Av slike faktorer skal vi særlig ta for oss følgende:

<sup>18</sup> Jfr. kartskisse, Vedlegg 3 (hentet fra Pedersen, op.cit.).

<sup>19</sup> O.P. Araldsen og A. Tenvik, En oversikt over fiske, fangst og norske polarinteresser, Oslo 1968, vedl. 7.

<sup>20</sup> U.N. Doc. S/P. V. 814, April 29, 1958, jfr. kartskisse, Vedlegg 4.

<sup>21</sup> T. Wulff, ”Sovjets intressen i Arktis”, Göteborgs Handels- og Sjöfarts-Tidning, 13.5.1958.

<sup>22</sup> Jfr. omfattende omtale i en rekke nylige publikasjoner fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), bl.a. Arne O. Brundtland, ”Sovjetmarinen og norsk sikkerhetspolitikk”, NUPI-Notat N-12, april 1971; samt Anders C. Sjaastad, ”Norsk sikkerhetspolitikk og sovjetisk maritim utvikling”, NUPI-Notat N-25, desember 1971.

(1) Strategiske behov i Arktis. De respektive stater som støter opp mot Nord-Ishavet, forutsettes å ha visse strategiske behov, som henger sammen med disse landenes spesielle beliggenhet. Tildels er dette et behov for å utnytte de strategiske muligheter som de egentlige arktiske områder måtte tilby.

(2) Muligheter med hensyn til strategisk utnyttelse. Slike muligheter kan anses å være følge av kombinasjonen av visse faktorer, så som strategiske behov, teknologisk utvikling, kapabilitet (dvs. evne til å anvende de fornødne ressurser til foreliggende formål), osv. Av mulige utnyttelsesfelter kan nevnes f.eks.: Våpenteknologisk utnyttelse (dvs. anvendelse av angjeldende område som deployeringsområde eller prøvefelt for våpensystemer), logistikk (dvs. anvendelse av området for transport- og forsyningsformål), samband (spesielt med hensyn til utnyttelse av området for telekommunikasjonssystemer), og i denne forbindelse militære varslingsystemer; utnyttelse av de arktiske buffer-soner i dybden for fjernvarslings m.v.

(3) Begrensninger med hensyn til strategisk utnyttelse. Faktorer som innebærer slike begrensninger, vil overveiende være av to slag:

- Faktorer knyttet direkte til de vanskelige regionale betingelser i Arktis, nemlig klima, avstander og omkostninger.
- Mulighetene til å dekke de aktuelle strategiske behov ad alternative veier, som ikke innebærer direkte utnyttelse av de arktiske områder. I den grad slike muligheter foreligger, vil de formodentlig bli foretrukket, og dermed redusere Arktis' strategiske (og følgelig sikkerhetspolitiske) egenverdi.

(4) Kontinentalsokkelproblematikken og de økonomiske utnyttelsesmuligheter. Utviklingen på dette felt synes å medføre at Arktis, og spesielt Svalbard med omliggende havbunnsområder, er i ferd med å få en vesentlig større økonomisk egenverdi enn tidligere. Dette medfører også en øket strategisk egenverdi; en utvikling som tør ha sikkerhetspolitisk relevans.

## **STRATEGISKE BEHOV I ARKTIS**

### **1. Hvilke stater som har slike behov**

Når der tales om "strategiske behov i Arktis", gjelder det fortrinsvis behovene til de stater som har en direkte arktisk beliggenhet. Disse er henholdsvis Canada, Danmark (Grønland), Norge, SSSR og USA (Alaska).

(Når det gjelder de sub-arktiske statene Island, Sverige og Finland, har disse ikke noen direkte arktisk beliggenhet: Island grenser opp mot Nord-Ishavet, men ligger i sin helhet syd for Polarsirkelen; Sverige og Finland ligger delvis nord for Polarsirkelen, men grenser ikke opp mot Ishavet).

Av de 5 ovennevnte Arktis-stater, er de 4 (Canada, Danmark, Norge og USA) medlemmer av sikkerhetsorganisasjonen NATO. I tillegg til de respektive enkelte staters individuelle strategiske behov, kan man altså si at spørsmålet om strategiske behov i Arktis gjelder behovene til de to motparter i Øst-Vest forholdet, henholdsvis NATO og Sovjet-blokken.

## 2. Generelle strategiske behov

Hva som menes med et lands (eller en gruppe lands) ”strategiske behov”, er ikke helt éntydig. Objektivt kan man gå ut fra at enhver stat vil ha behov for å treffe de strategiske forholdsregler som er nødvendige for å kunne forsvare sitt territorium. Hvilke forholdsregler som skal anses som nødvendige, vil måtte bli et spørsmål om skjønn, i praksis den enkelte stats eget, ofte temmelig subjektive skjønn.

Når det gjelder de foreliggende 5 Arktis-statenes generelle strategiske behov i den spesielt arktiske sammenheng, kan forholdet kort oppsummeres slik:

De 4 NATO-landene Canada, Danmark, Norge og USA har, både individuelt og som medlemmer av NATO, behov for å sikre sin stilling overfor SSSR. SSSR har behov for å sikre sin stilling overfor NATO, som i denne regionen altså er representert ved de ovennevnte 4 land.

Utifra dette vil de to hovedparter – NATO og SSSR – begge være interessert i at motparten ikke benytter deler av Arktis på en måte som kan innebære en (øket) militær trusel mot ens eget territorium (heri inkludert ens egne arktiske interessesfærer). I den utstrekning ens motpart benytter arktiske områder på en slik måte, vil en selv ha behov for å motvirke effekten av motpartens tiltak, evt. ved selv å benytte deler av Arktis for defensive eller ”mot-offensive” formål.

I så fall vil den enkelte parts strategiske behov i Arktis være et spørsmål om utnyttelse av de strategiske muligheter som selve de egentlige arktiske områder måtte fremby. Hvilke utnyttelsesmuligheter dette dreier seg om, vil vi komme nærmere inn på i et senere avsnitt.

## 3. Spesielle strategiske behov

Fra norsk side er det av særlig interesse å betrakte forholdet mellom følgende parters strategiske behov i Arktis:

- Våre egne, spesifikt norske behov.
- Vår potensielle hovedmotstander SSSRs behov.
- Vår viktigste NATO-allierte USAs behov.

Norge er i vesentlig sterkere grad enn de to supermakter knyttet til Arktis. Dette forholdet blir ytterligere skjerpet gjennom de norske forpliktelser med hensyn til Svalbard og ved at den norske arktiske interessesfære befinner seg i grensesonen mellom de to store maktblokker. Den strategiske og sikkerhetspolitiske utvikling i Arktis vil derfor, relativt sett, ha adskillig større konsekvenser for Norge enn for SSSR eller USA. Norge har derfor, antagelig i større grad enn noe annet enkelt land, behov for at den strategiske situasjon i Arktis ikke forskyves i landets disfavør.

Heller ikke forholdet USA-SSSR er imidlertid symmetrisk. SSSRs strategiske sentra har gjennomgående en adskillig nordligere beliggenhet enn USAs tilsvarende, og SSSRs ”arktiske flanke” er derfor betydelig mer sårbar enn USAs. SSSR har altså mer vitale strategiske behov i Arktis enn USA har, hva angår sikring av egne territoriale interesser.

Forholdet kompliseres imidlertid ved de forpliktelser USA, som NATO-paktens hovedgarantist, har påtatt seg overfor sine nordatlantiske allierte, så som Canada, Danmark og Norge. En tilfredsstillende ivaretagelse av disse forpliktelsene innebærer i realiteten at USAs strategiske behov i Arktis blir minst like omfattende som SSSRs.

#### 4. Implikasjoner med hensyn til Svalbard

I vurderingene av de respektive enkelte parters strategiske behov i Arktis inngår én ”fast variabel”: Svalbard-området som nøytralt, demilitarisert territorium. Det sikkerhetspolitiske sone-arrangement som man her har, er en nøkkelfaktor i den før omtalte ”arktiske balanse”. En endring av Svalbards status ville rokke ved hele den arktiske strategiske situasjon.

Dette innebærer at de impliserte parter kan tenkes å føle behov for enten:

(a) Å fylle Svalbards militære vakuum selv, for derved å forbedre sin egen strategiske posisjon i Arktis;

eller:

(b) Å søke opprettholdt status quo med hensyn til Svalbard, for derved å unngå at ens motpart nyttiggjør seg området militært og dermed svekker ens egen strategiske posisjon i Arktis.

Et avgjørende moment i denne sammenheng vil nødvendigvis måtte være Norges politikk; hvorvidt den norske politikk er troverdige og hvordan den blir oppfattet og tolket av de øvrige impliserte parter.

## MULIGHETER MED HENSYN TIL STRATEGISK UTNYTTELSE.

### 1. Hvilke muligheter forefinnes for utnyttelse av Arktis i militærstrategisk øyemed?

Av de regionale sikkerhetspolitiske og strategiske faktorer i Arktis, er det muligens på dette felt at utviklingen (og dermed endringene) har vært mest påtagelig. Særlig i løpet av de siste 30 år har disse mulighetene vært i sterk ekspansjon som følge av bl.a.:

- De tilliggende staters økte strategiske behov.
- Den enorme teknologiske utvikling generelt, og spesielt med hensyn til polarteknologi og militærteknologi.
- De tilliggende staters (og da særlig supermaktenes) økte kapabilitet, dvs. evne til å disponere de fornødne ressurser (økonomiske, teknologiske m.v.) til de formål det her er tale om.

Vi vil i det etterfølgende se litt nærmere på en del områder hvor slike muligheter for strategisk utnyttelse særlig synes å gjøre seg gjeldende.

### 2. Våpenteknologi

Med våpenteknologisk utnyttelse av Arktis tenkes her på virksomhet som medfører noen form for anvendelse av våpensystemer i de arktiske områder (for definisjon av ”Arktis” se foran s.5).

Slik utnyttelse vil hovedsakelig kunne være av to slag:

- Utnyttelse av Arktis som prøvefelt. Arktis’ spesielle geografiske betingelser (f.eks. som klimatisk marginalområde) skulle formodentlig gjøre det til et særlig interessant område for

testing og utprøving av nye våpensystemer, hva enten disse er utviklet spesielt med henblikk på bruk i Arktis eller andre steder.

- Utnyttelse av Arktis som deployeringsområde; det være seg for stasjonære eller for mobile systemer.

Grensen mellom de to typer utnyttelse kan være noe vanskelig å trekke i praksis. Førstnevnte type vil være relevant for den arktiske strategiske situasjon, for såvidt som den gir den makt som driver slik virksomhet en arktisk militær kapabilitet; dvs. styrker dens evne til i en gitt situasjon å kunne gjennomføre operasjoner i området. Det er imidlertid særlig den annen utnyttelses-type, deployering eller anbringelse av våpensystemer, som særlig vil kunne innvirke på de innbyrdes styrkeforhold, og dermed på den strategiske og sikkerhetspolitiske situasjon i Arktis.

De våpensystemer det er tale om, vil naturlig nok kunne klassifiseres i henhold til en rekke kriterier, alt etter hvorvidt de er f.eks.:

- taktiske eller strategiske;
- defensive eller offensive;
- sjø-, luft- eller landbaserte (evt. is- eller havbunnbaserte).

I den foreliggende sammenheng faller det naturlig at vi stort sett ser bort fra de taktiske og konsentrerer oss om de strategiske våpensystemer.

Når det gjelder forholdet mellom defensive og offensive våpensystemer, synes det som om det hittil særlig har vært de sistnevnte som har vært aktuelle for den strategiske situasjon i Arktis. Siden 1940-årene har det på begge sider av Ishavet (Alert, Thule, Franz Josef Land, Murmansk m.fl.) vært stasjonert langtrekkende bombefly, med mulighet til å bombe strategiske mål hos motparten. Slike fly (som f.eks. det amerikanske B-52) var frem til begynnelsen av 1960-årene det viktigste leveringsmiddel for strategiske kjernefysiske våpen. Fra slutten av 1950-årene har utviklingen av land- og ubåt-baserte interkontinentale ballistiske raketter (ICBM's) gjort bruk av slike fremskutte arktiske baser som de ovenfor nevnte, mindre aktuelle for strategiske/offensive formål. De landbaserte ICBM's er så langtrekkende at de kan anvendes i transarktisk sammenheng uten å måtte stasjoneres i selve Arktis. De ubåtbaserte ICBM's kan operere mobilt, f.eks. over svære områder i neddykket tilstand under Nord-Ishavets isdekke. (Til tross for sin mobilitet og evne til å operere fritt og selvstendig, vil også en slik rakettubåtflåtes slagkraft i noen grad avhenge av hvorvidt de kan operere ut i fra strategisk beliggende støttepunkter på land. En slik base er Murmansk, som er så meget mer verdifull for såvidt som den er en av de ytterst få isfrie arktiske havner. Med sin strategiske beliggenhet ville Svalbard være et spesielt attraktivt baseområde i denne sammenheng. Svalbard har imidlertid ingen isfri havn; selv de gunstigste havner på vestsiden av Spitsbergen kan kun påregnes åpne i tidsrommet ca. mai-november, ofte i kortere tid).

Generelt gjelder at vi kan observere en tydelig økning i mulighetene for utnyttelse av Arktis med hensyn til bruk av strategisk/offensive våpensystemer. Såvidt skjønnes står man overfor en utvikling som ventelig særlig vil øke Arktis' utnyttelsespotensial med hensyn til strategisk/defensive våpensystemer. Muligens kan det idag fortone seg som ren utopi å snakke om en eventuell utbygging av antirakettkjeder (ABM's) langs Ishavet. Men med de stadig mer utviklede fjernvarslingsmuligheter, og under hensyn til ønskeligheten av å kunne avverge et eventuelt fiendtlig angrep på et tidligst mulig stadium, bør man vel neppe se helt bort fra muligheten av at slike "fremskutte forsvarslinjer" kan bli aktuelle innen en altfor fjern

fremtid. (I så fall ville kontrollen over og bruken av Svalbards territorium bli en enda mer vital faktor med hensyn til den strategiske situasjon i Arktis).

Hva angår de forskjellige typer basing av de respektive våpensystemer, er det klart at alle de foran nevnte vil være muligheter som man eventuelt må regne med. Et særlig interessant moment her er den fornyede aktualitet sjøstridskrefter synes å ha fått, i Arktis såvel som i verdensmålestokk. En stor og variert sammensatt flåte er en nødvendig forutsetning for strategisk mobilitet, dvs. evnen til raskt å kunne gjennomføre større operasjoner fjernt fra eget territorium. I dette perspektiv blir derfor Nord-Atlanteren et nøkkelområde i Øst-Vest forholdet (jfr. kartskisser i Vedlegg 5). Utviklingen har foreløpig fortrinsvis berørt sub-arktiske farvann, men den utvikling man har med hensyn til atomdrevne ubåter og større isgående fartøyer, vil ventelig i økende grad også berøre de egentlige arktiske farvann. Forutsetningen for en effektiv sjøstrategi er imidlertid tilstedeværelsen av gunstig beliggende baser. I en arktisk sjøstrategi ville såvel Svalbard som Jan Mayen peke seg ut som spesielt fordelaktige og attråverdige områder for etablering av slike baser.

Havbunnbaserte våpensystemer må man sannsynligvis i økende grad måtte regne med i fremtiden, også i Arktis. Her er imidlertid utviklingen ennå ikke kommet så forferdelig langt, og der gjør seg gjeldende visse vesentlige forhold:

- Faste eller ”delvis flyttbare” installasjoner på havbunnen later ikke til å by på særlige offensive fordeler fremfor fullt mobile systemer (så som Polaris- og Poseidon-ubåtene).
- Stasjonære havbunnsinstallasjoner vil være utsatt for deteksjon. Spesielt i Arktis vil de kunne lokaliseres av eventuelle detektorer opphengt under isdekket, og vil da kunne være relativt sårbare.

### **3. Logistikk**

Med logistisk utnyttelse av Arktis tenkes her på virksomhet som innebærer at arktiske områder tas i bruk for transport- og forsyningsformål av strategisk betydning. Slik virksomhet vil hovedsakelig være avhengig av mulighetene for sjø- og luft-transport. (Landtransportmidler, eventuelt med sne- og isgående egenskaper, vil i denne sammenheng vesentlig være av taktisk interesse).

Arktisk sjøtransport har tadsjonelt foregått med mindre isgående oveflatefartøyer. Utviklingen i 1960-årene peker i retning av satsing på to innbyrdes avvikende former for transportmidler, henholdsvis store isgående overflateskip (jfr. eksperimentet i 1969 med kjempetankeren ”Manhattan”), og store undervanns transportfartøyer. Uansett alternativ er dette en utvikling som innebærer at det i langt større grad enn tidligere blir mulig å utnytte Nord-Ishavet for transport- og forsyningsformål.

De farvann hvor denne utviklingen for tiden er særlig aktuell, er i de potensielt viktige skipsleder langs henholdsvis det nordamerikanske og det eurasiske kontinents nordkyster, altså Nordvestpassasjen og Nordøstpassasjen. At utviklingen her i høy grad henger sammen med økonomiske utnyttelsesmuligheter (spesielt oljeforekomster), gjør den strategisk sett ytterligere interessant. På lengre sikt vil formodentlig også andre arktiske farvann bli aktuelle for utnyttelse i transport- og forsyningsøyemed. Et sentralt moment i denne sammenheng tør være hvorvidt oljeproduksjon i stor målestokk vil komme igang på Svalbard, noe som nå ikke lenger synes utenkelig.

Arktisk lufttransport ble grunnlagt av Roald Amundsen i 1920-årene, og ble videreutviklet særlig på sovjetisk side i 1930-årene. Den strategiske betydning av transarktiske flyvninger for transport- og forsyningsformål ble for alvor tydelig under den 2. verdenskrig.

Amerikanerne behersket luftrommet over Nord-Ishavet (og over Canada og Grønland), og med Fairbanks i Alaska som "springbrett" forsynte de sine sovjetiske allierte med enorme mengder våpen og utstyr, inklusive titusener av kampfly-enheter som ble fløyet over Ishavet til SSSR. Mulighetene for utnyttelse av Arktis for luftverts transport- og forsyningsformål, er i etterkrigstiden blitt betydelig øket gjennom en utvikling på tre plan:

- For det første har det funnet sted en sterk flyteknologisk utvikling, bl.a. med hensyn til å frembringe flytyper med stadig større rekkevidde og lasteevne.
- For det annet har det, på begge sider av Nordpolbassenget, funnet sted en utbygging av flyplassmulighetene, både med hensyn til antall flyplasser og med hensyn til anleggenes kapasitet (f.eks. vedlikeholdsmuligheter, lagermuligheter o.l.).
- For det tredje har det funnet sted en vesentlig utvikling og utbygging av de arktiske sambands- og navigasjonsmuligheter.

Svalbards beliggenhet som luftgeografisk sentrum for flytrafikken mellom kontinentene (se kartskisse, Vedlegg 3) gjør at dette området potensielt vil være noe av et nøkkelområde når det gjelder utnyttelsen av Arktis' luftterritorier i transport- og forsyningsøyemed. Den strategiske betydning av dette kommer til syne bl.a. i det forhold at Svalbard, som følge av sovjetisk press, ennå ikke har fått noe permanent lufttrafikk-anlegg (jfr. s. 4). Dette er imidlertid en sak som man må kunne gå ut i fra vil bli endret innen en uoverskuelig fremtid. I august 1969 uttalte f.eks. daværende formann i Det Interdepartementale Svalbardutvalg (justisminister Schweigaard-Selmer), at en helårs flyplass i første rekke er et økonomisk spørsmål, og at det var "helt på det rene at den vil komme."<sup>23</sup> Uansett hvilke konsekvenser en slik flyplass ellers måtte få, tør det være klart at den vil medføre en vesentlig økning av de logistiske utnyttelsesmuligheter i Arktis, og dermed også gi Svalbard en vesentlig øket strategisk verdi. Dette vil formodentlig gjøre en "arktisk balansepolitikk" vanskeligere og stille større krav til de norske sivile og militære myndigheters årvåkenhet.

