

På tynn is?

Koordineringen av norsk svalbardpolitikk i lys av nye interessekonflikter

JENS KRISTIAN ØVSTEBØ

VEILEDER

Stefan Gänzle

Universitetet i Agder, 2022

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Master

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Forkortelser	2
Abstract	3
Sammendrag	4
1. Introduksjon	5
1.1 Litteraturgjennomgang	7
1.2 Modifisert utenrikspolitisk caseanalyse	11
1.2.1 Avgrensninger og begrepsavklaringer.....	12
1.2.2 Arbeid med oppgaven i en geopolitisk brytningstid	14
1.3 Data og metode.....	14
1.3.1 Casestudier	16
1.3.2 Innsamling av data.....	17
1.3.3 Dokumentanalyse av offentlige meldinger.....	17
1.3.4 Semistrukturerte intervju av informanter	17
2. Teori	18
2.1 Utenrikspolitisk analyse (UPA) og «grand theories» i internasjonal politikk: liberalisme, realisme og konstruktivisme.....	19
2.2 Undersøkelse av norsk svalbardpolitikk gjennom en modifisert utenrikspolitisk analyse	22
2.3 Svalbardpolitikk som et sammensatt politikkområde i grensesnittet mellom nasjonal og internasjonal politikk.....	23
2.4 Byråkratisk politikk, koordinering og sammenheng – mot en «godt strukturert» norsk svalbardpolitikk som en del av Norges nordområder?	24
2.5 Oppsummering	25
3. Norge, nordområdene og Svalbard.....	26
3.1 Historisk kontekst: Norsk svalbardpolitikk siden 1920	26
3.2 Svalbardtraktaten.....	28
3.3 Norges forvaltning av Svalbard – hvem styrer?.....	30
3.4 Intern koordinering og sammenheng.....	32
3.5 Nordområdepolitikk i lys av eksterne aktører: EU og Russland.....	33
3.6 Oppsummering	35
4. EU, Russland og øvrige aktører: Hvordan ser disse på Svalbard som del av nordområdene?	35
4.1 Strategier	36
4.1.1 EUs arktiske strategi.....	36
4.1.2 Russlands arktiske strategi	37
4.2 Det overordnede samarbeidet i nordområdene mellom Norge, EU og Russland	39
4.3 Oppsummering	41
5. Sentrale Svalbard-problemstillinger, valg av analyseenheter	42
5.1 Fiskeri: Krabbe og torsk.....	42
5.2 Næringsinteresser og tilstedeværelse på øygruppen	46

5.3 Myndighetsutøvelse	50
5.4 Oppsummering	53
6. Diskusjon: Norge, EU og Russland.....	54
6.1 Sammenligning av analyseenheter.....	55
6.2 Ekstern koordinering og samarbeid.....	58
6.3 Norges valg: Multilateralisme versus bilateralisme	62
6.4 Oppsummering	66
7. Konklusjon	67
Litteraturliste	75
Intervjubaserte kilder.....	85
Øvrige kilder.....	85
Figurer	85
Vedlegg 1: Svalbardtraktaten	86
Vedlegg 2: Svarbrev fra Sysselmannen på Svalbard.....	91
Vedlegg 3: Samtykkeerklæring intervjuobjekter	93

Forord

Styringsmodeller, forvaltningsprinsipper, grenser og relasjoner mellom aktører er ikke ukjent tematikk innenfor statsvitenskapelig forskning. Interessen for politikk, geografi og statsvitenskap har fulgt forfatteren gjennom oppveksten, og vært med å danne bakgrunnen for de senere arbeidsforhold forfatteren ved siden av universitetsstudier har hatt i Forsvaret, norsk politikk og i skrivende stund i Utenriksdepartementet. Interessen forfatteren har for nettopp Svalbard kom til som nysgjerrig barn med stor interesse for geografisk inndeling av land, fylker og kommuner. I lys av NRK-serien «Livet er Svalbard» gikk på skjermene på 2000-tallet, ble interessen for nettopp Svalbard vekket, ettersom Svalbard og bosetningene der ikke passet inn i den kommune- og fylkes-inndelingen resten av landet var inndelt i.

