

Svalbardtraktaten og norsk Svalbard-politikk: En kritisk vurdering av enkelte vanlige oppfatninger.

1. Suvereniteten.

Man opplever stundom at det blir hevdet at "Norge har ikke suvereniteten over Svalbard, bare en 'höyhetsrett'". Selv en eller velinformert iakttager som Kjell Fjörtoft (forfatteren av boken Rapport fra Svalbard. En del av Norge?, Oslo 1972) har hevdet dette syn, bl.a. i en artikkelserie i Dagbladet i november 1974.

Hva er så det faktiske forhold?

Grunnlaget for Svalbards suverenitetstilhørighet finner vi i Svalbardtraktaten av 9.februar 1920, hvor det i norsk oversettelse bl.a. heter at (artikkel 1): "De höie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede höihetsrett over Spitsbergen-ögruppen..." Her finner vi altså ganske riktig ordet 'höihetsrett', som imidlertid bare er et annet (mer "fornörsket") ord for 'suverenitet'. La oss imidlertid også - for ordens skyld - se på Svalbardtraktatens autentiske tekst og ikke bare på den norske oversettelse. Traktaten ble utferdiget i to autentiske versjoner, henholdsvis på engelsk og fransk. I den engelske tekst har den ovenfor siterte setning følgende ordlyd: "The High Contracting Parties undertake to recognise, subject to the stipulations of the present Treaty, the full and absolute sovereignty of Norway over the Archipelago of Spitsbergen..." Vi merker oss at det uttrykk som er brukt, er (full and absolute) sovereignty, som umiskjennelig betyr det samme som (full og uinnskrenket) suverenitet.

En annen sak er at man ved videre gjennomlesning av Svalbardtraktaten vil finne at "de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat" innebærer at Norge i sin utövelse av suvereniteten over Svalbard er underlagt begrensninger og forpliktelser av en slik art at suverenitetens karakter av å være "full and absolute" ("full og uinnskrenket") nok forekommer noe redusert. Men de nevnte "vilkår" (i den autentiske tekst: "stipulations") må oppfattes - i h.t. gjengs folkerettslig teori og praksis - som unntak i relasjon til et hovedprinsipp, og hovedprinsippet forblir bestemmelsen om den hele og fulle suverenitet.

Den vurdering som jeg her har gitt uttrykk for, er såvidt jeg vet helt i samsvar med de norske myndigheters offisielle oppfatning.

2. Likebehandlingsprinsippet.

I Svalbardtraktatens artikkel 7 forplikter Norge seg til "å

innrømme alle de kontraherende parter undersätter en behandling basert på fullstendig likestilling", i overensstemmelse med bestemmelsene i Svalbardtraktaten, når det gjelder ervervelse, utnyttelse og utövelse av eiendomsrett og bergverksrettigheter. Likebehandlingsprinsippet blir eksplisitt uttrykket også i artikler 2, 3, 4 og 8, og gjelder de næringsgrener som er særlig oppregnet, dvs. maritim virksomhet (fiske og fangst m.v.), industri-, bergverks- og handelsvirksomhet.

I sin bok Det politiske Svalbard (Oslo 1975, s.43) anfører Willy Östreng følgende:

Likebehandlingsprinsippet får ikke samme anvendelse overfor alle nasjonaliteter på Svalbard. I traktatsammenheng står nordmennene i en særstilling. Norske borgere på Svalbard er i likhet med nordmenn generelt underlagt norsk lov uavhengig av suverenitetsbegrensningene i traktaten. Denne særstilling følger av folkerettens generelle prinsipp om at en multinasjonal konvensjon som innrømmer andre lands borgere visse rettigheter på et gitt lands territorium, ikke kan utlegges som begrensninger i landets råderett over egne borgere. Da Norge overtok Svalbard i 1925 og samtidig godtok traktatens klare suverenitetsbegrensninger, forpliktet regjeringen seg således ikke til å gi avkall på råderetten over norske borgere. Det var heller ingen av statene som deltok i forhandlingene om Svalbards mellomfolkelige status i Paris i 1919 som ønsket å påføre Norge slike hensiktsløse begrensninger. Suverenitetsbegrensningene hadde utelukkende til formål å sikre disse statenes egne strategiske og økonomiske interesser i området. Den eneste forpliktelse den norske regjering er blitt pålagt i denne sammenheng er at den ikke kan behandle nordmenn "gunstigere i nogen retning" enn utenlandske interessenter.