#### 4. Samband

Med sambandsmessig utnyttelse av Arktis tenkes her på virksomhet som medfører at noen form for strategisk betydningsfull anvendelse av telekommunikasjonssystemer og -informasjonssystemer finner sted i arktiske områder.

Av slik virksomhet finnes en rekke typer, hvorav her skal nevnes bl.a.:

- Anlegg og drift av stasjonære eller mobile radiostasjoner.
- Anlegg og drift av navigasjonssystemer til hjelp for sjø- og lufttrafikk.
- Anlegg og drift av militære varslingsystemer.
- Anlegg og drift av militære etterretningssystemer.

Grensene mellom de forskjellige virksomhetstyper, særlig mellom de to sistnevnte, kan tildels virke temmelig flytende. Også innen hver enkelt av de nevnte typer vil der imidlertid være en ganske vidtgående differensiering både med hensyn til formål og med hensyn til teknisk utforming.

<sup>23</sup> Referert i Bergens Tidende, 23.8.1969.

”Konvensjonelle” radiostasjoner kan eksempelvis være beregnet på såvel værvarslings- og navigasjonsformål som på å drive operativt samband mellom militære enheter.

Av de mere spesielle navigasjonssystemer har man en rekke slag, hvorav særlig de avanserte elektroniske systemer påkaller interesse. Her kan man merke seg tre hovedtyper:

- Landbaserte (og tildels stasjonære sjøbaserte) systemer, som f.eks. den DECCA Hi-fix kjede som fra norsk side er blitt utbygget for farvannet Finnmark-Svalbard, og i Svalbard-området m.v.
- Jordsatellitt-baserte systemer, som imidlertid er forbundet med visse drawbacks med hensyn til bruk i Arktis.
- Havbunnbaserte systemer (”navigational aids”), som foreløpig overveiende befinner seg på eksperimentstadiet.

Med militære varslingsystemer tenkes her på innretninger som har til oppgave å gi rask informasjon om eventuelle overraskelsesangrep eller eventuelt andre viktige plutselige strategiske manøvreringer fra fiendtlig side. Slike innretninger kan, likesom de foran omtalte navigasjonssystemer, anbringes på landjorden eller ved havflaten, i satellittbaner eller på havbunnen, og inkluderer bl.a. forskjellige typer radar- og peilestasjoner, ”lyttebokser” m.v. Med militære etterretningssystemer tenkes her på innretninger som har til oppgave å gi mere omfattende informasjonstyper vedrørende militært betydningsfulle disposisjoner som en potensiell fiendtlig makt måtte foreta. I praksis kan slike systemer eksempelvis ta form av innretninger som tilsvare dem som brukes for militære varslingsformål. (I denne kategori kommer de såkalte ”spionsatellitter” som det i visse kretser legges slik vekt på betydningen av).

Her skal ikke gåes i detaljer med hensyn til mulighetene for utnyttelse av Arktis for sambandsformål (herunder navigasjons-, varslings- og fjerneetterretningsformål). Det tør imidlertid være åpenbart at nettopp på dette felt åpner den teknologiske utvikling særlig store muligheter.

At slik utnyttelse allerede lenge har funnet sted i adskillig omfang, er et faktum. Av spesiell strategisk interesse her er de militære varslingskjeder, som er blitt anlagt med henblikk på utnyttelse av de arktiske buffersoner i dybden for fjernvarslings. De fremste eksempler på slike varslingskjeder er på NATO-siden følgende to:

- Den nordamerikanske såkalte Distant Early Warning Line (The DEW-Line) over strekningen Alaska - Nord-Canada - Grønland. DEW-Line systemet, som ble etablert i løpet av 1950-årene med enorme omkostninger, er senere delvis nedbygget.
- Den nordatlantiske varslingskjede, som hovedsakelig er basert på stasjoner i beltet Grønland - Island - Skottland (her inngår imidlertid vel også peilestasjonene på Jan Mayen og i Nord-Norge).

Det er et påfallende trekk ved disse NATO-kjedene at de er plasert i sub-arktiske regioner, altså i meget fjern avstand fra de sektorlinjer som kan sies å danne ”grensen” mellom NATOs og SSSRs respektive interessesfærer i nord.

Hva de tilsvarende sovjetiske sambands- og varslingsystemer angår, synes disse å innta en langt mere ”fremskutt” beliggenhet (Kola - Novaja Zemlja - Franz Josef Land - Severnaja Zemlja). På dette punkt må der imidlertid tas et forbehold idet jeg mangler tilstrekkelige, eksakte data.

Med sin spesielle beliggenhet (både som luftgeografisk sentrum for flytrafikken mellom kontinentene, og med hensyn til beliggenheten i den nordatlantiske grensesone mellom de to



hovedmaktblokkers interesser) må Svalbard såvidt skjønnes fortone seg som et potensielt særlig verdifullt ledd i de respektive parters arktiske sambands- og varslingsystemer.

## **BEGRENSNINGER MED HENSYN TIL STRATEGISK UTNYTTELSE**

### **1. Bakgrunnsbemerkinger**

1.1 I det foregående kapitelavsnitt er drøftet de potensielle muligheter for utnyttelse av Arktis i militærstrategisk øyemed. Det er viktig å understreke at de nevnte muligheter er å anse for potensielle og ikke nødvendigvis identiske med de aktuelle (dvs. ”faktiske” eller ”reelle”) muligheter for slik utnyttelse. For en mer praktisk forståelse av disse forhold, vil man måtte avveie de potensielle muligheter med hensyn til strategisk utnyttelse mot de faktiske begrensninger som vil spille inn med hensyn til slik eventuell utnyttelse. Det er disse begrensninger som skal drøftes i det etterfølgende.

1.2 I enhver region - i ethvert geografisk avgrenset område - vil man kunne peke på en rekke faktorer som i større eller mindre grad vil innebære begrensninger med hensyn til strategisk utnyttelse. Arktis er i så måte ingen unntagelse. Det er tvertimot grunn til å tro at spesielt for Arktis vil slike begrensende faktorer gjøre seg gjeldende. For en mer systematisk gjennomgåelse vil man her kunne inndele slike faktorer i to generelle kategorier, henholdsvis:

(1) Faktorer som er knyttet direkte til de vanskelige regionale betingelser i Arktis. I denne forbindelse er det særlig nærliggende å trekke frem forhold som klima, avstander og omkostninger.

(2) Mulighetene for å kunne dekke de strategiske behov ad alternative veier, som ikke innebærer direkte utnyttelse av de egentlige arktiske områder. I den grad slike muligheter foreligger, vil de formodentlig bli foretrukket, og dermed redusere Arktis’ strategiske (og følgelig sikkerhetspolitiske) betydning.

### **2. Faktorer knyttet direkte til regionale betingelser**

2.1 Jeg har tidligere lagt adskillig vekt på å betone de endringer som i nyere tid - særlig i løpet av den siste generasjon - har funnet sted med hensyn til Arktis’ stilling i forhold til verden forøvrig. Som følge av den teknologiske utvikling, de praktiske implikasjoner av ”Mediterranean-of-the-North”-begrepet osv., er Arktis ikke lenger det nærmest utilnærmelige og uoverstigelige hinder som det engang var. Det må like fullt understrekes at Arktis, som følge av naturgitte betingelser, er og blir et marginalområde for menneskelig virksomhet. I dette ligger det bl.a. at den angjeldende virksomhet - som f.eks. utnyttelse av de strategiske muligheter - må drives under forhold som stiller vesentlig større krav til de tekniske, økonomiske og menneskelige ressurser enn hva som er normalt i andre områder.

2.2 Den viktigste enkelt-faktor som tilsier at Arktis er et marginalområde, og derfor medfører begrensninger med hensyn til mulighetene for strategisk utnyttelse, er klima. Det arktiske klima er ekstremt strengt; i global målestokk er det bare Antarktis som i så henseende er mer ugunstig stillet. I tillegg til de generelt lave temperaturer og høye vindhastigheter kommer ulempene med langvarig mørketid i vinterhalvåret. De rent klimatiske faktorer

virker også direkte inn på de øvrige naturgeografiske betingelser, som f.eks. topografi. Den arktiske land-topografi består i stor utstrekning av isbreer, tundra eller annet lende som er utsatt for erosjon, oversvømmelser o.l. Nord-Ishavet er for det meste dekket av pakkis i stadig bevegelse; havområdene i grensesonene (så som Grønlandshavet og Barentshavet) er periodevis (og i varierende grad) dominert av drivis.

I sum er de klimatiske og klimabetingede fysiske forutsetninger i Arktis lite gunstige for menneskelig virksomhet generelt. Hva spesielt utnyttelse av de strategiske muligheter angår, virker dette begrensende inn på bl.a. følgende måter:

- Våpensystemer som er konstruert for bruk under klimatiske sett mer normale betingelser, vil gjennomgående ikke kunne anvendes med optimal effekt under arktiske forhold.
- Å utvikle våpensystemer spesielt med henblikk på deres egenskaper under arktiske (klimatiske) betingelser, vil ikke alltid være en overkommelig oppgave, bl.a. av tekniske og økonomiske grunner.
- Det som foran er anført med hensyn til våpensystemer, vil også i større eller mindre grad gjelde med hensyn til annet materiell som kommer til anvendelse ved strategisk utnyttelse av de aktuelle områder.
- De klimatiske og klimabetingede forhold i Arktis vil gjennomgående redusere personellens yteevne.

2.3 Når de store avstander er et så stort problem i Arktis, er dette et forhold som tildels er klimatisk betinget, og må ses i sammenheng med klimafaktoren. (Det kan ellers virke noe paradoksalt å fremheve avstandene som en særlig minusfaktor i Arktis når vi tidligere har betont hvordan de transarktiske ruter nettopp utgjør de relativt korteste interkontinentale avstander på den nordlige halvkule).

Av klimabetingede årsaker er Arktis ytterst tynt befolket og utbygget. Avstandene blir derfor store mellom de eksisterende sentra, mellom det som finnes av havner, flyplasser, installasjoner for reparasjoner, vedlikehold, depoter m.v. Kort sagt er det store avstander mellom steder som kan tjene som baser ved en eventuell utnyttelse av områdene i strategisk øyemed. De vanskelige kommunikasjoner medvirker til at avstandsproblemet er en særlig alvorlig ulempe.

2.4 Som en tredje begrensende faktor med hensyn til mulighetene for strategisk utnyttelse av Arktis, er anført omkostninger. At omkostningene ved slik virksomhet blir særlig høye sammenlignet med hva tilfellet er i de fleste andre typer områder, er en naturlig følge av de forhold som er omtalt foran; klima og avstander. I vurderinger av omkostningenes betydning for begrenning av mulighetene for utnyttelse av Arktis i militærstrategisk øyemed, må man bl.a. ta med følgende momenter i regnestykket:

- De berørte parters økonomiske evne til å bære slike ekstra omkostninger, i betraktning av det allerede meget høye omkostningsnivå som er forbundet med å dekke deres strategiske behov forøvrig.
- ”Cost/effectiveness”-betraktninger; hvorvidt strategisk utnyttelse av arktiske områder gir fordeler som står i noe rimelig forhold til omkostningene.
- Mulighetene for tilfredsstillende dekning av de samme strategiske behov ad alternative veier, med lavere omkostninger.

Det sistnevnte moment anses å være såvidt viktig at en noe mer inngående drøftelse kan være på sin plass.

### 3. Mulighetene for å dekke de strategiske behov ad alternative veier

3.1 De enkeltstater som grenser opp til Arktis (og de maktblokker som disse statene inngår i) har alle behov for å sikre sine respektive nordlige flanker. I den grad dette kan gjøres uten at man går til direkte (strategisk) utnyttelse av de egentlige arktiske områder, vil dette såvidt skjønnes bli foretrukket. Stort sett er det da også dette som hittil har vært tilfelle. Fordi Arktis ikke har vært å regne som noe overhengende aktuelt militært oppmarsjområde, har de respektive parters nordflanker kunnet sikres uten noen omfattende utnyttelse av Arktis for defensive formål. Hva angår spesielt sikringen av Norges (og dermed også NATOs europeiske) nordflanke, har denne hovedsakelig vært ivaretatt ved:

(a) Den generelle garanti om hjelp fra NATO (dvs. USA) i tilfelle av angrep fra en fremmed makt. NATO-garantien har ikke bygget på noen nevneverdig grad av fysisk nærvær eller regional beredskap i det aktuelle område, men har bygget på USAs styrke andre steder (så som i selve USA og i Mellom-Europa) og på amerikanernes overlegne (og iallfall tidligere enestående) strategiske mobilitet. I siste instans har denne garantien vel også vært basert på den amerikanske atom-makts avskrekkings-effekt (deterrence).

(b) De militære enheter som er stasjonert i Nord-Norge. Disse styrkene har en utpreget lokal karakter. (Dette gjelder både luft- og sjøstridskreftene, og i særlig høy grad landstridskreftene). Noen særlig utnyttelse av Arktis som ledd i sikringen av den nordlige flanke, representerer disse lokale enhetene ikke.

3.2 Med hensyn til Antarktis har det tidligere ofte vært hevdet - både i sivil og i militær sammenheng - at alt som overhode kan la seg gjøre der, kan med fordel heller gjøres andre steder. Selv om Arktis på dette punkt nok adskiller seg en del fra Antarktis, kan en slik betraktningssmåte også her ha en viss interesse.

Under et tidligere kapitelavsnitt ble spesielt drøftet muligheter med hensyn til strategisk utnyttelse av Arktis. Av felter hvor slike muligheter særlig synes å gjøre seg gjeldende, ble fremhevet våpenteknologi, logistikk og samband. De enkelte konkrete former for eventuell strategisk utnyttelse ble forholdsvis inngående omtalt (se s.10-14) og er gjennomgående av slik karakter at de samme eller tilsvarende virksomheter også kan gjøres annetsteds. Dette gjelder vel å merke når siktepunktet er sikring av de respektive parters hjemlige territorier (da i særdeleshet med henblikk på deres nordlige flanker). Hvis oppgaven derimot primært er sikring av interesser innen Arktis, kommer spørsmålet om de strategiske behov og mulighetene for å dekke disse på alternative måter, i et noe annet lys.

3.3 Det foregående tilsier at et avgjørende moment ved vurderingen av de regionale og sikkerhetspolitiske faktorer i Arktis, er i hvilken utstrekning de respektive berørte parter har eller vil komme til å få interesser innen Arktis. Av særlig interesse for denne vurderingen er derfor den aktuelle utvikling med hensyn til de økonomiske utnyttelsesmuligheter i Arktis.

# KONTINENTALSOKKELPROBLEMATIKKEN OG DE ØKONOMISKE UTNYTTELSESMULIGHETER; STRATEGISKE IMPLIKASJONER MED HENSYN TIL SVALBARD

## 1. Bakgrunnsbemerkinger

1.1 Mulighetene for økonomisk utnyttelse av et gitt område har tradisjonelt vært regnet som en meget viktig faktor når det gjelder vedkommende områdes strategiske betydning. Stundom kan regionale forekomster av natur-ressurser være helt bestemmende for et områdes strategiske, og dermed sikkerhetspolitiske, rolle. Oljen i Midt-Østen kan her muligens tjene som eksempel.

1.2 I Arktis har den økonomiske utnyttelse spilt en relativt beskjeden rolle i egenskap av faktor som skulle tilsi strategisk betydning. Tvertimot har man her tildels hatt det paradoksale forhold at økonomisk virksomhet er blitt igangsatt utifra sikkerhetspolitiske motiver, for ytterligere å bygge opp under en sikkerhetspolitikk som ikke opprinnelig avspeilet noe næringspolitisk engasjement av betydning. Her må riktignok tilføyes at Svalbard i så måte har stått i noe av en særstilling, og i en viss grad avviker fra totalbildet for Arktis forøvrig. Det er f.eks. klart at kulldriften, som kom igang fra år 1900, medførte en økning i øygruppens strategiske betydning. Dette kommer klart frem i den internasjonale tautrekking om Svalbard som fant sted i tidsrommet 1900-1920, og er et forhold som spilte inn ved utformingen av Svalbardtraktatens paragrafer om nøytralisering, demilitarisering m.v.

Generelt gjelder imidlertid for hele Arktis - inkludert Svalbard - at det økonomiske utnyttelsespotensial har vært lavt, spesielt når sett i relasjon til områdets strategiske verdi. Som "mellomliggende område" i forhold til de økonomisk, politisk og militært mere sentrale deler av verden har Arktis generelt - og Svalbard spesielt - hatt en strategisk verdi betinget av beliggenhet snarere enn av økonomisk egenverdi.

1.3 Vi står idag oppe i en utvikling som ser ut til å ville endre på disse forhold. Det som er i ferd med å skje, er at det finner sted en dramatisk oppsving i de stedlige økonomiske utnyttelsesmulighetene i Arktis. Det er rimelig å anta at en utvikling av denne art også må få sikkerhetspolitiske konsekvenser, uten at det dermed er sagt hva disse konsekvensene vil bestå i.

Et poeng å merke seg er imidlertid at i og med at Arktis er i ferd med å få en økonomisk egenverdi, får området også en strategisk egenverdi til forskjell fra (og i tillegg til) den "mellomliggende strategiske verdi" som beliggenheten betinger.

## 2. Forutsetningene for de økte økonomiske utnyttelsesmuligheter i Arktis

2.1 Som antydnet foran, kan et sikkerhetspolitisk engasjement i seg selv være et incentiv til igangsettelse av økonomisk virksomhet. Generelt kan man si at erkjennelsen av Arktis' sikkerhetspolitiske betydning har forårsaket adskillig interesse blant de arktiske makter for å befeste sine posisjoner i sine respektive interessesfærer gjennom økonomisk utnyttelse av de muligheter som måtte foreligge.

Det er klart at denne type politikk ikke i seg selv skaper noe profitabelt utnyttelsespotensial. Den har imidlertid fremmet interessen for å utnytte det potensial som måtte finnes.

Dette forhold er ikke noe nytt element i arktisk politisk-økonomisk historie, men er derfor ikke mindre aktuelt idag.

Regionens sikkerhetspolitiske betydning er altså en av de faktorer som skaper forutsetningene for de økte økonomiske utnyttelsesmulighetene i Arktis idag.

2.2 En annen faktor som har bidratt sterkt til å øke de økonomiske utnyttelsesmulighetene i Arktis, er den nærmest eksplosive utvikling som har funnet sted i de senere år på feltene forskning og teknologi. Denne utviklingen er ikke først og fremst et arktisk, men snarere et verdensomspennende fenomen, hvis ringvirkninger også gjør seg gjeldende med hensyn til Arktis.

Hva de økonomiske utnyttelsesmuligheter angår, har denne utviklingen to aspekter:

- Den medfører oppdagelser av tidligere ukjente forekomster av naturressurser.
- Den medfører at man blir istand til å utnytte ressurser som tidligere av tekniske grunner (f.eks. forbundet med utilgjengelighet, klimatiske forhold o.l.) ikke kunne utnyttes.

Konkret gir denne utviklingen slike resultater som nye og forbedrede transport- og kommunikasjonsmidler, geologisk søkeutstyr, avanserte boreteknikker og produksjonsmetoder m.v.; resultater som igjen innebærer utvidede økonomiske utnyttelsesmuligheter.