De feil eller mangler som måtte finnes i oppgaven er fullt og helt forfatterens egne. En stor takk rettes til vennlige medstudenter, samboer og kolleger fra tidligere og nåværende arbeidsforhold for både inspirasjon og kritiske øyne gjennom arbeidet med oppgaven. En stor takk rettes også til seniorforsker Andreas Østhagen ved Fridtjof Nansen instituttet, samt de øvrige informantene til oppgaven, som har satt av tid til deltakelse på intervjuer, besvart etterfølgende oppfølgingsspørsmål og sitatsjekkede egne bidrag. Til sist en stor takk til veileder og instituttleder ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag ved Universitetet i Agder, Stefan Gänzle, som har bistått utrettelig med veiledning, tilrettelegging og rådgiving, som har muliggjort en ferdigstillelse av oppgaven etter de 1,5 årene det har tatt å gjennomføre arbeidet.

Jens Kristian Øvstebø

Seoul, 3. juni 2022

Forkortelser

AEC	Arctic Economic Council (Arktis økonomisk råd)
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FN	Forente nasjoner
FPA	Foreign Policy Analysis (Utenrikspolitisk analyse)
IGO	Intergovernmental organization (Mellomstatlig organisasjon)
LNG	Liquefied natural gas (Flytende naturgass)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Den nord-atlantiske traktat-organisasjonen)
ND	Den nordlige dimensjon
IP	Internasjonal politikk
IR	Internasjonale relasjoner
UD	Utenriksdepartementet
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (FNs havrettskonvensjon)
UPA	Utenrikspolitisk analyse

Abstract

Global warming, increased temperatures and consequently melting of sea ice is leading to major changes in the Arctic and the High North. The opportunity to extract natural resources, pursue tourism, transport goods along new transport routes and conduct research have caught the attention of both Arctic and non-Arctic actors, including China, the EU and Russia. In addition, tensions in the geopolitical situation in Europe has changed European security policy. The changes also affect the Norwegian High North, including Svalbard, a Norwegian area whose sovereignty is defined by the Svalbard Treaty. Signatory states enjoy rights related to presence and business on the archipelago, but the boundaries of Norway's treaty enforcement mechanisms are challenged from time to time. This issue will be examined from a political science perspective.

Based on a modified foreign policy analysis, this thesis attempts to understand how Norwegian Svalbard policy has developed in the period of 2011-2021, in light of conflicts of interest which involves actors such as Russia and the EU. The research was predominantly carried out pre-invasion of Ukraine in 2022. The issues the conflicts of interest raises are handled across areas of competence among several Norwegian ministries, coordinated by the Interdepartmental Polar Committee, whose seat is at the Ministry of Justice and Public Security. This thesis aims to investigate how Norwegian «foreign policy» has responded to various external challenges encountered with external actors. By examining various sources and events, this thesis aims explain the interplay between Norwegian domestic and foreign policy in a unique regional case. These matters may be of great importance for the future management of Svalbard and the Arctic, in a time of climate change and new interests by the treaty partners.

Various parts of the Norwegian administration are assumed to be involved in handling the issues seemingly concerning both national and international policy. This thesis argues that Norwegian politics has been challenged by external actors through incidents during the period of 2011-2021. Several major players have during this period reviewed their approach to the High North and Svalbard. Both Russia and the EU have increased their presence and activity in the region, and both actors seem to have interests in and thus incentives to attempts to influence Norwegian Svalbard policy in various ways.

Key words: Svalbard, foreign policy analysis, Norway, domestic policy, foreign policy, policy analysis, Norwegian Svalbard policy, The Svalbard Treaty, high north politics, European Union, EU, Russian Federation, Russia

Sammendrag

Et stadig varmere klima og smelting av havis fører til store endringer i nordområdene. Muligheten for å utvinne naturressurser, drive turisme, frakte varer langs nye transportruter og bedrive forskning har fanget oppmerksomheten til både arktiske og ikke-arktiske aktører, deriblant Kina, EU og Russland. Dessuten har en mer tilspisset geopolitisk situasjon i Europa endret europeisk sikkerhetspolitikk. Endringene påvirker også de norske nordområdene, herunder Svalbard, et norsk område hvis suverenitet er hjemlet i Svalbardtraktaten. Traktaten åpner for at signatarstatene gis rettigheter knyttet til tilstedeværelse og næringsvirksomhet på øygruppen, men grensene for hvordan Norge kan håndheve traktaten utfordres tidvis. Denne problematikken er tenkt at vil være interessant å studere i statsvitenskapelig sammenheng.