I sin anmeldelse av Östrengs bok sier journalisten Björn Hansen (i kronikken "Det politiske Svalbard", Arbeiderbladet 8.7.1975) det på denne måten:

Faktisk er norske borgere de eneste som Norge etter Svalbardtraktaten kan behandle ugunstigere enn andre.

De norske myndigheters offisielle syn kommer til uttrykk i St.meld. nr.39 (1974-75) Vedrørende Svalbard, hvor det på s.8 hevdes at:

Traktaten kan heller ikke påberopes som en hindring for at norsk lovgivning eller myndighetsutövelse diskriminerer til ugunst for nordmenn, f.eks. ved at nordmenn pålegges særlige byrder.

Våre myndigheters oppfatning er altså at Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp ikke gjelder for norske borgere, som overfor den norske stat ikke kan påberope seg traktatens bestemmelser. Resonnementet er såvidt skjønnes ^(i vesentlig måne) sammenfallende med det som Östreng gir uttrykk for i sitatet ovenfor. Hovedpoenget i resonnementet er det som vi finner på s.18 i Inngåelse av oversøyskomster med fremmede stater, Praktisk veiledning for saksbehandlere i Utenriks-

departementet (Rettsavdelingen, 1.august 1966):

I en rekke land, deriblant de Forente Stater, blir inngåtte overenskomster som hovedregel uten videre "the law of the land". ... Dette gjelder ikke i Norge. Inngåtte overenskomster med fremmede stater får hos oss intern rettsvirkning bare ved interne gjennomføringsbestemmelser. Slike gjennomføringsbestemmelser kan treffes ved lov, ved Kgl. resolusjon eller ved vedtak av et departement, alt etter hva slags bestemmelser det er tale om.

Anvendt på Svalbardtraktaten må dette utlegges dithen at Svalbardtraktaten ikke har direkte intern rettsvirkning i Norge, og at traktatens bestemmelser om likebehandling og ikke-diskriminering bare binder den norske stat forsåvidt angår dens forhold til de andre traktatpartenes undersåtter, og at den norske stat i sitt forhold til norske borgere ikke er bundet i så måte.

Resonnementet synes bunnsolid og vanntett.

Det bygger imidlertid på den feilaktige forutsetning at Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling ikke er gitt intern rettsvirkning ved noen intern gjennomføringsbestemmelse. Men en slik gjennomføringsbestemmelse har man, nemlig Bergverksordningen for Svalbard, vedtatt ved kgl. resolusjon av 7.august 1925.

Svalbardtraktatens artikkel 8 påla Norge en forpliktelse til å istandbringe en bergverksordning i samsvar med retningslinjer som traktatartikkelen samtidig trakk opp. Ved vedtagelsen den 7.august 1925 av Bergverksordningen for Svalbard innfridde Norge denne forpliktelsen. Bergverksordningen inneholder bl.a. følgende bestemmelse (§2. 1.):

Rett til å søke efter og til å erverve og utnytte naturlige forekomster av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utvinnes gjennom bergverksdrift tilkommer, under iakttagelse av forskriftene i denne bergverksordning og på fullstendig like vilkår så vel med hensyn til beskatning som i andre henseender, foruten den norske stat:

a. Alle undersåtter av de stater som har ratifisert eller sluttet seg til Spitsbergentraktaten.

b. Selskaper som er hjemmehørende og lovlig stiftet i nogen av de nevnte stater.

Bergverksordningen stadfester uttrykkelig (forsåvidt bergverksdrift angår) Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. Og Bergverksordningen er ikke som Svalbardtraktaten bare en overenskomst mellom Norge og fremmede stater. Bergverksordningen er vedtatt ved Kgl. resolusjon og har som sådan intern rettsvirkning i Norge. Den bestemmelser om "fullstendig like vilkår" kan påberopes av norske borgere overfor den norske stat.