2.3 Et annet forhold av verdensomspennende karakter, som også gjør seg gjeldende med hensyn til Arktis, er den tiltagende interesse for å ta i bruk ressurser (f.eks. mat- og mineralreserver) i ”nye områder”, dvs. de deler av jorden som hittil har ligget uutnyttet og delvis utforsket. Denne interesse har bl.a. sammenheng med den relative råvareknapphet som et aksellererende forbruk medfører, og med erkjennelsen av at det i stigende grad vil være nødvendig å ”gå nye veier” for å løse fremtidens forsyningsproblemer. Følgelig rettes oppmerksomheten mot verdenshavene, havbunnen og polartraktene og de ressurser som måtte finnes i disse områdene.<sup>24</sup>

2.4 Et forhold som i særlig grad har bidratt til å øke Arktis' økonomiske utnyttelsespotensial, er de enorme olje- og gass-forekomster som i de senere år er blitt oppdaget i og omkring det nordlige polarbasseng. De mest kjente av disse forekomstene er oljefeltet Prudhoe Bay på nordkysten av Alaska, og olje- og gassfeltene i Nord-Sibir. De sistnevnte strekker seg fra Hvitehavet i vest til Laptevhavet i øst, og er ifølge sovjetiske opplysninger blant de absolutt rikeste forekomster i verden. Eksempelvis hevdes Urengoijskij-feltet å være verdens største gassforekomst, med reserver som utgjør 3 trillioner kbm gass. Likeså sies oljereservene ved elven Oleneks munning å utgjøre milliarder av tonn. I tillegg til de rike amerikanske og sovjetiske forekomstene er der også lokalisert betydelige forekomster på Sverdrup-øyene i det canadiske ishavs-arkipel, og forøvrig tyder indikasjoner på at det er store olje- og gass-forekomster også i andre deler av Arktis, som f.eks. Svalbard.

2.5 De momenter som er nevnt under de foranstående fire punkter, gjør det rimelig å anta at der er i ferd med å skje en utvikling som vil bety en vesentlig utvidelse av de økonomiske utnyttelsesmulighetene i Arktis.

---

<sup>24</sup> Se Truls Hanevold, Odd Gunnar Skagestad og Finn Sollie, ”Ekstra-nasjonale rikdommer – Hvem skal kontrollere havbunnen, Antarktis og verdensrommet?”, i Tidens Ekko-boken FN etter 25 år?, Norsk Utenrikspolitisk institutt, 1970, s.72-91.

### 3. Spesielt om de økonomiske utnyttelsesmuligheter med hensyn til Svalbard

3.1 De forutsetningene som er anført foran for økte økonomiske utnyttelsesmuligheter i Arktis generelt, har alle relevans også for Svalbard spesielt. Hittil har kullutvinningen vært Svalbards største økonomiske aktivum. På dette feltet er det fremdeles rom for ekspansjon; bl.a. har Store Norske Spitsbergen Kulkompani planer om ny gruvedrift i tilknytning til et prosjektert koksverk i Sveagruva. En alvorlig bremse for Svalbards økonomiske utvikling har imidlertid vært mangelen på adekvate transport- og kommunikasjonsmidler, så som en helårs flyplass. Adskillig interesse knytter seg til de økonomiske virkninger av eventuelle forbedringer på dette område. En særlig interesse knytter seg imidlertid til mulighetene for utvinning av olje og gass på Svalbard.

3.2 På bakgrunn av de geologiske forutsetningene, og sett i lys av de forekomstene som er påvist andre steder i Arktis, synes indikasjonene å peke ut Svalbard som særdeles lovende hva muligheter for olje angår. Jordskorpen i den del av Nord-Atlanteren hvor Svalbard ligger, består av veldige lag med sedimenter, som ifølge eksperter står i forbindelse med de oljeførende strukturer såvel i Nordsjøen som på nordkystene av henholdsvis Sibir og Nord-Amerika. Den sovjetiske autoritet professor M.K. Kalinko sammenlignet, i et intervju i Pravda den 24/1 –70, Nord-Ishavet med den Mexicanske Gulf hva den geologiske bunnstruktur angår, og hevdet at de oljeholdige lag strekker seg i det minste til 85 grader n.b. Likeledes har lederen for Norges Naturvitenskapelige Forskningsfonds Kontinentalsokkelkontor, siv.ing. Thv. Mellingen (ifølge Dagbladet 24/9 –70) fremhevet de lovende utsikter for gigantfunn av olje og gass i hele området fra Stad til Svalbard.

3.3 Allerede i 1926 hadde Norges Svalbard og Ishavs-Undersøkelsers geologer vurdert oljemulighetene i Isfjord-området,<sup>25</sup> men forekomstene fikk politisk betydning først fra 1960, da utenlandske selskaper satte igang undersøkelser med henblikk på eventuell utvinning.<sup>26</sup> Noen produksjon er foreløpig ikke blitt igangsatt, men en rekke interesser, både norske og utenlandske, har i den forløpne 10-årsperiode gjort seg gjeldende i oljeletingen. Sommeren 1961 ble den amerikanske Caltex-gruppen, det senere Amoseas (California Asiatic Oil Co. og Texas Overseas Petroleum Co.) tildelt 201 utmål på antatte oljeforekomster, og begjærte ytterligere 35 anmeldelser utmålt.<sup>27</sup> I 1966 avsluttet disse selskapene det første borehull i Blåhuken, van Mijen-fjord. Selskapene hadde i 1969 287 utmål og i tillegg begjært 52 utmål, men hadde ikke offentliggjort planer om ytterligere boring. Det sovjetiske Arktik-Ugol' hadde i 1969 71 oljeutmål på Vest-Spitsbergen, men har ikke iverksatt planer om boring. Sommeren 1969 ble det igangsatt oljeboring på Norsk Polar Navigasjon A/S' utmålsområder (Hornsund, Grimfjell) av et norsk-belgisk konsortium, bestående av Norsk Polar Navigasjon, Norske Fina A/S (Petrofina SA, Belgia) og norske shipping og industrideltagere. Norsk Polar Navigasjon har ialt 120 utmålsområder på Svalbard og har begjært ytterligere 4.<sup>28</sup> Selskapets geologer mener å ha lokalisert en meget stor antiklinal, en lukket struktur i undergrunnen ved Grimfjell. Strukturen betegnes som lovende og øyensynlig like stor som Prudhoe Bay-strukturen, som forårsaket oljerushet i Alaska.

Det er nå åpenbart større rift om utmål på Svalbard enn noensinne før. Selskaper som vil drive oljeleting på Svalbard har i 1970 begjært 500 utmål på tilsammen 4300 kvkm. Dette er den største utmålsforretning som har vært på Svalbard. Det er selskapene Norske Fina, Norsk

<sup>25</sup> Iflg. Norsk Polarinstituttets direktør Tore Gjelsvik i foredrag i Polyteknisk forening 13.2.1962.

<sup>26</sup> Iflg. Aftenposten, 17.6.1963.

<sup>27</sup> Iflg. Norsk Telegrambyrå, 26.10.1962.

<sup>28</sup> Hvem, Hva, Hvor 1970, Oslo 1969, s.266.

Polar Navigasjon og Svalbardolje som har søkt utmålene. Det har sommeren 1970 vært en lang rekke befaringer, bl.a. til Edgeøya, Kong Karls Land, Grimfjell-området og Hopen. Norsk Hydro har hatt geologer i virksomhet på øygruppen, og en fransk ekspedisjon har drevet undersøkelser ved Barentsøya.

Den norske stats oljepolitikk på Svalbard ble innledet med Caltex-avtalen først i 1960-årene. Staten krevde da (og oppnådde) andel i eventuell oljeutvinning som Caltex måtte iverksette på statsgrunn. Ordningen ble antatt å skape en presedens som Staten kunne påberope seg overfor andre utenlandske foretagender, og ønsker om en tilsvarende ordning med Arktik-Ugol' har vært fremsatt overfor russerne.<sup>29</sup> Staten engasjerte seg første gang aktivt i oljeleting på Svalbard i 1969, ved en særlig bevilgning til oljeundersøkelser utført av Norsk Polarinstittutt. Staten begjærte også 10 utmål i Grimfjell-området, basert på eldre funnpunkter. Polarinstittuttet sa senere fra seg 300 000 kroner av bevilgningen, etter at Norsk Polar Navigasjon ved en flyaksjon vinteren 1968-69 klarte å komme det statlige byråkrati i forkjøpet og utførte den nødvendige oppmerking – mens Polarinstittuttet ventet på at saksbehandlingen skulle bli ferdig.<sup>30</sup>

#### 4. Havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken<sup>31</sup>

4.1 Havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken gjelder spørsmålet om jurisdiksjon over og utnyttelse av de områdene som omfattes av begrepene ”havbunn” og ”kontinentalsokler”. Denne problematikken har sikkerhetspolitisk relevans både direkte og indirekte:

- Direkte, hva angår bruk av disse områdene for militære formål.
- Indirekte, hva angår annen, dvs. først og fremst økonomisk, utnyttelse, som gir slike områder strategisk verdi.

Det er på det rene at havbunnen i stor utstrekning (også utenfor kontinentalsoklene i tradisjonell forstand) brukes til militære formål, så som lyttebokser, ”navigational aids” osv. Stormaktene er dessuten i ferd med å utvikle flyttbare installasjoner som kan senkes ned på havbunnen. Formodentlig kan disse installasjonene utvikles slik at man eventuelt kan installere utskytningsramper på dem f.eks. for atomraketter. Det antas at hele det strategiske styrkeforholdet man har i verden idag, meget vel vil kunne forskyves ved de muligheter man har til å bruke havbunnen til militære formål. De problemer dette innebærer, er såvidt alvorlige og aktuelle at spørsmålet om å nøytralisere havbunnen for fredelige formål kom opp som første post på dagsordenen til Nedrustningskonferansen i Genève i 1969. Dette førte til at både SSSR og USA våren 1969 la frem traktatforslag til løsning av spørsmålet. Et felles amerikansk-sovjetisk traktatutkast til begrenset nøytralisering av havbunnen ble høsten 1969 lagt frem for FNs Generalforsamling, dog uten å bli akseptert.

Om havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken er aktuell for Arktis med hensyn til mulighetene for direkte militær anvendelse av de angjeldende områder, er den ikke mindre aktuell hva en eventuell økonomisk utnyttelse angår. Med hensyn til kontinentalsoklene i Nord-Ishavet – ikke minst i området Svalbard/Barentshavet – knytter de økonomiske muligheter seg først og fremst til de olje- og gassforekomster som man går ut fra finnes, og

<sup>29</sup> Skagestad, op.cit., s.75.

<sup>30</sup> Hvem, Hva, Hvor 1970, op.cit.

<sup>31</sup> Se bl.a. Jens Evensen, Muligheter og rettigheter på havbunnen, Elingaard Forslag, Oslo 1970; og Edvard Hambro, ”Havbunn og verdenspolitikk”, Bergen Privatbank Kvartalsskrift, nr.4, 1969, s.203-213.

som det i nær fremtid later til å bli teknisk mulig å utvinne profitabelt. I tillegg er det kjent at det på havbunnen – også i Arktis – finnes enorme mineralreserver av annet slag (aluminium, mangan, kobber, nikkel m.v.), men noen utvinning av slike forekomster synes ikke å være umiddelbart forestående.

Havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken dreier seg om ”territorier” hvor forhold som angår jurisdiksjon ikke er klarlagt. Hvis det derfor skulle komme igang et utvinningskappløp på havbunnen, er det rimelig å anta at de strategiske aspekter vil komme sterkt i forgrunnen.

4.2 Det kan her ha en viss interesse å kaste et blikk på de teoretiske (folkerettslige o.l.) prinsipper som har relevans for den foreliggende problematikk.

Genèvekonvensjonen av 1958 fastslår at kyststatene skal øve nasjonal jurisdiksjon over kontinentalsoklene i en utstrekning som ble angitt ved to alternative kriterier, henholdsvis (a) 200 meters dyp, og (b) så langt ut som utnyttelse tillot. I 1958 gikk man ut fra at utnyttelseskriteriet ikke var noen vesentlig utvidelse av 200 meters kriteriet, men den senere tekniske utvikling har gjort utnyttelse mulig langt dypere enn 200 meter. Konvensjonen forutsatte videre at avgrensningene mellom to eller flere nabostaters kontinentalsokkel-territorier skulle skje etter en likedelingsregel, det såkalte midtlinje-prinsipp.

Genèvekonvensjonen er imidlertid ingen almenyldig folkerettsregel; den er tiltrådt bare av et begrenset antall stater og er ikke å anse som noen endelig løsning av havbunnsproblemet. Den teknologiske utvikling gjør det urealistisk å regne med noen fast grense for hvilke havbunnsområder som eventuelt kan utnyttes. For spørsmålet om kontroll av havbunnen regner man derfor med visse hovedtyper av løsninger som kan komme på tale:

- (1) Kyststat-teorien, som går ut på at kyststatene i kraft av sin beliggenhet skal kunne hevde suverenitet over havbunnen til de store dyp, uten dybdebegrensning. Avgrensning forutsettes å skje etter midtlinjeprinsippet.
- (2) Okkupasjonsteorien, som går ut på at de aktuelle havbunnsområdene deles i henhold til de folkerettslige prinsipper om effektiv okkupasjon og utnyttelse, og avviser tanken om at visse stater skal ha en privilegert stilling i kraft av sin beliggenhet. Det avgjørende kriterium er den enkelte stats evne til å nyttiggjøre seg et gitt område.
- (3) Internasjonaliseringsteorien, som bygger på at visse deler av de store havdyp betraktes ikke som ingenmannsland, men som en slags menneskehetens fellesarv (”terra communis”).<sup>32</sup> Teorien tilsier at det blir utviklet et slags internasjonalt styre for disse områdene. Et spørsmål blir i så fall hvor man skal trekke grensen mellom slike fellesområder og de nasjonale kontinentalsokler. Det amerikanske forslag bygger her på bibeholdelse av 200 meters grensen; norske autoriteter (f.eks. Jens Evensen) går tydeligvis inn for en betydelig dypere grense, som f.eks. 500 meter.

Hva angår avgrensningen av to nabostaters andel av den utenforliggende kontinentalsokkel, er det et spørsmål som i siste instans avhenger av hva vedkommende stater seg imellom blir enige om. Eksempelvis har Norge med hensyn til Nordsjøen to traktater av 1965 med Storbritannia og Danmark og en traktat av 1968 med Sverige. Disse traktatene bygger på midtlinjeprinsippet.

<sup>32</sup> For en utdyping av ”terra communis”-begrepet jfr. Evensen, op.cit., s.31; samt Jens Evensen i intervju med Arbeiderbladet 21.9.1970.



4.3 På bakgrunn av det foregående tør det være klart at havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken er ytterst aktuell med hensyn til den økonomiske og politiske – og følgelig også sikkerhetspolitiske – utvikling i området Svalbard/Barentshavet, m.a.o. i det vesentligste av den norske interessesfære i Arktis.

De norske myndigheter synes nå å være oppmerksomme på at nasjonale interesser her er berørt, og har slått inn på en – etter norske forhold – aktiv og dristig politikk. Betegnende for de siste års utvikling er at Norsk Polarinstitutt for tiden høyest prioriterte forskningsoppgave er undersøkelsen av kontinentalsokkelen ved Svalbard og i Barentshavet.<sup>33</sup> Så sent som i 1969 forelå det fra norsk side ennå ikke tilstrekkelig kartmateriale til å forhandle om grenseavtaler med nabolandene i Arktis. Samtidig var det kjent at SSSR forlenget hadde innledet undersøkelser av kontinentalsokkelen i Barentshavet, og at Norge stod i ferd med å bli akterutseilt forskningsmessig, noe som igjen medførte risiko for at man kunne bli utmanøvrert politisk.

I 1970 har imidlertid Norge tatt to viktige initiativer.<sup>34</sup> Det ene gjaldt å forhandle med SSSR for å få fastlagt grenselinjen mellom de to lands kontinentalsokler. Etter at Norge ved flere anledninger hadde anmodet SSSR om slike forhandlinger, begynte forberedende drøftelser mellom de to land i Oslo den 23. september 1970. Det andre utspillet fra norsk side var at myndighetene våren 1970 fastsatte en sjøterritorialgrense på 4 n. mil for Svalbard.

De to sakene hører nøye sammen.

Formålet med fastsettelsen av 4 mils-grensen for Svalbards sjøterritorium var åpenbart å legge det formelle grunnlaget for et eventuelt krav om uinnskrenket norsk råderett over havbunnen såvel fra Nordkapp til Svalbard som omkring Svalbard, bortsett fra de områder som faller innenfor den nevnte 4 mils-grense, og som blir å omfatte av Svalbardtraktatens bestemmelser.

Det resonnement som her ligger til grunn, er følgende:<sup>35</sup> Svalbardtraktaten bestemmer at alle stater som har ratifisert eller tiltrådt traktaten, og dermed selskaper som er lovlig stiftet og hjemmehørende i disse stater, har samme rett til å søke etter og til å erverve og utnytte ”naturlige forekomster av kull, jordolje og andre mineraler og bergarter som utvinnes gjennom bergverksdrift”.<sup>36</sup> I Industridepartementets såkalte ”oljemelding” som ble oversendt Stortinget sommeren 1970, er dette utlagt slik at det gjelder både på selve Svalbard og i Svalbards territorialfarvann.<sup>37</sup> Svalbardtraktaten nevner da også sjøterritoriet, dog uten å angi noen avgrensning. Kontinentalsokkelen er imidlertid ikke nevnt – ingen tenkte så langt den gang. Man har altså en annen situasjon for kontinentalsokkelens vedkommende enn den som foreligger på selve Svalbard. Det ville være en urimelig og utålelig utvidelse av traktatens gyldighetsområde, om den også skulle anvendes på kontinentalsokkelen halvveis mellom Norge og Svalbard. Svalbardtraktaten inneholder en del meget vidtgående innskrenkninger i et hovedprinsipp, som omhandler full suverenitet. Der intet annet uttrykkelig er sagt, må prinsippet om den fulle suverenitet gjelde. Konklusjonen er at den sammenhengende kontinentalsokkel i nord – omkring Svalbard såvel som mellom Norge og Svalbard – er eksklusiv norsk eiendom. Eventuelle utenlandske rettigheter og andre

<sup>33</sup> Iflg. instituttets direktør Tore Gjelsvik i NRKs skolekringkasting 8.12.1969.

<sup>34</sup> Skagestad, op.cit., s.78, s.247-248 og s.252.

<sup>35</sup> Bygger hovedsakelig på debattinnlegg, bl.a. ved Jens Evensen og Tore Gjelsvik, referert i Evensen, op.cit., s.36-38.

<sup>36</sup> Bergverksordning for Spitsbergen (Svalbard), Første kapittel, paragraf 2.

<sup>37</sup> Simen Kr. Hangaard, ”Kontinentalsokkelen”, Arbeiderbladet 25.9.1970.

av Svalbardtraktatens virkninger er sperret inne bak 4 mils-grensen, som sier så langt og ikke lenger.

Resonnementet er avgjort til fordel for norske, nasjonale interesser, men vil det holde i praksis? Det avgjørende blir hvordan andre makter stiller seg. Med ”andre makter” siktes her bl.a. til de over 40 stater som er parter i Svalbardtraktaten, heriblant fremfor alt vår nærmeste arktiske nabostat, SSSR.