Basert på en modifisert utenrikspolitisk analyse, forsøker denne oppgaven å forstå hvordan norsk svalbardpolitikk har utviklet seg i perioden 2011-2021 i lys av økende interessekonflikter i perioden, som involverer aktører som f.eks. Russland og EU. Brorparten av arbeidet ble i hovedsak utført før invasjonen av Ukraina i 2022. Utfordringene disse interessekonfliktene bunner i, ligger på tvers av kompetanseområder av flere forskjellige departementer, og forsøkes koordinert av Det interdepartementale polarutvalg, hvis sete finnes hos Justis- og beredskapsdepartementet. Oppgaven belyser derfor hvordan norsk «utenrikspolitikk» har svart på ulike utfordringer utad, i møte med eksterne aktører. Ved å undersøke ulike kilder og hendelser, forsøker denne oppgaven å forklare samspillet mellom norsk innen- og utenrikspolitikk i en spesiell regional case, som kan være av stor betydning for den fremtidige håndteringen av både Svalbard og nordområdene for øvrig, i en tid med klimaendringer og nye interesser fra traktatpartnerne.

Ulike deler av norsk forvaltning antas å være involvert i å håndtere problematikken som tilsynelatende omhandler både nasjonal politikk og internasjonal politikk. Denne oppgaven argumenterer for at norsk politikk har blitt utfordret av eksterne aktører gjennom hendelser i perioden 2011-2021. I løpet av perioden har flere større aktører gjennomgått deres tilnærming til nordområdene generelt og Svalbard spesielt. Både Russland og EU har i perioden økt sin tilstedeværelse og aktivitet i regionen, og begge aktører synes å ha interesser i og dermed insentiver til å ønske å på ulike måter forsøke påvirke den norske svalbardpolitikken.

Nøkkelord: Svalbard, utenrikspolitisk analyse, Norge, nasjonal politikk, utenrikspolitikk, politisk analyse, norsk svalbardpolitikk, Svalbardtraktaten, nordområdepolitikk, Den europeiske union, EU, Den russiske føderasjon, Russland

1. Introduksjon

Norge er et land med betydelige interesser i nord. Den lengstlevende teorien bak det etymologiske opphavet til navnet «Norge» beskriver at navnet opphavelig skal bety noe i retning av «veien mot nord» eller «landet mot nord» (Schulte, Jahr & Gundersen, 2020). «Nordområdepolitikk» har vært et viktig politikkområde for utallige regjeringer over de senere år. Å forvalte en landsdel som Nord-Norge generelt og Svalbard spesielt, stiller en rekke andre krav enn til forvaltning av landet for øvrig. Områdene som utgjør det vi kaller «Nordområdene» er deler av landet som er rike på ressurser og mineraler, og er for landet som helhet sikkerhetspolitisk strategisk viktig. Utover dette utgjør også områdene en del av landet som er tynnere befolket enn øvrige deler av landet, og har en infrastruktur som tid- og stedvis kan gjøre transport og fremkommelighet utfordrende, sårbarheter en spesielt kan se på Svalbard. Utover dette er de norske hav- og landområdene nord for polarsirkelen også et område som stadig viser seg å være av interesse fra andre aktører. Sammenlignet med Sør-Norge vil en kunne finne flere eksempler i nord, der andre stater har meninger om hvordan Norge håndhever sine innenrikspolitiske anliggender. Dette kan skyldes både nærheten til den norske grensen mot Russland, samt uklarheter eller uenigheter i både nasjonale selvpålagte restriksjoner, tolkningen av inngåtte internasjonale traktater og forståelsen av internasjonale havrettslige prinsipper.