Det offisielle norske syn, slik det kommer til uttrykk i det foran (s.2) siterte utdrag fra St.meld. nr.39, er derfor ikke riktig. For såvidt bergverksdrift angår, kan Svalbardtraktaten

- om enn indirekte, via den gjennomføringsbestemmelse som utgjøres av Bergverksordningen - "påberopes som en hindring for at norsk lovgivning eller myndighetsutövelse diskriminerer til ugunst for nordmenn, f.eks. ved at nordmenn pålegges særlige byrder" (jfr. foranstående sitat fra St.meld. nr.39).

3. Naturvern.

Det er en utbredt oppfatning på offisielt såvel som privat hold at Svalbardtraktaten pålegger Norge en positiv forpliktelse eller ansvar når det gjelder naturvern på Svalbard. Forholdet kan belyses ved en del eksempler:

I St.meld. nr.39 (1974-75) Vedrørende Svalbard heter det (s.43) således at:

Norges ansvar vedrørende naturvern på Svalbard kommer klart til uttrykk i Svalbardtraktaten.

I sin tale i Universitets aula i anledning av 50-års jubiléet for norsk suverenitet over Svalbard, 14.august 1975, uttalte utenriksminister Knut Frydenlund bl.a:

Traktaten forplikter oss til å ta vare på Svalbards dyre- og planteliv. Den forutsetter en balanse mellom naturvern og økonomisk virksomhet på Svalbard.

(Ovenstående er sitert fra UD-informasjon nr.40, 18.august 1975, s.11).

Professor Olav Gjærevoll berører også temaet i sin artikkel "MAB i Norge: Ishavets økologiske 'Galapagos'. Litt om utnyttning, naturvern og forskning på Svalbard", Forskningsnytt, Nr.2, 1975, s.17, hvor han fastslår at:

Norges ansvar vedrørende naturvern på Svalbard kommer klart til uttrykk i den internasjonale Svalbardtraktaten av 1920.

I sin bok Det politiske Svalbard (op.cit.) anfører Willy Östreng på s.25 at:

I henhold til traktatens artikkel 2, annet ledd, er det Norges ansvar å sikre bevarelsen, og eventuelt gjenopprettelsen av dyre- og plantelivet på Svalbard. Dette er en viktig forpliktelse...

Den samme oppfatning har vært hevdet av Truls Hanevold i hans kronikk "Økonomisk virksomhet og naturvern på Svalbard", Aftenposten 22.4.1972.

La oss imidlertid se hva den relevante bestemmelse i Svalbardtraktaten (artikkel 2, annet ledd) faktisk sier om forholdet. I den norske oversettelse heter det bl.a. følgende:

Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til å sikre bevarelsen og - om nødvendig - gjenopprettelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann...

I den autentiske (engelsksproglige) tekst lyder samme bestemmelse som så:

Norway shall be free to maintain, take or decree suitable measures to ensure the preservation and, if necessary, the re-constitution of the fauna and flora of the said regions, and their territorial waters...

Nøkkelordene i de to versjonene er henholdsvis "tilkommer" og "free to". Det er altså ikke tale om at Svalbardtraktaten pålegger Norge noen positiv forpliktelse eller ansvar, men snarere om en adgang Norge har til å føre en naturvernpolitikk på betingelse av at de retningslinjer (vedrørende likebehandling) som traktatens artikkel 2 videre trekker opp, følges.

(Dersom det hadde vært meningen å pålegge Norge noe ansvar eller forpliktelse vedrørende naturvern på Svalbard, ville man ha måttet bruke andre formuleringer i traktaten. I den engelske tekst ville således "Norway shall be free to..." være erstattet med "Norway undertakes to..." eller lignende; tilsvarende i den norske tekst ville man istedenfor "Det tilkommer Norge..." måtte skrive "Det påhviler Norge...", "Norge forplikter seg til..." eller lignende).

Oslo, Sommeren 1975.

Odd Gunnar Skagestad