På dette punkt står vi muligens foran en avklaring, i og med de forhandlinger som nå er innledet mellom Norge og SSSR. I disse forhandlingene har Norge tildels ganske gode kort på hånden. For det første kan man regne med at SSSR på sin side vil holde fast ved det standpunkt at havbunnsområdene i nord – for såvidt den sovjetiske kontinentalsokkel angår – utgjør et sammenhengende hele. Det er derfor ingen grunn til å anta at man fra sovjetisk side vil bestride at også havbunnen i det vestlige Barentshav – strekningen Norge-Svalbard – også danner en sammenhengende kontinentalsokkel. For det andre bygger SSSR likesom Norge på midtlinjeprinsippet for den innbyrdes avgrensning. Begge land aksepterer dette prinsippet i sin lovgivning; SSSR har endog ratifisert Genèvekonvensjonen av 1958, hva Norge ikke har. (Norge står altså på dette punkt i en noe friere forhandlingsposisjon enn sin mektige motspiller).<sup>38</sup>

En deling av Barentshavets bunn mellom Norge og SSSR i henhold til midtlinjeprinsippet skulle ikke bare være en meget fordelaktig løsning for Norge, men ville også fra SSSRs side innebære en vesentlig innrømmelse og uthuling av det ”sektorprinsipp” som SSSR har brukt for å definere sin interessessfære i Arktis. Vestgrensen for denne sektor er meridianen 31 grader ø.l., fra den norsk-sovjetiske grense i syd til Nordpolen i nord, med unntagelse av strekningen mellom 74 grader og 81 grader n.b. (Svalbard), hvor sektorgrensen følger meridianen 35 grader ø.l.

Dersom vi sammenligner en eventuell deling av Barentshavets bunn mellom Norge og SSSR i henhold til de to prinsipper, henholdsvis sektor- og midtlinje-prinsippet, vil vi se at den sistnevnte løsning ville gi Norge en meget betydelig gevinst. Noe tall som viser arealdifferansen mellom de to alternativer, kan ikke oppgis, men det er klart at det dreier seg om mangfoldige titusen kvkm.

I korthet kan man altså si at det ser ut som om Norge satser på et høyt spill hvor målet er det dobbelte: (1) Norsk kontroll over kontinentalsokkelen nord for Norge og omkring Svalbard, og (2) en avtalefestet og for Norge gunstig avgrensning av det norske sokkelområdet mot øst.<sup>39</sup>

4.4 Utifra de momenter som er anført i de foregående avsnitt, tør man trygt kunne slutte at havbunns- og kontinentalsokkelproblematikken nå er i ferd med å få en betydelig økonomisk og politisk aktualitet i Arktis, spesielt hva de norske interesser angår. Det synes åpenbart at den videre utvikling her vil kunne få vidtrekkende konsekvenser med hensyn til Svalbard, f.eks. hva angår Norges makt- og innflytelsesposisjon vis-à-vis fremmede makter i området.

Det er mot denne bakgrunn at det er rimelig å spørre om hvilke strategiske implikasjoner som kontinentalsokkelproblematikken og de økonomiske utnyttelsesmulighetene eventuelt vil kunne innebære for Svalbards vedkommende.

---

<sup>38</sup> Evensen, op.cit.

<sup>39</sup> Skagestad, op.cit., s.249-250.

## 5. De strategiske implikasjoner

5.1 Som ikke-fagmann bør jeg vel være noe forsiktig med å trekke for vidtgående og skråsikre konklusjoner på det strategiske plan. Jeg vil i denne omgang innskrenke meg til å foreta noen korte, generelle betraktninger.

Sunt skjønn tilsier at man søker å se den utvikling som er behandlet i det foregående avsnitt mest mulig i sammenheng med andre forhold av forventet direkte eller indirekte strategisk betydning. Av slike forhold kan her antydningvis nevnes:

- Svalbards traktatfestede særstilling.
- Det internasjonale ”klima” i verden forøvrig, herunder de forskjellige avspenningsbestrebelsler o.l.
- Den våpenteknologiske utvikling.
- Supermaktenes strategiske disposisjoner, som f.eks. SSSRs sterke utbygging av Nord-Flåten og høye prioritering av sjøstrategien siden 1963.

5.2 Det faller naturlig å sammenholde Svalbard med det øvrige Arktis hva angår de strategiske implikasjoner av kontinentalsokkelproblematikken og de økonomiske utnyttelsesmulighetene. Disse implikasjonene er dels de samme for Svalbard som for Arktis forøvrig, dels er de forskjellige.

Forskjellene skriver seg fortrinsvis fra følgende 3 forhold:

- (1) Svalbard-områdetets traktatfestede stilling som et militært vakuum.
- (2) Svalbard-områdetets traktatfestede stilling som prinsipielt åpent land for fremmed økonomisk engasjement.
- (3) Svalbard-områdetets beliggenhet i grensesonen mellom de to militære interessesfærer; henholdsvis den sovjetiske og den vestlige.

Disse forhold gjør at utviklingen medfører en risiko for et økende fremmed engasjement på bekostning av Norges stilling. Dette ville gjøre det vanskeligere for Norge å hevde sine rettigheter og å ivareta sine forpliktelser, og derfor gjøre Svalbard til et internasjonalt mere ustabil område.

Utviklingen setter m.a.o. større krav til en aktiv norsk politikk for å bibeholde den ”arktiske balanse”, eller iallfall for å bevare sin troverdighet og ikke gi inntrykk av manglende kontroll. Det er ikke utelukket at en slik situasjon ville kunne friste fremmede makter til selv å ta initiativet for å sikre hva de måtte oppfatte som sine interesser.

Svalbardtraktatens bestemmelse om demilitarisering er i denne sammenheng både til fordel og ulempe for Norges muligheter. På den en side sparer den Norge for de enorme utgifter og vanskeligheter som ville være forbundet med å gi øygruppen en adekvat militær beskyttelse. På den annen side avskjærer den Norge fra en effektiv myndighetsutøvelse gjennom et militært nærvær.

5.4 Uansett hvordan andre omstendigheter eventuelt vil kunne komme til å spille inn, synes det klart at utviklingen av økonomiske utnyttelsesmuligheter vil ha én klar og direkte strategisk virkning (som også er nevnt innledningsvis):

Svalbard-området får en øket strategisk betydning i seg selv; det får en strategisk egenverdi til forskjell fra den indirekte strategiske verdi som er betinget av beliggenhet i forhold til andre områder.

Dette skulle medføre at man legger an et noe endret perspektiv i den sikkerhetspolitiske vurdering av Svalbard. Mens en sikkerhetspolitisk vurdering av Svalbard tidligere innebar en vurdering av Svalbards betydning for det egentlige Norges sikkerhet, vil man nå i stigende grad også måtte vurdere områdets betydning med hensyn til dets egen sikkerhet.

## **SVALBARDTRAKTATENS SIKKERHETSPOLITISKE KONSEKVENSER**

### **1. Traktaten**

Svalbardtraktatens opprinnelige signatarmakter var Norge, Sverige, Danmark, Nederland, Frankrike, Italia, Storbritannia og USA. Traktaten er senere blitt tiltrådt av en rekke andre stater, bl.a. av Tyskland og Sovjet-Unionen, og traktatpartene omfatter nå over 40 stater.

Svalbardtraktaten (se Vedlegg 2) ga Norge status som ”vaktmester” på Svalbard.<sup>40</sup> Traktaten pålegger Norge en rekke forpliktelser samtidig som den tilkjenner fremmede stater en rekke rettigheter i området. Av særlig interesse i denne sammenheng er imidlertid traktatens artikkel 9, som bestemmer at Norge forplikter ”sig til ikke å oprette eller tillate opprettet nogen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning i nevnte egner, som aldri må nyttes i krigsøiemed”. Dermed ble Svalbard både demilitarisert og nøytralisert, og det ble Norges ansvar å sørge for at det skulle forbli slik.

### **2. Erfaringer med hensyn til overholdelsen av artikkel 9**

Svalbardtraktatens bestemmelser om demilitarisering og nøytralisering definerer, iallfall formelt, den sikkerhetspolitiske situasjon i området mellom 10 grader og 35 grader ø.l. og 74 grader og 81 grader n.b.

Hva er egentlig disse bestemmelsene verdt?

Har art. 9 noen reell betydning idag, eller er det bare ”a scrap of paper”?

Vi har sett (s. 3-4) at traktaten på dette punkt tidligere har vært ute i hardt vær, spesielt i 1944-45. Blir den fullt ut respektert idag?

Åpenbare krenkelsers av Svalbards demilitariserte status forekommer, meg bekjent, ikke. Derimot har det fra tid til annen versert rykter om at overtredelser har foregått ad omveier og i det skjulte. Om noe slikt skulle være tilfelle, ville det være en alvorlig sak. Slike påstander og rykter bør derfor gås nøye etter i sømmene.

De eneste makter som synes å ha særlige muligheter for i nevneverdig grad å kunne gjøre seg skyldig i denne type traktatbrudd, er Norge og SSSR. Hva Norge angår, er det en kjensgjerning at man (spesielt etter fadesen i 1944-45) har beflittet seg til det ytterste på å

<sup>40</sup> Se Odd Gunnar Skagestad, ”Svalbard og Norge”, Farmand nr.15, 11.4.1970.

unngå at der fra norsk side har vært foretatt handlinger som på noen som helst måte kunne tolkes som brudd på eller uthuling av Svalbards demilitariserte status. Det mest slående eksempel i så måte er vel behandlingen av flyplass-saken 1958-60 (se s. 4). Det kan i denne sammenheng også være aktuelt å minne om ESRO-saken fra 1965, da det fra sovjetisk side ble protestert mot opprettelsen av telemetristasjonen, som ble hevdet å kunne brukes til militære formål. Den norske reaksjon var å understreke sin helt åpne politikk, med bl.a. full anledning for russerne til å inspisere ESRO-anlegget.<sup>41</sup> Disse og andre saker illustrerer bl.a.:

- Det sterke press som, særlig pga. sovjetisk mistenksomhet og årvåkenhet, påhviler Norge mot å foreta seg noe som helst som kan utlegges som krenkelse av Svalbards demilitariserte status.
- De gjennomslagsrike forhold (delvis som følge av det forannevnte press utenfra) som preger norsk virksomhet på Svalbard, og som gjør det ytterst vanskelig å holde skjult eventuelle norske brudd på demilitariseringsbestemmelsene.

De forhold som er anført her, gjør at rykter og påstander om at Norge skulle ha gjort seg skyldig i overtredelse av Svalbards demilitariserte status, må anses som lite troverdige.

Når det gjelder SSSR, er det en rekke forhold som gjør at slike rykter virker mer troverdige enn hva tilfellet er for Norges vedkommende. Her kan nevnes bl.a. at:

- Norsk kontroll med sovjetisk virksomhet på Svalbard er nærmest nominell. Norske inspeksjoner av de sovjetiske gruvebyer har vært meget overfladiske. Den likebehandling overfor alle nasjonaliteter som Norge i henhold til Svalbardtraktaten plikter å gjennomføre, har ikke vært praktisert overfor SSSR. Et eksempel på dette er med hensyn til tildeling av radiofrekvenser: Mens de norske myndigheter har vært meget strenge på dette punkt overfor borgere fra andre land, har de aldri lagt seg borti sovjetisk bruk av radiosamband.
- Slike ”påfallende” forhold som de sovjetiske gruvenes dårlige avkastning og sammensetningen av personellet i de sovjetiske gruvebyene, har foranlediget spekulasjoner om hvorvidt det egentlig er militære motiver som ligger til grunn for det sovjetiske nærvær på Svalbard.
- De sovjetiske skip (inkl. isbryterne) som seiler på Svalbard, er underlagt ledelsen for Nord-Flåten i Murmansk (altså en militær kommando).
- Erfaringene vedrørende sovjetisk praksis andre steder, både med hensyn til misligholdelse av internasjonale avtaler og med hensyn til aggressiv og militaristisk utenrikspolitikk, har gitt grunn til mistenksomhet også overfor den sovjetiske virksomhet på Svalbard.
- Det tradisjonelle sovjetiske hemmelighetskremmeri omkring all egen virksomhet har skapt grobunn for ryktedannelser.

Man kan imidlertid som kjent også gjøre en skjelm urett, og det tør være tvilsomt om man av de ovennevnte forhold kan slutte at SSSR skulle gjøre seg skyldig i overtredelser av Svalbards demilitariserte status.

Det er klart at det på Svalbard befinner seg adskillig personell og materiell (både norsk, sovjetisk og periodevis også av annen nasjonal tilhørighet) som i en gitt situasjon vil kunne ”nyttes i krigsøiemed”. Det kan imidlertid ikke ses at dette utifra en rimelig traktatfortolkning, innebærer at det skulle være noen ”flåtebasis” eller ”befestning” på øygruppen.

Det tør derfor være klart at Svalbardtraktatens art. 9 så langt fra er noen papirbestemmelse, men tvertom en levende realitet som det er all grunn til å ta alvorlig.

---

<sup>41</sup> Skagestad, Norsk polarpolitikk, op.cit., s.77.

### 3. Sikkerhetspolitiske fremtidsimplikasjoner

Hva innebærer Svalbardtraktatens art. 9 for den sikkerhetspolitiske situasjon i området pr. idag og i fremtiden?

I en eventuell krigssituasjon skal Svalbard forbli nøytralt territorium, men hvorvidt dette vil være mulig, vil avhenge av omstendigheter som det vil føre for langt å drøfte her. Utgangspunktet for den foreliggende diskusjon vil være den fredssituasjon (med islett av ”kald krig”) som man har idag, og som antas å ville være ved i den overskuelige fremtid. Den situasjon man da på grunnlag av Svalbardtraktaten har å gjøre med, er følgende:

- I det nordlige Atlanterhav, i den del av grensefeltet mellom det sikkerhetspolitiske ”Øst” og ”Vest” som samtidig er den strategisk mest sentrale del av Nord-Ishavet, har man en sone som både formelt og reelt er demilitarisert.<sup>42</sup> Denne sonen har tilnærmet form av et trapes, med en lengde nord-syd på ca 800 km, en minste bredde øst-vest (i nord) på ca. 500 km og en største bredde (i syd) på ca. 850 km. Innenfor denne sonen finner man bl.a. verdens nordligste permanente bosetning og noen av de mest lovende områder i Arktis med hensyn til økonomisk utnyttbare ressurser.

Både hva angår den økonomiske utnyttelse av Svalbards ressurser og på annen måte, fastsetter Svalbardtraktaten at der skal være full likestilling mellom alle traktatpartene; det vil i praksis si alle stater som kan tenkes å være interessert i området. Ansvar for at traktatens bestemmelser (både de sikkerhetspolitiske og de øvrige) blir oppfylt og overholdt, påhviler Norge.

Iallfall rent overfladiske betraktninger tilsier at man i dette området har en utpreget stabil sikkerhetspolitisk situasjon. Det er en situasjon som er klart definert ved en ordning som er uttrykkelig akseptert av alle de parter som ordningen kan tenkes å berøre. Hvis man godtar et resonnement som at demilitarisering fremmer avspenning og avspenning fremmer stabilitet (en tankekjede som ikke nødvendigvis er holdbar), blir inntrykket av sikkerhetspolitisk stabilitet enda sterkere. For Svalbards vedkommende synes et slikt resonnement å bli støttet av en vanlig konflikt-teoretisk betraktningssmåte: Parter med motstridende interesser vil i noen grad ha behov for å søke avspenning; en avspenning som man best kan oppnå på felter og områder hvor konfliktpotensialet forøvrig er lavt. I øst/vest-forholdet synes Svalbard å peke seg ut som et egnet område for avspenning; i forhold til f.eks. Mellom-Europa vil Svalbard nødvendigvis måtte være et område med lavt konflikt-potensial.

Analysen er imidlertid ikke fullstendig uten at man også tar i betraktning visse andre forhold som, på kortere eller lengre sikt, kan komme til å rokke ved inntrykket av en stabil sikkerhetspolitisk situasjon:

- Svalbardtraktaten må antas å medføre både fordeler og ulemper for de impliserte parter. Innebærer dette latente motsetninger som kan tenkes å påvirke den sikkerhetspolitiske situasjon?
- Det aktuelle utviklingsbilde, spesielt med hensyn til de økonomiske utnyttelsesmuligheter, kan tenkes å medføre forskyvninger i de nåværende interessemønstre, også hva angår de respektive parters holdninger med hensyn til Svalbardtraktaten.

<sup>42</sup> For en nærmere drøftelse av sikkerhetspolitiske sone-arrangementer skal vises til John Kristen Skogan, "Forutsetninger for sonearrangementer i Europa", *Internasjonal politikk*, nr. 4-5, 1969, s.608.

#### 4. Fordeler og ulemper

Med hensyn til de fordeler og ulemper som Svalbardtraktaten antas å medføre, er det nærliggende å spørre om hva disse består i; hvilke parter blir berørt og på hvilke måter?

For Norge er traktatens mest iøynefallende fordel at den legger området under norsk suverenitet. I hvilken grad dette egentlig er noen fordel idag (eller om det noen gang har vært det), kan riktignok diskuteres. Fordelen tør imidlertid være åpenbar: Ved sin suverenitet er Norge sikret større innflytelsesmulighet enn noen annen stat, det er Norge som til syvende og sist har det avgjørende ord i området. Samtidig er traktatens mest iøynefallende ulempe for Norge alle de plikter og begrensninger den setter for utøvelsen av det norske herredømme, forhold som reduserer den faktiske norske suverenitet til en "vaktmester-status". Hva spesielt angår traktatens art. 9, har også denne flere sider. På den ene side fratrukk demilitariseringsbestemmelsene Norge muligheten til å kunne forsvare denne delen av sitt territorium. På den annen side fritrukk den Norge for den ekstra byrde det ville være for landets ressurser om man skulle opprettholde den grad av militært nærvær og beredskap som måtte til for å kunne gi Svalbard et troverdig forsvar.

For andre stater utenom Norge, gir traktaten iøynefallende fordeler som er felles for alle: For det første er de sikret en grad av handlefrihet generelt, og spesielt på det økonomiske område, som det ellers er nærmest enestående at noen kan få på annen stats territorium. For det annet er disse vidtgående rettigheter knapt forbundet med noen forpliktelser, - dem er det Norge som tar seg av. Skjønt traktaten stiller de respektive stater likt, vil den fordel den enkelte stat har av den, være proporsjonal med de faktiske interesser vedkommende stat har på Svalbard. Derfor er det i første rekke SSSR som nyter godt av de rettigheter traktaten gir, og som derfor i særlig høy grad kan sies å ha fordel av den i så henseende. Hva spesielt angår art. 9, vil dens betydning være forskjellig for de forskjellige parter. Objektivt sett skulle SSSR være den stat som har størst fordel av Svalbards demilitariserte status. Dette gjelder naturligvis i særlig grad under forutsetning av at forholdene forøvrig er konstante, med Svalbard under norsk overhøyhet og med Norge som medlem av NATO. Alternativet til gjeldende ordning ville da være at Svalbard mer eller mindre ble en NATO-base; vel en lite fristende ordning fra sovjetisk synspunkt. Et spørsmål er imidlertid i hvilken grad det ville være en fordel for SSSR å skaffe seg selv militært fotfeste på Svalbard (ved eventuell revisjon av eller brudd på Svalbardtraktaten). Begivenhetene 1944-45 skulle tyde på at man på sovjetisk side ikke ville ha noe imot en slik ordning, som også idag ville innebære en styrkelse av SSSRs strategiske posisjoner. De fordeler SSSR ville vinne ved militær kontroll over Svalbard, tør likevel være vesentlig mindre enn de ulemper som det fra sovjetisk synspunkt ville medføre om området ble en NATO-base. Å prøve å rokke ved Svalbards demilitariserte status må derfor fortone seg som et risikabelt og tvilsomt spill, hvor SSSR vil ha forholdsvis lite å vinne men desto mer å tape. Alt i alt har SSSR grunn til å være meget vel tilfreds med den gjeldende ordning.