Lengst nord i de norske Nordområdene befinner øygruppen Svalbard seg, som fra 1925 har vært en del av Kongeriket Norge. Det er noe uklart når øygruppen første gang ble oppdaget. Det kan ha skjedd av vikinger på 1100-tallet, men den mest håndfaste dokumentasjonen en finner er fra den nederlandske sjøfareren Willem Barents, som seilte i området rundt øygruppen i 1596. I perioden frem til 1925 benyttet en rekke ulike stater øygruppen som sted for fiske og fangst, og senere for utvinning av mineraler, da med hovedvekt på kull. I perioden frem mot 1925 var øygruppen per definisjon et «terra nullius» eller ingenmannsland, forsøkt tilknyttet statssuverenitet i forbindelse med flere «Spitsbergen-konferanser på starten av det 20. århundre, men som altså først tilfalt Norge ved inngåelsen av Svalbardtraktaten i 1920. Selv om traktaten dateres tilbake til 1920, var det først i 1925 at Norge vedtok Svalbardloven og offisielt overtok suvereniteten over øygruppen (Ulfstein & Holtmark, 2020).

I årene etter traktatinngåelsen har verden gjennomgått store endringer. De spørsmål som var aktuelle og ble reist i tiden etter den første verdenskrig, skiller seg på en rekke områder fra de stridsspørsmål som hersker de ulike stater imellom i dag. Traktaten ble eksempelvis inngått i en tid før moderne prinsipper om havrett og kontinentalsokkel ble gjort gjeldende, og ble dessuten inngått i en tid da kull var den rådende hydrokarbon-interessen i området og ikke

olje eller gass. Andre næringer som har blomstret over de senere år er forskning og turisme, begge næringer hvor Norge må håndtere og balansere nasjonal lovgivning med Svalbardtraktaten. Videre må Norge sørge for en myndighetsutøvelse som verken blir for servil eller for overgripende i lys av de krav, muligheter og begrensinger traktaten reiser. Denne oppgaven har til hensikt å studere nettopp noen av disse nye interessekonfliktene som de senere år har meldt sin ankomst, og som stiller krav til hvordan Norge utøver sin suverenitet og myndighet i dette politisk og geografisk ulendte terrenget.

Spesifikt fokuserer denne oppgaven på utviklingen innenfor tematikken i perioden 2011-2021. Årsaken til at denne tiårsperioden er valgt, er fordi en kunne se en rekke endringer i det sikkerhetspolitiske bildet i løpet av denne perioden, med invasjonen av Krim-halvøya og Brexit som viktige milepæler. Disse endringene synes også å påvirke den geopolitiske situasjonen i Arktis generelt og i nordområdene spesielt. Krigen i Georgia i 2008, den russiske annekasjonen av Krimhalvøya i 2014 samt invasjonen i Ukraina i 2022 har alle bidratt til et kjøligere forhold mellom Russland og det en tradisjonelt kaller «Vesten». De internasjonale sanksjonene etterspillet av 2014 har medført, har eksempelvis vanskeliggjort handel på tvers av grenene i nord, mens det totale omfanget av følgene av krigen i 2022 er i skrivende stund ennå ikke kjent. Situasjonen har dessuten medført en endring av de premisser arbeidet med oppgaven baseres på. Enkelte av de konflikter som ved oppgavestart ble utpekt som relevante og er blitt forsket på, har i noen grad blitt løst like i forkant av ferdigstillelsen av oppgaven, noe som har stilt krav til enkelte endringer i oppgavens oppsett, der også oppgavens analyse og konklusjon noen grad har endret utforming og karakter.

Etter Berlinmurens fall i 1989 kunne en se en verden som gikk fra det som ofte vises til som en bipolar til en unipolar verdensorden med USA som den store sikkerhetspolitiske aktøren. Senere vil en kunne hevde at verdensordenen er gått mer i retning av en multipolar verdensorden, med fremvekst av blant andre Kina, EU, stater i Midtøsten og kanskje til og med Nord-Korea som følge av deres kjernevåpenprogram, som viktige sikkerhetspolitiske aktører. Etter invasjonen i Ukraina i 2022 kan det å predikere hvilken retning verden går i når det gjelder hvem som i fremtiden vil være allierte med hverandre, synes mer utfordrende enn før invasjonen var et faktum. Oppgaven kan på den måten sies å ha blitt skrevet i en sikkerhetspolitisk brytningstid, der et sikkerhetspolitisk paradigme og narrativ som har gjort seg gjeldende over år, i større grad enn tidligere er gjenstand for hyppig endring. Både Norges bilaterale forhold til Russland og uenighetene Norge har med EU vedrørende torskefiske i Barentshavet som oppgaven vil komme nærmere inn på, er begge eksempler på dette. Oppgaven

må altså leses i lys av at perioden hvor arbeidet er blitt utført, er en periode der europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk er endring, og at premisser bak de forhold belyst i oppgaven vil kunne være gjenstand for hyppigere endringer ved leveringstidspunktet av oppgaven, enn hva som ville være rimelig å anta ved starten av arbeidet.