For NATO under ett såvel som for paktens enkelte medlemsland, medfører Svalbards demilitariserte status, såvidt jeg kan forstå, hverken noen vesentlige fordeler eller ulemper.

#### 5. Alternative ordninger?

Kan det være realistisk å regne med andre typer ordninger som alternativ til den sikkerhetspolitiske ordning som er etablert gjennom Svalbardtraktaten?

Det kan være nærliggende å svare et kategorisk nei. På bakgrunn av den foregående diskusjon av områdets sikkerhetspolitiske stabilitet og av hva traktatbestemmelsene medfører av fordeler og ulemper for de berørte parter, kan den etablerte ordning synes såvidt tilfredsstillende at noen endring ikke kan komme på tale. Man bør imidlertid ikke utelukke at omskiftelser, enten på det internasjonale plan eller i de lokale/regionale forhold, kan føre til et behov for å vurdere disse spørsmål på annen måte. I gitte situasjoner har det tidligere vært tatt til orde for å avvikle den gjeldende ordning. En slik situasjon hadde man bl.a. i 1947, da tidsskriftet Farmand som reaksjon på avsløringene av begivenhetene fra 1944-45, skrev følgende:<sup>43</sup>

”Et område hvor et land ikke har anledning til å anlegge forsvar, er bare halvveis dette lands område. Et ubefestet område kan når som helst bli utsatt for besettelse av en makt, som ”i forsvarsøyemed” kan ”tvinges” til å handle raskt. Meget raskt. Med denne insinuasjon sikter vi ikke utelukkende til Sovjet-Samveldet. Også andre makter vil – i nødstilfelle – føle sig berettiget til å krenke Svalbardavtalen. Norge har i virkeligheten ingen interesse av å administrere lov, rett og norsk overhøyhet på Svalbard dersom øygruppen fortsatt skal være ubefestet. Vi er derfor ubetinget interessert i å få en forandring i traktatbestemmelsene. Men hvem har sagt at endringen skal gå i Sovjets favør? ... Det er av disse grunner en ubetinget norsk interesse å få en forandring i traktatbestemmelsene”.

En uke senere skrev samme tidsskrift:

”Kan vi klare å holde på Svalbard alene, ville det selvfølgelig være det beste. Kan vi det ikke – og det er vår mening – må spørsmålet løses ved forhandlinger med samtlige signatarmakter. Kan ikke enighet oppnås, er vi enig i at det er bedre å avstå Svalbard fullstendig, enn å gå i kompaniskap med russerne”.

De foran siterte linjer er tids- og situasjonsbetingede. Når de idag kan synes temmelig lite aktuelle, må vi særlig ta i betraktning den endrede internasjonale situasjon som oppstod i og med dannelsen av NATO (og Norges deltagelse her). Det man imidlertid bør merke seg, er følgende:

- Spørsmålet om å søke alternativer til den sikkerhetspolitiske ordning som er etablert i og med Svalbardtraktaten, har tidligere vært gjenstand for seriøs drøftelse.
- Vi har ingen evig garanti for at ikke dette spørsmålet påny kan bli aktualisert. I så fall ville det være en fordel om slike alternativer og deres eventuelle konsekvenser, allerede på forhånd var blitt grundig tenkt igjennom.

I denne sammenheng må ett forhold stå helt klart: Norge kan ikke ta skritt til å endre den gjeldende ordning uten at dette skjer i samråd med de øvrige traktatparter. Hverken gjennom egne énsidige handlinger eller ved bilaterale overenskomster kan Norge gå bak de øvriges rygg, for såvidt er Norges handlefrihet sterkt begrenset. Om Norge skulle søke utvirket noen endring, ville man såvidt jeg kan se, måtte velge mellom to hovedalternativer hva en eventuell ny løsning angår:

- (1) En ordning som utvidet den norske råderett over Svalbard til også omfatte adgang til å befeste området militært.
- (2) En ordning hvorved Norge frasa seg sine forpliktelser med hensyn til Svalbard. Dette ville eventuelt måtte skje ved en eller annen form for avståelse av området, og da som én av to muligheter; enten (a) en avståelse av området til en makt med evne og vilje til å foreta militær besettelse, eller (b) en avståelse av området til en makt med evne og vilje til å opprettholde den demilitariserte status. Som en ”makt” av sistnevnte slag, kunne man eksempelvis tenke seg FN.

<sup>43</sup> Se Farmand, nr.3, 1947, op.cit.; samt ”Polare unnlåtelsessynder”, Farmand nr.24, 1947, s.13



(Den sistnevnte mulighet synes stadig å øve en viss tiltrekning på enkelte kretser. Således gikk professor Torkel Opsahl ved en konferanse som Studieselskapet Samfunn og Næringsliv holdt på Elingaard våren 1970, inn for at Norge skulle overlate FN administrasjonen av og tilsynet med Svalbard. Lignende synsmåter er senere blitt fremmet av bl.a. stortingsrepresentantene Rolf Hellem og Tove Pihl, da spesielt med tanke på Svalbards kontinentalsokkel).<sup>44</sup>

Det er vanskelig å forestille seg at Norge, dersom landet så måtte ønske, kunne vinne alminnelig tilslutning blant de øvrige traktatpartene til noen av de ovenfor nevnte alternativer. Dette gjelder også med hensyn til den tilsynelatende minst kontroversielle av de angitte muligheter, at Svalbard overlates til FN. Det synes derfor lite trolig at Svalbardtraktaten på disse vesentlige punkter kan la seg endre på forskriftsmessig måte, innen de rammer som traktaten selv har trukket opp.

Noen drøftelse av hvordan uforskriftsmessig, dvs. traktatstridig endring eventuelt kan finne sted, vil ikke bli foretatt her.

Som en slags konklusjon på det foregående, må man kunne si at det fortøner seg som nokså lite realistisk i dagens situasjon å regne med andre typer ordninger som alternativ til den sikkerhetspolitiske ordning som er etablert gjennom Svalbardtraktaten. Selv om en slik endring kan virke noe hypotetisk, tør det likevel være av interesse å se litt nærmere på de sikkerhetspolitiske konsekvenser som en endret situasjon ville kunne medføre.

Et arrangement med norsk militært nærvær på Svalbard, ville åpenbart bety en vesentlig endret sikkerhetspolitisk situasjon, ikke bare i dette området, men også i en større sammenheng. Det ville gi muligheter for en betydelig styrkelse av NATOs nordflanke. Det ville spesielt for Norge kunne bety øket evne til å styrke sin strategiske og sikkerhetspolitiske posisjon vis-à-vis SSSR. (En effektiv norsk strategisk utnyttelse av Svalbard ville imidlertid også forutsette at man avvirket visse selvpålagte restriksjoner som idag gjelder forsvaret av Norge, så som atom- og basepolitikken, det landmilitære øvelsesmønster i Nord-Norge m.v.). På den annen side ville et slikt arrangement kunne øke spenningen og svekke stabiliteten i området. Det er ikke utenkelig at bare muligheten av norsk militær kontroll over Svalbard, ville være nok til at SSSR iverksatte et "pre-emptive strike" for å komme en slik eventualitet i forkjøpet.

Norsk avståelse av Svalbard ville få konsekvenser avhengig av de nærmere omstendigheter. En avståelse som medførte militær kontroll av Norges allierte (NATO, USA), ville få lignende følger som en tilsvarende form for norsk kontroll. En avståelse som medførte hel eller delvis sovjetisk militær kontroll med Svalbard, ville ikke nødvendigvis bety sikkerhetspolitisk katastrofe for Norge. At en slik ordning fra norsk (og NATO-) synspunkt ville være ytterst lite ønskelig, er likevel uten videre klart. En eventuell avståelse av Svalbard til FN med formål fortsatt demilitarisert status, ville sannsynligvis resultere i at man skapte en unødig komplisert og farlig situasjon i dette området. Skulle Svalbard vise seg å være tilstrekkelig verdifullt med hensyn til økonomiske utnyttelsesmuligheter, ville en FN-løsning bety at området ble en kasterball i storpolitisk spill, og man ville få en tilsvarende labil og eksplosiv situasjon.

---

<sup>44</sup> Jfr. Evensen, op.cit., s.41; samt Skagestad, Norsk polarpolitikk, op.cit., s.261 (samt not nr.16 til kap.5).

## 6. Konklusjoner

Drøftelsen av Svalbardtraktatens sikkerhetspolitiske konsekvenser gir grunnlag for å trekke visse konklusjoner:

(a) Traktaten definerer, både formelt og reelt, den sikkerhetspolitiske situasjon i det område det er tale om. Denne situasjonen består i at det er etablert en nøytral, demilitarisert sone og at det er Norges ansvar å se til at den forblir slik.

(b) Den ordning traktaten foreskriver, er ikke noen ideal-løsning i den forstand at den tilfredsstillende de enkelte berørte parter mulige maksimale ønsker. Det er dog en god ordning, for såvidt som den bidrar til regional stabilitet og avspenning uten at den på utålelig eller utilfredsstillende måte griper inn i de respektive parter rimelige og legitime strategiske og sikkerhetspolitiske behov i Arktis.

(c) Det er idag hverken realistisk, hensiktsmessig eller aktuelt å regne med andre typer ordninger som alternativ til den sikkerhetspolitiske ordning som er etablert gjennom Svalbardtraktaten. Dette forhindrer ikke at det kan være nyttig å utrede slike alternativer og deres mulige konsekvenser, med henblikk på eventuelle fremtidige endringer i de internasjonale eller regionale forhold.

## BESITTELSENE RELATIVE SIKKERHETSPOLITISKE BETYDNING

### 1. Relative betydning for hvilke parter?

Vi har i det foregående (s. 8-10) ganske kort kommet inn på de forskjellige strategiske behov som gjør seg gjeldende i Arktis. Disse strategiske behov er en del av den generelle situasjon som utgjør den nødvendige bakgrunn for vår drøftelse av de norske Ishavsbesittelens sikkerhetspolitiske og strategiske betydning. Et mer spesielt aspekt av denne situasjons-bakgrunn er den relative sikkerhetspolitiske betydning som disse besittelene må antas å ha for de respektive berørte parter.

Vårt utgangspunkt her er at de norske Ishavsbesittelens sikkerhetspolitiske betydning må antas å være forskjellig for de forskjellige parter som er sikkerhetspolitisk engasjert i (eller berørt av) forholdene i Arktis. Det må her presiseres at den ”sikkerhetspolitiske betydning” i denne sammenheng ikke er noe statisk, endelig fastlagt forhold. Et gitt områdes (i vårt tilfelle de norske Ishavsbesittelens) sikkerhetspolitiske betydning for en gitt part vil således, iallfall teoretisk, kontinuerlig kunne være gjenstand for endringer som følge av faktorer som teknologisk og økonomisk utvikling, egne prioriteringer og ikke minst, andre parter handlinger og vurderinger. F.eks. vil den vekt man til enhver tid vil måtte tillegge Svalbard i en vurdering av det norske totalforsvar, være avhengig bl.a. av hvilken interesse andre parter måtte vise for området.

Av særlig interesse i vår sammenheng er å bringe på det rene de norske Ishavsbesittelens relative sikkerhetspolitiske betydning for følgende tre parter: (a) Norge, (b) NATO og (c) SSSR.

Hvorfor akkurat disse tre? Fordi de omfatter de maktkonstellasjoner som er representert i området. At Norge selv er en av partene, skulle være innlysende. NATO er for det første det

alliansesystem som Norge baserer sin sikkerhetspolitikk på, for det annet organet for supermakten (og Arktis-makten) USAs sikkerhetspolitikk i Arktis, for det tredje den ene hovedpart i Øst-Vest forholdet i en videre sammenheng. SSSR er den annen hovedpart i dette forholdet og er dessuten den fremste potensielle militære og politiske trusel mot Norge og de norske Ishavsbesittelsene. Det må her presiseres at det forhold at vi her opererer med tre parter, ikke innebærer at det dreier seg om noe rent trekant-forhold. Av Norges NATO-medlemskap følger naturlig at de to parter Norge og NATO også for de områder det her er tale om, i adskillig grad vil ha sammenfallende behov og interesser.

(En eventuell fjerde part som det kanskje i økende grad kan bli aktuelt å trekke inn i bildet er EF – det Européiske Fellesskap. Foreløpig er imidlertid dette et såvidt uvisst forhold – både med hensyn til Norges eventuelle tilknytning til EF og med hensyn til EFs sikkerhetspolitiske rolle – at en drøftelse på et slikt grunnlag vanskelig kan bli annet enn løse spekulasjoner).<sup>45</sup>

## 2. Relative sikkerhetspolitiske betydning for Norge

Besittelsenes relative sikkerhetspolitiske betydning for Norge er i vesentlig grad diktert utifra følgende tre forhold:

- (a) At Norge pga. sin utsatte geografiske beliggenhet og pga. at de besittelser det her er tale om er norske territorier, har særlig store interesser å ivareta i de aktuelle områder.
- (b) At Norge som et lite land i særlig grad er sårbart for andre parters disposisjoner.
- (c) At de norske sikkerhetspolitiske interesser må antas å være av utelukkende defensiv karakter.

Disse forhold synes uten videre å tilsi at Norge er den part som disse besittelsene har den relativt største sikkerhetspolitiske betydning for. Videre synes disse forhold å tilsi at det for disse områdenes vedkommende er i Norges interesse med en situasjon som medfører at:

- (a) Norges defensive muligheter - både med hensyn til forsvaret av Norge selv og med hensyn til forsvaret av de norske Ishavsbesittelser - blir mest mulig begunstiget.
- (b) Norges handlefrihet minst mulig påvirkes av andre parters disposisjoner. Dette forutsetter formodentlig en størst mulig reduksjon i besittelsenes sikkerhetspolitiske betydning for disse andre parter, noe som igjen også medfører reduksjon av besittelsenes sikkerhetspolitiske betydning for Norge.

Når det gjelder den sikkerhetspolitiske situasjon generelt - grad av spenning eller avspenning - i den del av Arktis hvor de norske Ishavsbesittelsene befinner seg (polkalott-sektoren mellom 10 grader v.l. og 35 grader ø.l.), er det klart at denne situasjonen i vesentlig større grad berører Norge enn noen annen part. Dette generelle bilde har også visse mer spesielle og konkrete aspekter. For forsvaret av Norge er det av særlig betydning å sikre landets sjøflanke, å unngå at Norskehavet med tilstøtende farvann skal bli et oppmarsjområde for et eventuelt angrep på landet. Det er ikke minst av denne grunn av den største betydning for Norge at ikke Svalbard og Jan Mayen kommer under noen ikke-vennlighetsinnet parts kontroll. En tilsvarende betydning som den disse besittelsene på denne måten har for Norge, har de såvidt skjønnes ikke for noen annen part.

<sup>45</sup> Antydnet av Johan Jørgen Holst i artiklene "Norsk olje- og sikkerhetspolitikk: En problemskisse", Internasjonal politikk, nr.1, 1971, s.80-91; "The Soviet Union and Nordic Security", NUPI-Notat N-15, mai 1971; "Security in Northern Europe and the North Atlantic", NUPI-Notat N-16, juni 1971; og "Soviet Naval Power in the North Atlantic and Nordic Security", NUPI-Notat N-21/2, oktober 1971.

### 3. Relative sikkerhetspolitiske betydning for NATO

I og med at Norge er medlem av NATO, er Norges sikkerhet også en del av NATOs sikkerhet. De foregående betraktninger om de norske Ishavsbesittelsenes sikkerhetspolitiske betydning for Norge har derfor også gyldighet for NATO, dog ikke i samme grad eller med samme tyngde. Norge er tross alt bare en liten og forholdsvis perifer del av NATO-området. Så lenge ikke sikringen av Norge utgjør NATOs absolutt høyest prioriterte mål, vil de norske Ishavsbesittelser nødvendigvis være av relativt mindre betydning for NATO enn for Norge.

En annen sak er imidlertid at den sikkerhetspolitiske situasjon i de områder det her er tale om, er viktig for Norge uavhengig av alliansens forpliktelser med hensyn til forsvaret av Norge. Uansett spørsmålet om sikringen av norsk territorium har NATO sikringen av sin nord-flanke å ta hensyn til. Dette er blitt aktualisert i de senere år som følge av sovjet-flåtens øvelsesmønster i Nord-Atlanteren, som (ifølge bl.a. J.J. Holst) innebærer at SSSR er i ferd med å etablere en fremskutt forsvarslinje i området Island-Færøyene.<sup>46</sup> Hertil kommer den plutselige kursendring i Islands basepolitikk juli 1971, som kan resultere i en vesentlig svekkelse av NATOs nord-atlantiske flanke. I en slik situasjon vil det være av vital betydning for NATO at ikke de norske Ishavsbesittelsene kontrolleres eller utnyttes offensivt av en ikke-vennlighetsinnrettet part. Likesom for Norges vedkommende (om enn i relativt mindre grad) gjelder det altså også for NATOs vedkommende at disse områder har en viss defensiv betydning: Det er i NATOs interesse at det her råder en tilstand som medfører at alliansens defensive muligheter blir mest mulig begunstiget.

Selv om NATO primært er en defensiv allianse, tør det, med henblikk på en eventuell konfliktsituasjon, også være på sin plass å ta i betraktning det offensive aspekt av de norske Ishavsbesittelsers sikkerhetspolitiske betydning for alliansen. Vil har allerede tidligere under avsnittet om strategiske behov i Arktis (s. 9) påpekt det asymmetriske forhold mellom maktblokkene med hensyn til Svalbards beliggenhet i forhold til disse blokkers strategiske sentra, noe som umiddelbart skulle tilsi at området med hensyn til eventuelle offensive formål potensielt vil ha en større verdi for NATO enn for SSSR. Her kommer imidlertid de andre regionale sikkerhetspolitiske og strategiske faktorer, så som muligheter og begrensninger med hensyn til strategisk utnyttelse, inn i bildet. Totalt synes derfor ikke de norske Ishavsbesittelsenes relative sikkerhetspolitiske betydning for NATO å være særlig stor hva iallfall det offensive aspekt angår.

### 4. Relative sikkerhetspolitiske betydning for SSSR

Besittelsenes relative sikkerhetspolitiske betydning for SSSR har såvidt skjønnes i noen grad endret karakter i senere år. Også for SSSRs vedkommende har det defensive aspekt her vært det fremherskende. For SSSR må det, særlig i flystrategiens høykonjunkturtid i de 10-15 første etterkrigsår, ha syntes maktpåliggende å unngå en situasjon hvor Svalbard kunne brukes som støttepunkt for offensive operasjoner mot landets nordflanke. Dette er da også et forhold som til stadighet er blitt betont i sovjetisk propaganda og argumentasjon i tilknytning til SSSRs politikk med hensyn til Svalbard.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Jfr. bl.a. J.J. Holst, "Soviet Naval Power in the North Atlantic and Nordic Security", op.cit., s.9; samt NATO Letter ("Special Naval Issue"), september 1970.

<sup>47</sup> Skagestad, Norsk polarpolitikk, op.cit., s.71-72.

Utviklingen i sovjetisk strategi i de senere år, spesielt utbyggingen av Nord-Flåten og den offensive rolle denne åpenbart er tiltenkt, har resultert i et noe endret situasjonsbilde. En situasjon som tillot SSSR å benytte de norske Ishavsbesittelser som støttepunkter, ville formodentlig øke den sovjetiske offensive slagkraft i det nord-atlantiske avsnitt betraktelig. Det er derfor grunn til å regne med at disse områdenes sikkerhetspolitiske betydning for SSSR har tiltatt, spesielt hva angår det offensive aspekt.

## 5. Konklusjoner

En totalvurdering av de norske Ishavsbesittelsernes relative sikkerhetspolitiske betydning for de berørte parter, sett i sammenheng med disse parters vitale og legitime strategiske og sikkerhetspolitiske behov, synes å gi grunnlag for følgende antagelse:

Den part som disse områder har relativt størst betydning for, er utvilsomt Norge. For de to øvrige parter, NATO og SSSR, er områdenes sikkerhetspolitiske betydning adskillig mer sekundær. For disse to maktblokker gjelder imidlertid at i den grad områdenes betydning med hensyn til offensive formål for den ene part øker, vil deres betydning med hensyn til defensive formål for den annen part øke, og omvendt.

Her kommer imidlertid inn en faktor som i høy grad bidrar til å redusere områdenes betydning med hensyn til offensive formål, og dermed redusere deres relative sikkerhetspolitiske betydning for de berørte parter, nemlig den fastlagte status som nøytralisert og demilitarisert område som Svalbard har i henhold til Svalbardtraktaten. I den grad denne status effektivt og troverdig bevares, vil dette bidra til å stabilisere en situasjon hvor områdets sikkerhetspolitiske betydning for de aktuelle parter er liten, og hvor den samme sikkerhetspolitiske betydning vesentlig vil bestå i den felles, gjensidige interesse av å opprettholde status quo.

## SPESIELT OM SOVJETISK POLITISK PRAKSIS I NORD

### 1. Naboskapet

Naboskapet med SSSR og forholdet til denne makt vil være nøkkelfaktorer i enhver drøftelse av de norske arktiske besittelseres sikkerhetspolitiske betydning. I vår sammenheng kan det derfor være av interesse å ta for oss, særskilt, den sovjetiske politikk i Arktis hva spesielt angår forholdet til andre makter. I det etterfølgende vil det derfor bli lagt vekt på å oppsummere relevant sovjetisk lovgivning og utenrikspolitisk praksis med hensyn til Arktis.

### 2. Et arktisk jernteppe?

En gjengs forestilling er at den sovjetiske arktiske ”interessessfære” - nærmere bestemt den ”sektor” som er omtalt i det foregående (s. 7) - utgjør et veritabelt arktisk jernteppe. Det er mange ting som bygger opp om en slik forestilling, jfr. de eksempler på den sovjetiske utelukkelses-politikk som er anført på s. 7. Der er imidlertid også visse andre forhold, som

skal påpekes i det etterfølgende, - som kan tyde på at denne utelukkelses-politikken kanskje ikke er fullt så ekstrem som man gjerne (og ikke uten grunn) har forestilt seg.

### 3. Politiske erklæringer, tiltak og forordninger

- En keiserlig erklæring av 29. september 1916 fastslo at en rekke nærmere angitte øyer nord for det sibiriske fastland var å anse som del av det Russiske Keiserrike, fordi de utgjør "den nordlige fortsettelse av den sibiriske kontinentalsokkel".<sup>48</sup>

- Et sovjetisk memorandum av 4. november 1924 gjentok den ovennevnte keiserlige erklæring.<sup>49</sup>

- Et dekret<sup>50</sup> av 15. april 1926 fra SSSRs sentralesekutivkomité's presidium kunngjorde at "... alle land og øyer, både allerede oppdagede og som måtte bli oppdaget i fremtiden, som ikke ved tidspunktet for offentliggjørelsen av nærværende dekret innbefatter territorium tilhørende noen fremmed stat anerkjent av SSSRs Regjering, beliggende i det Nordlige Arktiske Hav, nord for Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikkers strender opp til Nordpolen mellom meridianen 32 grader 04' 35'' ø.l. og 168 grader 49' 30'' v.l., ... er proklamert for å være SSSRs territorium". Det var dette dekretet som knesatte det såkalte "sektorprinsippet", som har spilt en så stor rolle med hensyn til såvel den sovjetiske politikk i Arktis som med hensyn til andre lands oppfatning av den sovjetiske politikk i Arktis. Fremstående sovjetiske jurister (Korovin, Lakhtin m.fl.) foretok ganske vidtgående fortolkninger av hva sektor-dekretet innebar, bl.a. hevdet de sovjetisk suverenitet over såvel is som åpent hav innenfor sektoren, samt over luftrommet over denne.<sup>51</sup> Slike krav er imidlertid ikke blitt fremsatt offisielt av den sovjetiske regjering.<sup>52</sup> (Det kan i denne forbindelse også bemerkes at Norge ved fysisk nærvær i form av sporadisk sjømilitær patruljering i Barentshavet, har søkt å markere sin ikke-erkjennelse av den sovjetiske sektor-politikk).<sup>53</sup>

- Et dekret av 24. mai 1921 fastsatte en eksklusiv fiskerigrense på 12 n. mil langs den vestlige del av den nordlige kystlinje.<sup>54</sup> Hvitehavet ble helt avstengt for utenlandske fiskere og fangstfolk ved at grensen ble trukket 12 n. mil utenfor en rett grunnlinje fra Svjatoj Nos til Kapp Kanin. Dette dekretet fikk katastrofale følger for den norske selfangstnæring som hadde operert i det aktuelle området.<sup>55</sup>

<sup>48</sup> Jfr. bl.a. Oscar Svarlien, "The Legal Status of the Arctic", Am. Society of International Law, Proceedings, 52<sup>nd</sup> Annual Meeting, Washington D.C., April 24-26, 1958, s.139; og Gustav Smedal, Erhvervelse av statshøiher over polarområder, Oslo 1930, s.104.

<sup>49</sup> Svarlien, op.cit.; og Smedal, op.cit.

<sup>50</sup> Tsentral'nyj Ispolnitel'nyj Komitet Verkhovnogo Soveta, Dekret 15. aprilja 1926 g., publ. i Izvestija, Moskva 15.4.1926.

<sup>51</sup> Vsevolod Leontjevitsj Lakhtin, Prava na severnye poljarnye prostranstva, Izd. Kommissariata Vnjesjnikh Del, Moskva 1927; Jevgenij A. Korovin, "USSR and Polar Lands", Soviet Law, No.3, Moskva 1926; og "The problem of air occupation in connection with the rights over the polar regions", The Collection of Works of the Section for Air Law of the Union of the Societies "Ossoviachim" of the USSR, First Part, Moskva 1927; samt Leonid Brejtfus, "O razgranitsjenii severnoj poljarnoj oblasti", Morskoj sbornik, No.1:3-13, Leningrad 1927.

<sup>52</sup> Terence Armstrong, The Northern Sea Route, foredrag fra "The Ditchley Conference on the Arctic Ocean", mai 1971, s.4.

<sup>53</sup> Iflg. oblt. Bjørn Egge i forelesning for studenter i internasjonal politikk på ekskursjon til FFI høsten 1969.

<sup>54</sup> O.P. Araldsen og A. Tenvik, En oversikt over fiske, fangst og norske polarinteresser, op.cit., vedl. 2, s.9; og William E. Butler, "Soviet Arctic and the Northeast Passage", Ocean Science News, Nautilus Press Inc., Washington D.C., No.2, juni 1971, s.3.

<sup>55</sup> Skagestad, Norsk polarpolitikk, op.cit., s.46.

- I 1920-årene ble det truffet bestemmelser, gjeldende inntil 1960, om begrenset politi-, toll- og sanitær-jurisdiksjon innenfor 12 mils-beltet.<sup>56</sup> En bestemmelse fra 1928 om en 10-mils sone for bruk av trådløs radio, gjelder ennå.

- I 1960 ble en rekke av de tidligere bestemmelser avløst av Forordning Vedrørende Beskyttelse av SSSRs Statsgrenser.<sup>57</sup> Forordningen krever en territorialgrense for SSSR på 12 n. mil. Denne grensen er ikke, som i Norge, basert på prinsippet om rette grunnlinjer, men rette grunnlinjer benyttes for å stenge bukter med åpning 24 n. mil eller mindre. 1960-forordningen tar med "... havområder og streder som historisk tilhører SSSR" i definisjonen av SSSRs territorialfarvann, men angir ikke nærmere hvilke slike farvann man regner med her.<sup>58</sup>

- I 1960 kom også Bestemmelser for Besøk av Fremmede Krigsskip til SSSRs Territorialfarvann og Havner.<sup>59</sup> Fremmede krigsskip nektes retten til "innocent passage", idet denne generelle folkerettsregel ikke anerkjennes av SSSR. Bestemmelsen sier imidlertid at slik "innocent passage" kan finne sted i henhold til tillatelse gitt etter søknad som må være presentert minst 30 dager i forveien.

- Et Edikt vedrørende SSSRs Kontinentalsokkel<sup>60</sup> av 6. februar 1968 fastslår SSSRs jurisdiksjon over tilstøtende kontinentalsokler. Ediktet definerer kontinentalsokkelen i samsvar med Genève-konvensjonen av 1958, som SSSR har ratifisert.

- I 1969 ratifiserte SSSR den internasjonale Konvensjon av 1954 mot Oljeforurensning av Havet.<sup>61</sup>

#### 4. "Den Nordlige Sjørute"

Følgende 6 havner i sovjetisk Arktis er åpne for fremmede skip: Murmansk, Onega, Arkhangel'sk, Mezen', Nar'jan-Mar og Igarka.<sup>62</sup> Sovjetisk los forlanges for fart gjennom Vil'kitskij-, Sannikov- og Laptev-stredene. Tidlig i 1967 tilbød den sovjetiske regjering, mot en avgift, å åpne den Nordlige Sjørute (dvs. Nordøstpassasjen) for internasjonal skipsfart,<sup>63</sup> idet det ble påpekt at bruk av denne ruten kunne spare opptil 13 dager mellom f.eks. Hamburg og Yokohama. Ingen utenlandske rederier aksepterte tilbudet, da mange faktorer åpenbart ville redusere denne tidsbesparelsen. Etter krigen i Midt-Østen i juni 1967 antar man at det sovjetiske tilbud stilltiende, av politiske grunner, ble trukket tilbake. (Ifølge en norsk shipping-økonom kunne den Nordlige Sjørute nok bli attraktiv i det lange løp, men de kortsiktige utsikter var ugunstige, hva også reaksjonen på det sovjetiske tilbud tydet på).<sup>64</sup>

Et interessant forhold å merke seg, er at isbrytere fra den amerikanske kystvakt (U.S. Coast Guard) i løpet av de seks sesonger 1962-67 gjennomførte tokter i samtlige av den Nordlige Sjørutes havområder (Kara-havet, Laptev-havet, det Østsibiriske Hav og Tsjuktsji-sjøen).<sup>65</sup>

<sup>56</sup> Butler, op.cit.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid, s.6-7.

<sup>59</sup> Ibid, s.3.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid, s.5.

<sup>62</sup> Ibid, s.3.

<sup>63</sup> Armstrong, op.cit., s.4.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid, s.3.

Mens de amerikanske isbrytere befant seg i den Nordlige Sjørute, ble ingen offisielle innvendinger reist fra sovjetisk side inntil skipene nådde sovjetisk territorialfarvann i Vil'kitskij-Stredet (som er under 24 n. mil bredt). Således ble der ikke gjort noe forsøk på å stenge disse skipene ute fra Kara-havet, til tross for at dette havområde ofte har vært betegnet som "indre farvann" i sovjetisk juridisk/folkerettslig litteratur.<sup>66</sup>

## 5. Konsekvenser for Svalbard?

Det er ikke uten videre gjort å fastslå hvilken betydning den politikk som SSSR fører innenfor sin egen arktiske "interessesfære" eller "sektor", vil kunne ha for Svalbards stilling. Det synes imidlertid klart at en eventuell åpning av den Nordlige Sjørute for kommersiell internasjonal transport i stor stil, vil måtte få direkte konsekvenser for Svalbard, som med sin sentrale beliggenhet i Arktis vil få en øket transportmessig og økonomisk betydning. En slik utvikling vil formodentlig også påvirke den sikkerhetspolitiske utvikling i området.

## OPPSUMMERING, KONKLUSJONER

### 1. Oppsummering

Vi har idet foregående gjort rede for og drøftet en del forhold som gjelder de norske besittelser i Nord-Ishavet - Svalbard og Jan Mayen. Rammen for drøftelsen har hele tiden vært de norske Ishavsbesittelsernes betydning i Øst-Vest forholdet sett i sikkerhetspolitisk og strategisk sammenheng. Såvidt mulig har jeg derfor søkt å trekke frem forhold som i særlig grad kan tjene til å gi grunnlag for sammenfattende og generelle betraktninger innenfor denne rammen.

For en slik oppgave har det naturlig nok vært nødvendig med en viss innføring for å gi et bilde av de områder det er tale om og den situasjon disse befinner seg i, samt av de faktorer som har skapt og påvirker denne situasjon. Dette er, spesielt innledningsvis, forsøkt gjort gjennom presentasjon av en del bakgrunnsdata av geografisk, historisk og politisk karakter.

Jeg har videre sett det som nødvendig å gi drøftelsen et regionalt perspektiv, dvs. betrakte de forskjellige forhold som gjelder de norske Ishavsbesittelser, i deres videre, arktiske sammenheng. Jeg har derfor lagt forholdsvis stor vekt på å behandle de regionale sikkerhetspolitiske og strategiske faktorer som gjør seg gjeldende i Arktis generelt. Én slik faktor er de tilstøtende maktens respektive strategiske behov i Arktis. Andre faktorer er henholdsvis de muligheter og de begrensninger som gjør seg gjeldende med hensyn til strategisk utnyttelse av arktiske områder. Av spesiell interesse i vår tid, og kanskje særlig med henblikk på den fremtidige utvikling, er de økonomiske utnyttelsesmuligheter. I denne forbindelse har det også vært naturlig å trekke inn kontinentalsokkelproblematikken, dvs. de spørsmål som knytter seg til råderett over og utnyttelse av de grunne havbunnsområder. Nettopp kontinentalsokkelproblematikken og de økonomiske utnyttelsesmuligheter er faktorer som synes å kunne føre til dyptgripende endringer i hele den arktiske situasjon hva angår

---

<sup>66</sup> Ibid, s.4.



disse områdenes forhold til den omkringliggende verden. Det sier seg selv at en slik utvikling også vil måtte få sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser.

Et forhold som jeg har funnet å drøfte særskilt, er Svalbardtraktaten og dens sikkerhetspolitiske konsekvenser. Denne traktaten har i stort monn vært utslagsgivende for den sikkerhetspolitiske situasjon i Svalbard-området. Ved å opprette en demilitarisert og nøytralisert sone i dette området, har Svalbardtraktaten indirekte også påvirket den sikkerhetspolitiske utvikling i en videre, regional sammenheng. Svalbardtraktaten griper imidlertid i særlig grad inn i forholdet mellom Svalbard og det øvrige Norge. Nettopp for Norge er derfor av en viss interesse å vurdere hvilke fordeler og ulemper traktaten kan antas å medføre for de berørte parter, samt å få utredet spørsmålet om det kan være realistisk å regne med andre typer ordninger som alternativ til den sikkerhetspolitiske ordning som er etablert gjennom Svalbardtraktaten.

De norske Ishavsbesittelsenes sikkerhetspolitiske betydning antas å være forskjellig for de forskjellige parter som er sikkerhetspolitisk engasjert i, eller berørt av, forholdene i Arktis. Jeg har derfor, forholdsvis kort, drøftet besittelsenes relative sikkerhetspolitiske betydning for de mest direkte berørte parter (Norge, NATO, SSSR). Endelig har jeg, for å supplere det arktiske totalbilde, tatt med en del mer konkrete opplysninger som spesielt angår SSSRs stilling og sovjetisk politisk praksis i nord.

## 2. Konklusjoner

Lar det seg, på bakgrunn av det materiale som er blitt presentert og drøftet i det foregående, gjøre å trekke noen fruktbare konklusjoner vedrørende de norske Ishavsbesittelsenes betydning i Øst-Vest forholdet, sett i sikkerhetspolitiske og strategisk sammenheng?

Det er nærliggende å innta en noe skeptisk holdning, og ikke uten videre gå ut fra at vi her har gjort eller vil kunne gjøre noen nye, epokegjørende oppdagelser.

Det later imidlertid ikke til at det emne som den foreliggende oppgave behandler, i særlig grad har vært gjort gjenstand for noen systematisk og omfattende analyse fra annet hold. Nøkternt sett skulle man derfor likevel kunne tro at vi her kan være i stand til å sortere ut en del betraktninger som kan gi grunnlag for en viss nytenkning.

Av momenter som det kan være særlig grunn til å feste seg ved, vil jeg trekke frem disse:

(a) De norske Ishavsbesittelsenes sikkerhetspolitiske betydning er ingen størrelse som er endelig gitt en gang for alle, men en variabel som er avhengig av en rekke faktorer. Enkelte av disse faktorene - så som besittelsenes og deres omgivelers fysiske geografi - kan betraktes som konstante og stabile. De fleste av disse faktorene er imidlertid foranderlige og påvirkelige, så som henholdsvis:

- Endringer i den internasjonale situasjon forøvrig (hva angår f.eks. den globale eller regionale "maktbalanse").
- Mulighetene og begrensningene med hensyn til strategisk utnyttelse av de angjeldende områder.
- De økonomiske utnyttelsesmuligheter.
- Internasjonale reguleringsiltak med henblikk på den sikkerhetspolitiske situasjon, jfr. Svalbardtraktaten.

- Hvordan de forskjellige parter (inklusive Norge) oppfatter besittelsenes sikkerhetspolitiske betydning og hva de i denne anledning foretar seg.

(b) Besittelsenes sikkerhetspolitiske betydning vil i ikke uvesentlig grad bero på Norges egen politikk. Jeg sikter da spesielt til Norges politikk på to felter:

- Med hensyn til landets forhold til sine vestlige allianse-partnere. Dersom vårt land skulle slå inn på en politikk som medfører at vi isolerer oss fra USA eller Vest-Europa, ville våre arktiske besittelser formodentlig få en øket og negativ sikkerhetspolitisk betydning for Norge.

- Med hensyn til grad av norsk politisk kontroll over den lokale utvikling på Svalbard. En fortsatt passivitet og vente-og-se-holdning fra de norske myndigheters side vil kunne resultere i at Norge mister kontroll over utviklingen på Svalbard. Dette vil igjen kunne medføre redusert norsk troverdighet utad med hensyn til opprettholdelsen av den sikkerhetspolitiske status quo, og derved føre til at området vil få en øket og negativ sikkerhetspolitisk betydning for Norge.

### III IMPLIKASJONER FOR NORGE

I det etterfølgende vil vi drøfte nærmere de eventuelle implikasjoner det måtte ha for Norge at de norske Ishavsbesittelsene har en slik betydning som det er redegjort for i den foregående del.

For å kunne klargjøre slike implikasjoner, vil vi ta utgangspunkt i hva de angjeldende forhold har å si med hensyn til landets nasjonale målsetninger og mulighetene for å ivareta og fremme disse.