1.1 Litteraturgjennomgang

Ettersom Svalbard styres etter en unik traktat i verdenssammenheng, vil litteraturgjennomgangen i hovedsak fokusere på eksisterende Svalbard- og nordområde-forskning. Sammenligning av Svalbard med for eksempel med Færøyene eller Grønland som begge er del av Kongeriket Danmark, vil kunne gi et noe misvisende sammenligningsgrunnlag ettersom det her ikke finnes et tilsvarende prinsipp som på Svalbard som tillater andre stater rett til opphold i næringsvirksomhet. Sistnevnte har også en større utbefolkning, som setter en rekke andre premisser for forvaltningen Grønland sammenlignet med Svalbard som aldri har hatt noen urbefolkning. Falklandsøyene (Islas Malvinas) er også blitt vurdert som et mulig sammenligningsgrunnlag, men i lys av den militære tilstedeværelsen og øyenes omstridte nasjonale tilknytning¹ er det vurdert at også forskning på myndighetsutøvelse over dette oversjøiske territoriet ikke styres etter et tilstrekkelig sammenlignbart forvaltningsregime.

Forskning på det franske oversjøiske territoriet Saint-Pierre et Miquelon er også blitt vurdert, der problemstillingen blant andre Ted L. McDorman (1990) skriver om canadiske og franske interesser i havet sør av Newfoundland er interessante for uenighetene en kan se i Barentshavet. Uenighetene knyttet til territorialfarvannsgrensene var i dette tilfellet disputert frem til 1992, mens det franske kontinentalsokkelskravet er det som ennå ikke er avgjort. Muligheten for oljeforekomster er det som er trukket frem som bakgrunn for interessen blant øyboerne til en avklaring av kontinentalsokkelen rundt øyene (The Economist, 2009). I Svalbards tilfelle er det derimot ikke kontinentalsokkelen i seg selv som er omdiskutert, men om det er mineralutvinnings-prinsippene i Svalbardtraktaten som skal være styrende når andre stater måtte ønske å hente ut ressurser fra dette området, eller om de alminnelige statlige havrettslige prinsipper skal være det.

Etterretningstjenestens FOKUS-rapport fra 2021 viser til at etterretningstrusselen griper inn i stadig flere sektorer, og fremhever Nordområdene og Svalbard spesifikt når de henviser

¹ Etter argentinsk lov har borgere på Falklandsøyene (Islas Malvinas) også argentinsk statsborgerskap (Thuesen, 2021).

til andre staters interessefelt mot norsk forvaltning og politikktutvikling de senere år (2021, s. 16). Utover dette er også landets store satsning på LNG (Liquefied natural gas) i arktiske strøk og markedsføring av «Den nordlige sjørute» som alternativ transportrute for varer og gods mellom Europa og Asia, begge faktorer som kan antas å være av betydning for Russlands utvikling i Arktis. I forkant av det som i skrivende stund er det nyligst avholdte ministermøtet i Arktisk råd², uttalte dessuten den russiske utenriksministeren Sergey Lavrov om Arktis at «It has been absolutely clear for everyone for a long time that this is our territory, this is our land» (AFP, 2017). Kinas observatørstatus i Arktisk råd fra 2013 og følgene etter den britiske uttrede fra EU er andre hendelser i perioden, som også antas å ha påvirket den nordområdepolitiske utviklingen i perioden.

Selv om Russland er et land det på bakgrunn av de nevnte forhold kan være lett å trekke frem som en aktør som forsøker å presse Norge i ulike nordområdepolitiske spørsmål, kan det synes som dette ikke er den eneste aktøren i Arktis som har interesser som på enkelte områder skiller seg fra norske primærinteresser. En har over de senere år kunnet se at aktører som EU og enkelte EU-stater har forsøkt å teste (billedlig og bokstavelig talt) grensene for hvor norsk suverenitet over Svalbard går. Seniorforskerne ved Fridtjof Nansen instituttet Andreas Østhagen og Andreas Raspotnik (2019) viser til hvordan EU kan synes å forsøke å presse Norge i spørsmål knyttet til suverenitet over marine ressurser, og da spesielt rettigheter knyttet til fangst av snøkrabbe. De reflekterer over om det er andre underliggende elementer enn bare det rent økonomiske knyttet til fangst av snøkrabbe som er den bakenforliggende årsaken, eller om EU også har til hensikt å presse Norge i spørsmål knyttet til internasjonal politikk og havrett. I enere tid er også fiske av torsk i fiskevernsonen³ rundt Svalbard blitt et tema der Norge og EU er uenig om grensedragningen.