#### NORGES NASJONALE MÅLSETNINGER MED HENSYN TIL SVALBARD

##### 1. Hvilke målsetninger?

Et spørsmål som umiddelbart melder seg, er: Hva består våre nasjonale målsetninger i for Arktis' vedkommende? Dette er det ikke så lett å gi noe klart svar på, så meget mer som målbevissthetsnivået i Norges polarpolitikk i det hele tatt har vært meget lavt.<sup>67</sup> En utbredt oppfatning har gjerne vært at det finnes ”ingen klar politikk og/eller målsetning for å utnytte våre arktiske og antarktiske områder. Man har følelsen av at alt driver”.<sup>68</sup> Noe diffust kan man vel si at hovedmålsetningen for Norges politikk i Arktis er, eller iallfall bør være, den samme som med hensyn til andre områder, nemlig å ivareta norske interesser på beste måte. Hva dette konkret måtte innebære i de enkelte saker og situasjoner, er imidlertid ikke uten videre gitt.

I det følgende vil vi ta for oss dette tema noe mer inngående spesielt for Svalbards vedkommende. Med hensyn til Svalbard kan man grovt regnet si at Norges nasjonale målsetning har to aspekter:<sup>69</sup>

- Å hevde norske nasjonale interesser.
- Å skjønne Norges internasjonale forpliktelser.

##### 2. Å hevde norske nasjonale interesser

Sikkerhetspolitisk innebærer dette for det første å føre en politikk som hindrer at Svalbard trues av fremmede makter, for det annet å føre en politikk som hindrer at Svalbard utgjør noen sikkerhetspolitisk belastning for landet forøvrig.

Disse to hensyn henger intimt sammen, og vil derfor bli drøftet under ett, med utgangspunkt i den sistnevnte betingelse. Hva innebærer det å føre en politikk som hindrer at Svalbard utgjør noen sikkerhetspolitisk belastning for landet forøvrig? Hvis vi, som hypotetisk eksempel forestiller oss en ordning hvorved Svalbardtraktatens demilitariseringsbestemmelse erstattes med norsk militær kontroll over øygruppen, ville vi ha å gjøre med en situasjon hvor

<sup>67</sup> Skagestad, *Norsk polarpolitikk*, op.cit., s.236-239.

<sup>68</sup> Ivar Ytreland, ”Er Norge på tilbaketog i polarstrøkene?”, kronikk i *Aftenposten* 2.4.1963.

<sup>69</sup> Skagestad, ”Svalbard og Norge”, op.cit., s.27.

sikringen av Svalbard lett ville komme til å legge beslag på en uforholdsmessig stor del av Norges militære ressurser. Hvis en slik politikk derved medførte en svekkelse av den militære beredskap på og sikring av fastlands-Norge, ville Svalbard utgjøre en sikkerhetspolitisk belastning for landet forøvrig. Det er imidlertid mest realistisk å ta utgangspunkt i den foreliggende situasjon, som innebærer en fortsatt demilitarisert status for Svalbard. Vi har da å gjøre med særlig to eventualiteter hvorved Svalbard ville kunne utgjøre en sikkerhetspolitisk belastning for Norge. De er de to samme eventualiteter som ble fremhevet under pkt (b), s. 39, med hensyn til landets politikk i den større (spesielt allianse-messige) sammenheng og med hensyn til landets politikk når det gjelder håndhevelsen av den norske myndighet på Svalbard. Hvis Norge skulle føre en politikk som medfører at vi fjerner oss fra det vestlige sikkerhetsfellesskap som vi er tilknyttet, vil dette kunne få alvorlige konsekvenser også med hensyn til Svalbards stilling, i og med at dette området allerede har en meget utsatt posisjon. Det er ikke umulig at nettopp NATO-garantien til Norge har vært den viktigste faktor som hittil har bidratt til Norges troverdighet som "vaktmester" for Svalbards sikkerhetspolitiske status quo. Svekkelse denne garantien, eller svekkelse Norges tilknytning til det vestlige sikkerhetsfellesskap, vil Svalbards utsatte posisjon meget lett føre til at øygruppen vil kunne bli en alvorlig sikkerhetspolitisk belastning for landet forøvrig. Her vil spesielt to faktorer spille inn i skjerpene retning:<sup>70</sup>

- Sovjet-flåtens (spesielt Nord-flåtens men også Østersjøflåtens) øvelsesmønster i Nord-Atlanteren, som medfører at Norge er i ferd med å befinne seg innenfor SSSRs fremskutte forsvarslinjer i dette avsnitt, og derved bidrar til å isolere Norge sikkerhetspolitisk fra det øvrige Vesten.
- Den økende tendens i USA til å revurdere og redusere sin sikkerhetspolitiske rolle i Europa, noe som kan medføre en svekkelse av Norges stilling.

I lys av det foregående er det ikke utelukket at Norge, som bl.a. J.J. Holst har antydnet,<sup>71</sup> bør ta hele sin sikkerhetspolitikk opp til fornyet overveielse, og eventuelt satse på for det første en sterkere og mer aktiv egensikring og for det annet på en "åpnere" og mer fleksibel basepolitikk.

Den annen eventualitet som ovenfor ble sagt å være av betydning, gjaldt Norges politikk lokalt på Svalbard. Hittil har den norske myndighetsutøvelse vært sparsom, og, overfor de sovjetiske samfunn på Svalbard, vært ytterst passiv og preget av en "ikke-innblandings"-politikk. Med den utvikling som er under vei på Svalbard, spesielt hva angår den økonomiske utnyttelse, vil også andre utenlandske interessenter enn de sovjetiske i stigende grad etablere seg. Dette vil medføre problemer for den norske myndighetsutøvelse, spesielt hva angår de forpliktelser til likebehandling som Norge har i henhold til Svalbardtraktaten. En fortsettelse av den passive linje som har vært fulgt, vil lett kunne føre til at de norske myndigheter mister kontroll over utviklingen. Resultatet vil kunne bli svekkelse av Norges troverdighet i "vaktmester"-rollen, og derved økende sikkerhetspolitisk usikkerhet i hele området. Fasit: At Svalbard vil bli en sikkerhetspolitisk belastning for landet forøvrig. For å forebygge en slik utvikling må Norge satse på å utøve en mer effektiv administrasjon, som kan føre en effektiv kontroll med den virksomhet som måtte foregå, og samtidig kunne ivareta alle parters legitime behov, bl.a. ved en adekvat utbygging av den totale infrastruktur på Svalbard.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> J.J. Holst, "Soviet Naval Power in the North Atlantic and Nordic Security", op.cit., s.15.

<sup>71</sup> Holst, "Security in Northern Europe and the North Atlantic", op.cit. (Jfr. også uttalelser i samme retning fra sjefen for NATOs Nordkommando, general Walker, iflg. NRK 2.12.1971).

<sup>72</sup> Jfr. Holst, "Security in Northern Europe...", op.cit., s.15-16.

### 3. Begrensende hensyn

Å hevde norske nasjonale interesser er en målsetning som naturligvis ikke bare er sikkerhetspolitisk avgrenset. At Norge fører en politikk som hevder de nasjonale interesser på andre felter enn de rent sikkerhetspolitiske (f.eks. med hensyn til næringsvirksomhet), tør imidlertid også antas å få gunstige bivirkninger for landets sikkerhetspolitikk. Samtidig er det klart at en politikk som setter rent nasjonalistiske verdier i høysetet, også må føres under hensyntagen til visse vesentlige begrensninger for å være i pakt med landets langsiktige nasjonale interesser. Det siktes her til de internasjonale forpliktelser som man har påtatt seg.

### 4. Å skjøtte Norges internasjonale forpliktelser

Som en sivilisert stat er det i Norges interesse at landet etterlever sine internasjonale forpliktelser, som hva Svalbard angår er ganske omfattende (se s. 3 og særlig s. 23). I tillegg til de rent sikkerhetspolitiske forpliktelser som Svalbardtraktaten pålegger Norge, kommer de forpliktelser som traktaten pålegger Norge til å utøve et rettferdig styre spesielt hva angår likebehandling av de forskjellige interessenters frihet til økonomisk virksomhet (jfr. Svalbardtraktatens art. 2, 3, 4, 7 og 8). I en videre forstand innebærer Svalbardtraktaten en positiv forpliktelse for Norge til å utøve en effektiv administrasjon over området. At det, prinsipielt sett, må være en del av Norges nasjonale målsetning med hensyn til Svalbard å skjøtte disse internasjonale forpliktelsene på beste måte, er det vel unødvendig å diskutere mer inngående.

Derimot vil et meget vesentlig spørsmål være: Hvordan kan Norge best etterleve sine internasjonale forpliktelser, uten at dette hensyn kommer på tvers av landets sikkerhetspolitiske behov?

Dette spørsmålet burde ikke reise noen uovervinnelige problemer hva Svalbard angår. Som de foregående analyser og betraktninger tør ha godtgjort, er det i pakt med Norges sikkerhetspolitiske behov at Svalbards sikkerhetspolitiske status quo bevares. Norges forpliktelse til å innrømme alle interessenter fri og lik adgang til økonomisk utnyttelse av Svalbard kan imidlertid, som påpekt foran (s. 23) skape problemer. Disse problemene bør imidlertid kunne tackles, og de uønskede sikkerhetspolitiske konsekvenser kunne nøytraliseres, ved at Norge i desto større grad bestreber seg på å etterleve sin videre forpliktelse til å utøve en effektiv administrasjon, som skulle gi landet den fornødne kontroll med utviklingen.

## SIKKERHETSPOLITIKKEN SOM REDSKAP FOR Å FREMME DE NASJONALE MÅLSETNINGER

### 1. Sikkerhetspolitikken som redskap

Vi vil her ta utgangspunkt i den generelle påstand at et lands sikkerhetspolitikk ikke bare er et mål i seg selv, men også har som funksjon å være et redskap for å fremme landets øvrige nasjonale målsetninger. Dette reiser da flere spørsmål, som f.eks. hvorvidt den norske sikkerhetspolitikk med hensyn til Arktis i så henseende har vært vellykket, hvorvidt den kan

gjøres mer formålstjenlig, og i tilfelle hvordan. For bedre å kunne vurdere slike spørsmål, vil vi se litt nærmere på den faktiske utøvelse av norsk arktisk sikkerhetspolitikk.

## 2. De utøvende aktører

Hvem er det som ivaretar/utøver norsk sikkerhetspolitikk med hensyn til Arktis? Hvordan utformes politikken, dvs. hvordan foregår beslutningsprosessene? Hvem har kompetanse (myndighet) til å delta i utformingen av denne politikken?

Sikkerhetspolitikk er et felt hvor normalt særlig to instanser har faglig kompetanse: Utenriksledelsen og forsvarsledelsen (hvori inngår både de sivile og militære komponenter). Norsk sikkerhetspolitikk i Arktis synes i påfallende høy grad å bli utformet av Utenriksdepartementet alene. Det tør derfor være interessant å få klarlagt hvilke roller de respektive instanser faktisk spiller, hva slags interaksjoner det eventuelt er på dette felt mellom Utenriksdepartementet (UD) og forsvarsmyndighetene (FD, FST o.a.), i hvilken grad fagmilitære hensyn gjør seg gjeldende ved utformingen av politikken, etc.

## 3. Institusjonell plassering og praktisk utforming

Nå er ikke "sikkerhetspolitikk" formelt sett noe eget saksområde i norsk politisk og administrativ praksis. I praksis har man å gjøre med en rekke adskilte saksområder og konkrete enkeltsaker som i varierende grad kan ha sikkerhetspolitisk relevans. For å få et innblikk i hvordan norsk sikkerhetspolitikk med hensyn til de arktiske besittelser ivaretas og utøves, er det derfor nødvendig å ha en viss bakgrunnskjennskap til kompetansefordelingen mellom de forskjellige offentlige instanser som er med på å utforme landets politikk i en videre forstand med hensyn til disse besittelsene.

Tradisjonelt har Industridepartementet (tidligere Handelsdepartementet) vært den offentlige instans som har hatt mest å si i saker som angikk Svalbards forvaltning. Dette hang sammen med kullgruve-driftens betydning; den viktige bergmesterstillingen sorterer under Industridepartementet, og det samme gjaldt i tidsrommet 1936-53 også for sysselmanen, som er områdets øverste lokale administrative myndighet. Sysselmansstillingen ble i 1953 overført til Justisdepartementet. En nyordning fant sted ved kgl. res. av 6. januar 1965,<sup>73</sup> da sentraladministrasjonens behandling av Svalbard-saker ble lagt til vedkommende fagdepartementer. Samtidig ble det Interdepartementale Svalbardutvalg (nå "Polarutvalg") opprettet som et koordinerende og konsultativt organ for sentraladministrasjonen ved behandling av Svalbard-saker; dette utvalgets sekretariat ble lagt til Justisdepartementet. Hva behandlingskompetanse for Svalbard-saker angår, har man altså idag en vidtgående oppstyking mellom forskjellige offentlige instanser, men med Justisdepartementet i en særlig sentral posisjon. Forøvrig har Fiskeridepartementet, Industridepartementet, Kirke- og Undervisningsdepartementet, Kommunaldepartementet, Samferdselsdepartementet osv. ansvaret for å administrere hver sine fagområder for Svalbards vedkommende. Både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet står formelt sett noe perifert i bildet. For Forsvarsdepartementets vedkommende henger dette sammen med at området jo er demilitarisert, følgelig er der ingen militære anlegg, personell o.l. for departementet å administrere. Hva UD angår, har man som rimelig er, ikke funnet det akseptabelt å la departementet administrere norsk territorium, noe som må være en innenrikspolitisk sak. Ikke

<sup>73</sup> Skagestad, Norsk polarpolitikk, op.cit., s.162.

desto mindre har UD i praksis kommet sterkt med i de aktuelle beslutningsprosesser fordi de aller fleste saker vedrørende de norske arktiske besittelser også har et utenrikspolitisk aspekt.<sup>74</sup> Selv teknisk og ”upolitisk” betonte saker som gjelder lokale forhold på territorium som ubestridelig er norsk, vil ofte i større eller mindre grad berøre forholdet til fremmede stater. Dette gjelder praktisk talt alle saker vedrørende Svalbard, forsåvidt som den norske administrasjon og suverenitetsutøvelse der er regulert ved internasjonal avtale. For Svalbards vedkommende kommer også forholdet til SSSR inn som et skjerpene moment i så måte, uavhengig av Svalbardtraktatens generelle konsekvenser forøvrig. Mens derfor f.eks. anlegg av en flyplass i det ”egentlige Norge” er en rent indrepolitisk sak, vil et tilsvarende tiltak for Svalbards vedkommende også angå forholdet til fremmede stater, og følgelig vil UD bli trukket inn i beslutningsprosessen. I de konkrete tilfeller vil dette skje på den måten at et fagdepartement som har en utenrikspolitisk relevant Svalbard-sak til behandling, vil ta kontakt med og konsultere UD. På samme måte vil også Forsvarsdepartementet bli konsultert i de tilfeller hvor man har å gjøre med saker som også må antas å ha sikkerhetspolitisk relevans.

#### 4. Utenriksdepartementets nøkkelrolle

Det synes åpenbart at UD i sin behandling av saker som angår de norske arktiske besittelser, er seg meget bevisst disse områdenes strategiske og sikkerhetspolitisk sterkt sensitive karakter. Det er neppe tvil om at utenriksledelsen er tilbøyelig til å ta strategiske og sikkerhetspolitiske hensyn i sine overlegninger, og la betraktninger av denne art spille en sentral rolle for de avgjørelser som fattes (eller eventuelt ikke fattes, nettopp utifra de samme hensyn). Til tross for sin utvilsomme innsikt og kompetanse i slike saker, består utenriksledelsen likevel ikke primært av folk som har strategi som hoved-spesialitet. Et etterhvert velbrukt munnhell sier at strategi og sikkerhetspolitikk er altfor alvorlige ting til å overlates til de militære. Man kan imidlertid også snu litt på det, og si at disse saker er altfor alvorlige til at den fagmilitære ekspertise bør holdes utenfor. Hvorom allting er, så kan man stundom få inntrykk av at utenriksledelsen ved enkelte anledninger kan ha vært vel meget tilbøyelig til å legge vekt på Svalbards (utvilsomme) strategiske sensitivitet, og til derfor å handle utifra overveiende sikkerhetspolitiske betraktninger. I hvilken grad utenriksledelsen gjennomgående har handlet i forståelse med forsvarsmyndighetene og eventuelt på grunnlag av disse myndigheters vurderinger, kan jeg vanskelig ha noen formening om. Alt tyder imidlertid på at forsvarsmyndighetene har funnet den praksis som er innarbeidet og den politikk dette har avstedkommet, fullt akseptabelt. Om man vil tillate seg en smule ytterligere spekulasjon, vil man kunne si at dette kan tyde på ett av to:

- Den arktiske sikkerhetspolitikk som vår utenriksledelse har ført, har vært i samsvar med hva forsvarsmyndighetene har funnet ønskelig og tilrådelig.
- Forsvarsmyndighetene har primært vært opptatt av det ”egentlige Norges” sikkerhetspolitikk, og har ansett saker vedrørende Svalbard som noe som befinner seg utenfor deres kompetanse- eller interesse-felt.

Det er vel ikke utenkelig at begge de to antydde muligheter i noen grad kan ha spilt inn.

#### 5. Konkluderende betraktninger

---

<sup>74</sup> Ibid, s.180.

Hva kan man på bakgrunn av de erfaringer som foreligger, slutte med hensyn til måten hvorpå norsk sikkerhetspolitikk i Arktis har vært praktisert som redskap for å fremme de videre nasjonale målsetninger?

Om dette forhold har jeg tidligere hevdet for Svalbards vedkommende at med den politikk som man utifra sikkerhetspolitiske betraktninger har fulgt, står det ”ikke til å nekte at norske egeninteresser derved er blitt skadelidende”.<sup>75</sup> Såvidt jeg kan bedømme, er dette en påstand som må opprettholdes. Dermed er det naturligvis ikke sagt at den norske sikkerhetspolitikk i Arktis bare har vært til skade for våre nasjonale interesser og målsetninger i videste forstand, og totalt sett bare har vært mislykket. Norsk arktisk sikkerhetspolitikk har vært preget av en meget høy grad av forsiktighet, en linje som i og for seg har vært vellykket forsåvidt som den iallfall ikke har ført til noen katastrofe i landets forhold til fremmede makter. Man kan imidlertid spørre seg om det ikke på sett og vis har gjort seg gjeldende en over-forsiktighet, som har smittet over på holdninger og handlinger vedrørende saksområder som i og for seg ikke skulle være så overvettets delikate og følsomme i sikkerhetspolitisk sammenheng, men som kanskje er blitt det som følge av myndighetenes situasjons-oppfattelse og praksis. I så fall vil man kunne si at den sikkerhetspolitikk som har vært praktisert, har medvirket til stagnasjon på to felter som er av vital betydning for å fremme våre nasjonale målsetninger på Svalbard, henholdsvis:

- Svalbard er blitt hengende efter i den generelle utvikling, spesielt hva angår utbyggingen av den infrastruktur (teknisk, transport- og kommunikasjonsmessig) som vil være nødvendig for en videre utvikling av områdets økonomiske utnyttelsesmuligheter.
- Man har ikke fått den oppgradering og utbygging av det administrative apparat som vil være nødvendig forat norske myndigheter skal kunne utøve effektiv kontroll over området og over den virksomhet som måtte komme igang der, slik at Norge fortsatt vil kunne bevare en adekvat kontroll over den generelle politiske og spesielt sikkerhetspolitiske utvikling.

## FREMTIDSIMPLIKASJONER

Det er mulig at jeg i det foregående har tegnet opp et noe for dystert situasjonsbilde. Like fullt tror jeg vi står overfor en situasjon som innebærer en rekke utfordringer til våre politiske og administrative myndigheter, dersom man skal kunne tackle utviklingen og fremme de nasjonale målsetninger (i videste forstand) på en mest mulig tilfredsstillende måte. Jeg skal vokte meg vel for å påstå at jeg her sitter inne med noen patenløsning for hvordan myndighetene bør møte disse utfordringene. Jeg kan likevel tenke meg at en riktig linje må være at man, selvsagt innen de rammer som Svalbardtraktaten gir, satser på et høyere aktivitetsnivå for først og fremst å sikre nasjonal kontroll over utviklingen i Svalbard-området. Dette vil bl.a. måtte innebære en revurdering av den ”ikke-innblandings”-linje man har ført vis-à-vis russerne, ledsaget av en sterkere håndhevelse av Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. En slik politikk vil måtte forutsette en større grad av dristighet enn man hittil har tillatt seg, samtidig som den også vil måtte innebære at man ikke derved gir den tradisjonelle forsiktighet på båten. Det er ikke umulig at det i noen grad også vil kunne være aktuelt med en revurdering av de sikkerhetspolitiske behov og muligheter som gjør seg gjeldende i området, forsåvidt som disse forhold virker inn på landets politikk forøvrig.

<sup>75</sup> Skagestad, ”Svalbard og Norge”, op.cit., s.27.



**Litteratur**

Aftenposten, 2/11 -65: "Vår suverenitet på Svalbard er kommet i en svak stilling", (Foredrag av Tore Gjelsvik i Oslo Militære Samfund).

Araldsen, O.P., "Norske polarinteresser i forfall", Morgenbladet 28/5 -64.

Araldsen, O.P. og Tenvik, A., Oversikt over fiske, fangst og norske polarinteresser, Oslo 1968.

Arctic Bibliography, Washington 1953.

Armstrong, Terence E., The Russians in the Arctic, London 1958.

Armstrong, T.E., "Soviet Terms for the North of the USSR", Polar Record, vol.10, no.69 (1961).

Armstrong, T.E., The Northern Sea Route, foredrag fra "The Ditchley Conference on the Arctic Ocean", mai 1971.

Brejtfus, Leonid, "O razgranitsjenii severnoj poljarnoj oblasti", Morskoj sbornik, no.1: 3-13, Leningrad 1927.

Brundtland, Arne Olav, "Sovjetmarinen og norsk sikkerhetspolitikk", NUPI-Notat N-12, april 1971.

Butler, William E., "Soviet Arctic and the Northeast Passage", Ocean Science News, Nautilus Press Inc., Washington D.C., No.2, juni 1971.

Cooper, John C., "Airspace Rights over the Arctic", Air Affairs, vol.3, no.3, Dec. 1950.

Durdenevskij, V.N., "Problema pravogo rezjima pripoljarnykh oblastej; Antarktika i Arktika", Vestnik moskovskogo universiteta, no.7, Moskva 1950.

Evensen, Jens, Muligheter og rettigheter på havbunnen, Elingaard Forlag, Oslo 1970.

Farmand, nr.3, 1947, "Svalbard".

Farmand, nr.3, 1947, "Omkring sovjetkravene".

Farmand, nr. 4, 1947, "Ugler i mosen".

Farmand, nr.8, 1947, "Arktis".

Farmand, nr.16, 1947, "Arktis".

Farmand, nr.22, 1947, "Hva foregår i Ishavet?"

Farmand, nr.24 og nr.26, 1947, "Polare unnlåtelsessynder".

Giverholt, Helge, "Storpolitikk i pol-områdene", Tidens Ekko, nr.3, 1948, Oslo 1948.

Hambro, Edvard, "Havbunn og verdenspolitikk", Bergens Privatbanks Kvartalsskrift, nr.4, 1969.

Hanevold, Truls; Skagestad, Odd Gunnar og Sollie, Finn, ”Ekstra-nasjonale rikdommer - Hvem skal kontrollere havbunnen, Antarktis og verdensrommet?”, Tidens Ekko-boken FN etter 25 år?, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 1970.

Hangaard, Simen Kr., ”Kontinentalsokkelen”, Arbeiderbladet 25/9 -70.

Hoel, Adolf, Om ordningen av de territoriale krav på Svalbard, Oslo 1928.

Hoel, A., Trues våre arktiske interesser?, Oslo 1931.

Hoel, A., Suverenitetsspørsmålene i polartraktene, Oslo 1928.

Hoel, A., Norges interesser i polartraktene, Oslo 1942.

Holst, Johan Jørgen, ”Norsk olje- og sikkerhetspolitikk: En problemskisse”, Internasjonal Politikk, nr.1, 1971.

Holst, J.J., ”The Soviet Union and Nordic Security”, NUPI-Notat N-15, mai 1971.

Holst, J.J., ”Security in Northern Europe and the North Atlantic”, NUPI-Notat N-15, mai 1971.

Holst, J.J., ”Soviet Naval Power in the North Atlantic and Nordic Security”, NUPI-Notat N-21/2, oktober 1971.

Hvem, Hva, Hvor 1970 (Aftenpostens oppslagsbok), Oslo 1969.

Korovin, Jevgenij A., ”USSR and Polar Lands”, Soviet Law, No.3, Moskva 1926.

Korovin, Je.A., ”The problem of air occupation in connection with the rights over the polar regions”, The Collection of Works of the Section for Air Law of the Union of the Societies ”Ossoviachim” of the USSR, First Part, Moskva 1927.

Lakhtin, V.L., Prava na severnye poljarnye prostranstva, Izd. Kommissariata Vnjesjnikh Del, Moskva 1927.

Lansing, Robert, ”A Unique International Problem”, American Journal of International Law, vol.XI, 1917.

Lloyd, Trevor, ”Open Skies in the Arctic?”, International Journal, vol.XIV. no.1, 1958-59.

Macdonald, R.St.J. (ed.), The Arctic Frontier, University of Toronto Press 1966.

Martin, Anthony, ”NATO's arctic flank”, The Norseman, vol.12, 1954.

Mathisen, Trygve, Svalbard in the changing Arctic, Oslo 1954.

Mathisen, T., Trekk ved utviklingen i de arktiske strøk, Utenriksdepartementet, Pressetjenesten, Oslo 1952.

Mathisen, T., Svalbard i internasjonal politikk 1871-1925, Oslo 1952.

Miller, David Hunter, ”Political Rights in the Polar Regions”, Foreign Affairs, New York, vol. 4, 1925-26.

Norges Lover, 27. februar 1930, nr.2. Lov om Jan Mayen.

Norsk Lovtidende, nr.9, 28. sept. 1925, s.551. Svalbardtraktaten av 9. februar 1925.

- Norsk Polarinstitut, List of publications printed before January 1962, Oslo 1962.
- Ording, Arne, "Svalbard", Internasjonal Politikk, nr.1, Oslo 1947.
- Pedersen, Gunnar S., "Svalbard - utvikling eller stagnasjon", Norsk Militært Tidsskrift, nr.1, 1968.
- Pharand, Donat, "Freedom of the Seas in the Arctic Ocean", University of Toronto Law Journal, nr.19, 1969.
- Pravda, 24/1 -70, "Olje fra Arktis" (N. oversettelse).
- Sjaastad, Anders C., "Norsk sikkerhetspolitikk og sovjetisk maritim utvikling", NUPI-Notat N-25, desember 1971.
- Skagestad, Odd Gunnar, "Svalbard og Norge", Farmand, nr.15, 1970.
- Skagestad, O.G., Norsk polarpolitikk. Hovedtrekk og utviklingslinjer i norsk polarpolitikk 1905-1970, Magistergradsavhandling, Universitetet i Oslo, våren 1971.
- Skogan, John Kristen, "Forutsetninger for sonearrangementer i Europa", Internasjonal Politikk, nr.4-5, 1969.
- Smedal, Gustav, Erhvervelse av statshøiher over polarområder, Oslo 1930.
- Stefansson, Vilhjalmur, The Northward Course of Empire, New York 1922.
- Sutherland, R.J., "The Strategic Significance of the Canadian Arctic", The Arctic Frontier, Toronto 1966.
- Svarlien, Oscar, "The Legal Status of the Arctic", American Society of International Law, Proceedings, april 1958.
- Svarlien, O., "The Sector Principle in Law and Practice", Polar Record, vol.10, no.66, sept. 1960.
- Taracouzio, T.A., Soviets in the Arctic, New York 1938.
- Ytreland, Ivar, "Er Norge på tilbaketog i polarstrøkene?", Aftenposten 2/4 -63.
- Wulff, T., "Sovjets intressen i Arktis", Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning, 13/5 -58.
- Ørvik, Nils, Nordkalotten - konflikt eller sameksistens?, Oslo 1962.
- Ørvik, N., Europe's Northern Cap and the Soviet Union, Cambr., Mass., 1963.

**VEDLEGG 2****Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (”Svalbardtraktaten”, inngått 9. februar 1920).<sup>#</sup>**

(De kontraherende parters navn)

Som nærer det ønske ved en anerkjennelse av Norges høihetsrett over Spitsbergen-øgruppen, derunder innbefattet Bjørnøya, å se innført et rettfærdig styre i disse egner, skikket til å sikre deres utvikling og fredelige utnyttelse,

Har opnevnt som sine respektive befullmektigede til å slutte en traktat i dette øiemed:

-----

Som, efter å ha utvekslet sine fullmakter, der er funnet i god og behørig form, er kommet overens om følgende:

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

**Art. 2** Alle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann.

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

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

**Art. 3** Alle de høie kontraherende parters undersåtter skal i farvannene, fjordene og havnene innen de områder som er nevnt i artikkel 1 ha like rett til adgang og ophold – uten hensyn til grunn eller formål; de skal der kunne drive uhindret allslags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på fullstendig like fot, forutsatt at de retter sig efter de stedlige lover og forskrifter.

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

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

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

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

**Art. 4** Alle offentlige trådløse telegrafstasjoner som er eller blir opprettet med den norske regjeringens tillatelse eller efter dens tiltak i de egner som er nevnt i artikkel 1, skal alltid stå åpen på helt like fot for meddelelser fra skib av alle flagg og fra de høie kontraherende parters undersåtter på de vilkår som er fastsatt i radiotelegrafoverenskomsten av 5. juli 1912 eller fastsettes i den internasjonale overenskomst som måtte bli avsluttet istedenfor den.

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

**Art. 5** De høie kontraherende parter anerkjenner nytten av å opprette en internasjonal meteorologisk stasjon i de egner som er nevnt i artikkel 1. Ordningen av denne stasjon vil bli gjenstand for en senere overenskomst.

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

<sup>#</sup> Senere tiltrådt av ytterligere et tredvetalls stater. Trådt i kraft 14. august 1925.

**Art. 6** Med forbehold av bestemmelsene i nærværende artikkel skal erhvervede rettigheter som tilhører de høie kontraherende parters undersåtter anerkjennes som gyldig.

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

**Art. 7** Med hensyn til erhvervelse, utnyttelse og utøvelse av eiendomsrett, derunder innbefattet bergverksrettigheter, forplikter Norge sig til i de områder som er nevnt i artikkel 1, innrømme alle de høie kontraherende parters undersåtter en behandling basert på fullstendig likestilling og overensstemmende med bestemmelsene i nærværende traktat.

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

**Art. 8** For de områder som er nevnt i artikkel 1 forplikter Norge sig til å istandbringe en bergverksordning som særlig av hensyn til skatter, gebyrer eller avgifter av enhver art og de almindelige eller særlige arbeidsvilkår skal utelukke alle forrettigheter, monopoler eller begunstigelser til fordel for staten eller for undersåtter av nogen av de høie kontraherende parter, Norge innbefattet, og sikre det lønnede personale av enhver art de nødvendige lønnsgarantier og garantier for beskyttelse av dets fysiske, moralske og intellektuelle velvære.

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

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

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

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

**Art. 10** Inntil de høie kontraherende parters anerkjennelse av en russisk regjering måtte gi Russland anledning til å tiltre denne traktat, skal russiske undersåtter og selskaper nyte samme rettigheter som de høie kontraherende parters undersåtter.

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

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

Ratifikasjonsdokumentene skal deponeres i Paris snarest mulig.

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

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

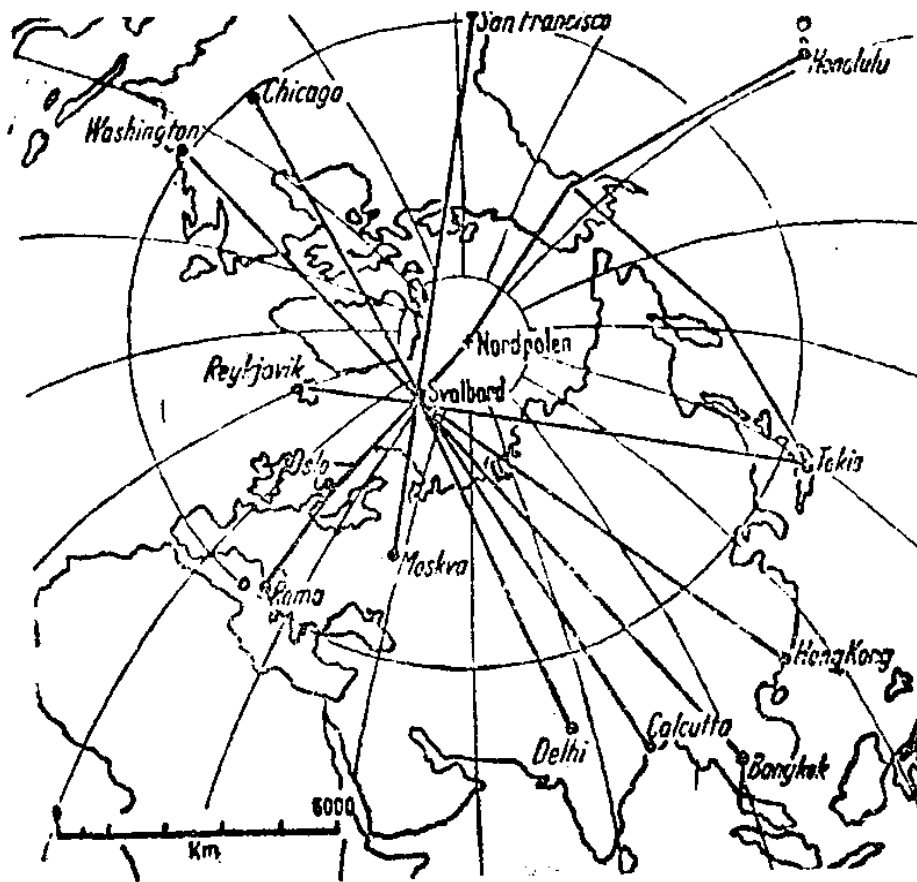
De utenforstående makter skal innbys av den franske Republikks regjering til å slutte sig til denne traktat, når den er behørig ratifisert. Denne tilslutning skal skje ved notifikasjon til den franske regjering som vil ha å underrette de andre kontraherende parter.

Til bekreftelse av dette har ovennevnte befullmektigede undertegnet nærværende traktat.

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

**VEDLEGG 3**

Kartskisse hentet fra Gunnar S. Pedersen, "Svalbard - utvikling eller stagnasjon?", Norsk Militært Tidsskrift, nr. 1, 1968, s. 3.



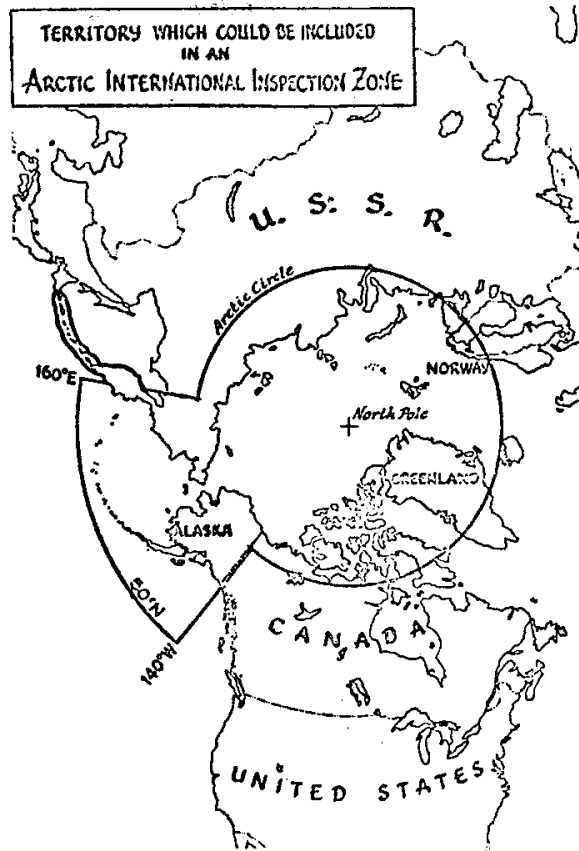
*Svalbard som luftgeografisk sentrum for flytrafikken mellom kontinentene.*

# President Eisenhower's "Open Skies Proposal"

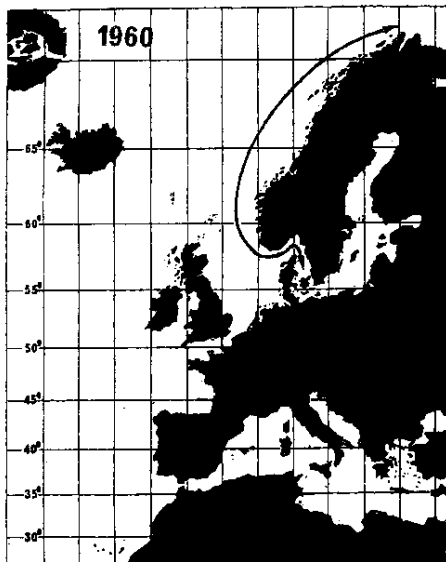
55

VEDLEGG 4

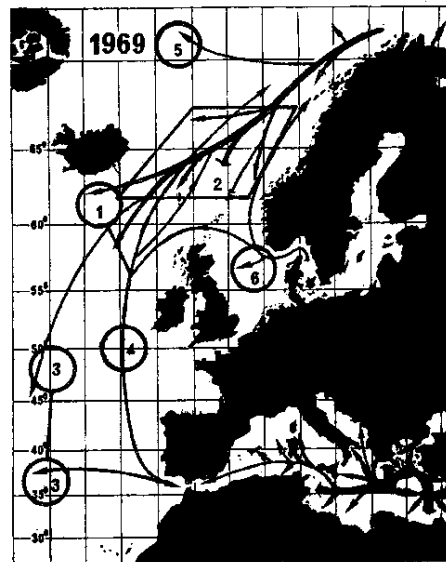
President Eisenhower's "Open Skies Proposal"



*From chart of United States proposal at April 29, 1958 meeting of the United Nations Security Council (U. N. Doc. S/P. V. 1814, April 29, 1958).*

**VEDLEGG 5****Utviklingen i sovjetmarinens øvelsesmønstre i Nord-Atlanteren**

Sovjetiske marinefartøyer i åpent hav var i 1960 et ytterst sjeldent syn, bortsett fra sporadiske overføringer av enheter mellom Østersjøflåten og Nordsjøflåten.



1) Vårmanøvrer 1969 begynte i området mellom Island og Færøyene med et stort antall skip. 2) og 3): Øvelsene omfattet den første betydelige forsterkning av Middelhavsstyrker fra Nordflåten, hvorefter en styrke besøkte det Karibiske hav. 4) En ny forsterkning av Middelhavsflåten fra Nord i september og oktober. 5) og 6): Andre manøvrer i områdene.  
(—«Nato Letter» sept. 1970. «Special Naval Issue».)

Utviklingen i sovjetmarinens øvelsesmønstre i Nord-Atlanteren

**VEDLEGG 5**