Raspotnik (2018) argumenterer dessuten for at nye havruter vil kunne aktualisere helt nye spørsmål knyttet til staters tenkning rundt politikk tilknyttet nordområdene, og viser til hvilken avgjørende betydning klimaendringer vil kunne ha i spørsmål knyttet til utvikling av norsk Svalbardpolitikk. Dr. Adam Grydehøj (2014) understøtter nettopp betydningen klimaendringene vil kunne komme til å få, for forvaltningen av denne regionen, og for Svalbard

² Ministermøtet ble avholdt i Reykjavik mai 2020. Etter invasjonen i Ukraina i 2022 er samarbeidet i Arktisk råd suspendert på ubestemt tid.

³ Fiskevernsonen er havområdene 200 nautiske mil rundt Svalbard, som omfattes av forskrift om fiskevernsonene ved Svalbard av 1976.

spesielt. Han sammenligner i noen grad Svalbard med andre arktiske oversjøiske områder, men fremhever likevel at Svalbard har en spesiell status ettersom det er her det er friere for andre stater å etablere forskningsstasjoner eller andre virksomheter, enn det mulighetsrommet er på eksempelvis Grønland, Sverdrupøyene eller Franz Josefs land. Nettopp dette gjør at spørsmål knyttet til forvaltning av Svalbard ofte blir spesielt komplekse, og derfor fordrer at Norge fører en svært diplomatisk linje i sin forvaltning av øygruppen.

Som seniorforsker Svein Rottem argumenterer, kan en se et gjennomgående prinsipp i alle de arktiske statene om å ønske å holde sikkerhetspolitiske spørsmål utenfor multilaterale samarbeidsfora slik som Arktisk råd (Rottem, 2020, s. 48). Heller ikke Barentsrådet håndterer denne type spørsmål (Barents Euro-Arctic Council, u. å). Det kan synes som et gjennomgående prinsipp blant alle de arktiske statene å holde så mye som mulig av de avtaler som måtte være for juridisk bindende til et statsanliggende, og ikke adressere disse i fora som eksempelvis Arktisk råd (Rottem, 2020, s. 56). På tross av Svalbards sentrale plassering i Arktis har en ennå ikke i Arktisk råds 30 år lange historie sett høynivå- eller såkalte SAO-møter (Senior Arctic Official) blitt gjennomført her periodene med norsk formannskap i rådet (Arctic Council, u. å. a), slik en har sett for eksempel på Grønland under dansk formannskap (Arctic Council, u. å. b).

Når det kommer til Norges forhold til Russland vises det ofte til det unikt stabile forholdet Norge over år har hatt med sin større nabo i øst. Det at Russland på et eller annet tidspunkt har invadert eller vært i militær konflikt med alle stater landet p.t. grenser mot, med unntak av Norge⁴, er et interessant bakteppe å ha når en studerer norsk-russiske relasjoner. Karen-Anna Eggen (2020, s. 3) argumenterer for at nettopp Norden av Russland ses på som en stabil og fredelig naboregion, som ikke er negativt for Russlands del. Dette bidrar i sin tur til å redusere trusselen Russland med sine 14 naboland har for å i ytterste konsekvens havne i en to-fronts krig (ibid, s. 5), som jo er en situasjon få aktører historisk sett har ønsket å befinne seg i. På tross av at norsk-russisk samarbeid generelt sett på bilateralt nivå stort sett har fungert godt over de senere år, er ikke forholdet basert utelukkende på en ikke-provokativ linje. I forbindelse med gjennomføringen av militærøvelsen Запад 2017⁵ gjennomførte Russland en kommando- og kontrolløvelse som simulerte nettopp en konfrontasjon fra Barentshavet i nord til Østersjøen i sør. Som del av øvelsen ble det også simulert et angrep på Sverige og Finland, og russiske

⁴ Hvis en ser bort fra frigjøringsstyrkene i Finnmark mot slutten av den andre verdenskrig.

⁵ Det russiske ordet «Запад», fonetisk: «Zapad», er det russiske ordet for «vest».

Iskander-missiler⁶ ble flyttet nærmere den norsk-russiske grensen. Øvelsen i sin helhet kan oppsummeres som «en god indikasjon på hvordan Russland tror det vil være kapabelt mot å kjempe i en «vestlig retning» om en regional krise skulle oppstå» (ibid, s. 24-25).

Østhagen (2021) viser at en distinkt side ved norsk nordområdepolitikk er at området innbefatter en stor bosetning med sine rundt 500.000 innbyggere. Dette kan kanskje virke som en merkelig påstand når en ser på hvor mange mennesker som bor i de nordligste fylkene samt Svalbard, sammenlignet med øvrige norske fylker, men sammenlignet med eksempelvis amerikansk Arktis er innbyggertallet betydelig. For å billedliggjøre forskjellen befinner ca 40% av territoriet til Canada, verdens nest største land målt etter areal, seg nord av polarsirkelen, mens det i samme området bare bor rundt 100.000 av landets i overkant 38 millioner innbyggere (Rottem, 2020, s. 32). Østhagen viser videre til Svalbards unike status som ble gitt øygruppen i etterspillet av den første verdenskrig, der myndigheten over øygruppen skal håndheves etter ikke-diskrimineringsprinsipper, og det spesifikke prinsippet om at Svalbard ikke skal brukes i krigsøyemed. Norge har blant annet som følge av dette ingen faste militære installasjoner på øygruppen, selv om både Kystvakten og Marinen regelmessig gjennomfører tokt i farvannene i og rundt øygruppen. Selv om Arktis i dag har stor oppmerksomhet fra verdenssamfunnet, er ikke Norges suverenitet over øygruppen disputert (ibid). Likevel kan en som oppgaven senere vil vise eksempler på, se områder der eksterne aktører er uenige i hvordan Norge utfører sin suverenitet over øygruppen og hvilke virkemidler staten Norge har anledning til å benytte og samtidig operere innenfor traktatens prinsipper.

Et av disse områdene hvor norsk suverenitet tidvis utfordres, er innenfor forskning. Svalbard generelt og øygruppens og Norge nordligste tettsted Ny-Ålesund spesielt, er vertskap for en rekke ulike stater, representert ved nasjonale forskningsinstitusjoner. Forskningsaktivitet på øygruppen har tatt seg opp de senere år, og vært med å bidra til å øke interessen for Arktis, slik også vist til i forrige avsnitt. Dette kan skyldes ulike faktorer, men som Torbjørn Pedersen (2021) argumenterer for, kan klimaendringer være en viktig faktor for de senere års økte interesse. Pedersen viser til at regulering av forskningsaktivitet ikke eksplisitt er nevnt i Svalbardtraktaten, på samme måte slik som kommersiell aktivitet generelt. Traktatens artikkel 5 beskriver riktignok til at en avtale om forskningssamarbeid på et senere tidspunkt kan inngås, men dette er imidlertid aldri blitt gjort og det blir som følge av dette opp til Norge å håndtere

⁶ Russiskproduserte mobile ballistiske kortdistansemisiler.

forskningsaktivitet på øygruppen i tråd med øvrige prinsipper om ikke-diskriminering av signatarstatene (ibid).

Rundt 1000 forskere fra 30 ulike nasjoner besøker Svalbard hvert år (ibid). De ulike forskningsmisjonene varierer i dag i størrelse, der en i den ene enden kan finne en tyrkisk værstasjon satt opp av videregåendelever fra landet som i 2016 proklamerte denne som Tyrkias første og eneste polare stasjon. I den andre enden finner en «Yellow River Arctic Station» og Sør-Koreas «Dasan stasjon», som utgår fra det koreanske polarforskningsinstituttet «KOPRI». Sistnevnte skal ha hatt et uttalt mål om å bidra i Sør-Koreas målsetting om å ha en aktiv og innflytelsesrik arktisk tilstedeværelse og søke en ledende rolle innen polare affærer (ibid).

Oppsummert kan det argumenteres for at det ikke finnes utstrakt forskning på tematikken fra tidligere, og at den forskningen som finnes i stor grad kan knyttes til norske forskningsmiljø. På den måten vil en også kunne hevde at deler av den allerede publiserte forskningen på feltet også er påvirket av nettopp av hvor forskningen er utgitt og de rammer det medfører at området det forskes på befinner seg i samme land som der den aktuelle forskeren har sete i. Dette gjør videre at det vil kunne tilføre forskningsfeltet økt datamateriale, å se på hvordan Norge koordinerer sin Svalbard-politikk i lys av ulike eksterne aktører på den internasjonale arena.

1.2 Modifisert utenrikspolitisk caseanalyse

Ettersom området er en del av Norge, må i utgangspunktet Svalbard forstås som et norsk innenrikspolitisk anliggende, og kan dermed ved første øyekast virke noe aktuell i en utenrikspolitisk analyse. Ettersom øygruppen reguleres under en unik internasjonal traktat som tillater fremmede staters innbyggere opphold og arbeid, kan en likevel argumentere for at det er grader av utenrikspolitikk innblandet i forvaltningen av Svalbard. Professor Iver Neumann (2022) definerer utenrikspolitikk som «koordinert statlig politikk som retter seg mot hendelser, prosesser og aktører utenfor staten selv». Legger en til grunn en antakelse om at måten Norge utfører sin myndighetsutøvelse over av øygruppen vil ha betydning for hvordan øvrige aktører tilnærmer seg Norge, vil en her kunne se problemstillinger i lys av Neumanns definisjon av utenrikspolitikk. Med andre ord kan politikktutviklingen på denne måten la seg påvirke av eksterne faktorer gjennom ulike former for press fra eksterne aktører. En konstruktivistisk tilnærming ville kunne argumentere for at utenriks- og innenrikspolitikk på felt som Svalbardpolitikk uløselig vil henge tett sammen. Det samme kan en se ved at Valerie Hudson (2005, s. 3) i sin modifiserte teori om utenrikspolitisk analyse, tillegger stor vekt på forståelsen

av de menneskelige perspektiver bak beslutninger, og hvordan disse reagerer på verden rundt. At Hudsons teori her hensyntar både innenriks- og utenrikspolitikken i et større bilde gjør at denne teoretiske hovedtilnærmingen finnes relevant å benytte. Dette for å muliggjøre en analyse både av hvordan politikken koordineres fra norsk side og for å studere hvilke hendelser eller konflikter med andre aktører som vil kunne synes å innvirke på hvordan Norge forvalter denne strategisk viktige øygruppen langt nord.

Problemstillingen for oppgaven er derfor følgende:

Hvordan koordineres og ikraftsettes norsk svalbardpolitikk, og har eksterne aktørers uttrykte interesser eller handlinger innvirkning på utformingen av denne?

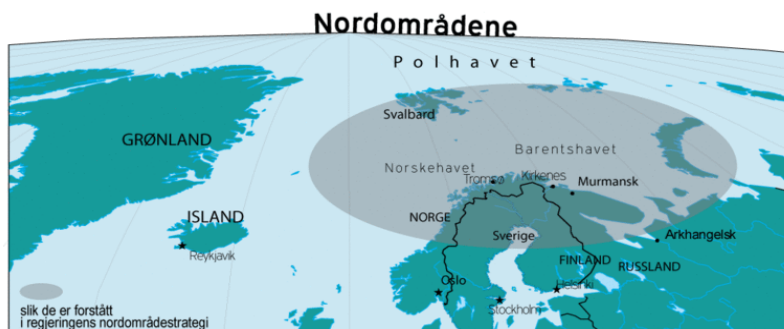
1.2.1 Avgrensninger og begrepsavklaringer

Ettersom Svalbard er en fullverdig del av Kongeriket Norge har ikke nødvendigvis andre stater en egen definert «svalbardpolitikk». Like fullt har enkelte andre stater og øvrige aktører ulike interesser i de norske nordområdene. Oppgaven har til hensikt å belyse koordinering og ikraftsettelse av norsk svalbardpolitikk, i lys av press fra eksterne aktører. Som forskningscase er tre ulike analyseenheter benyttet, forstått gjennom to eksterne aktørers tilnærming til disse. De to aktørene som vil bli benyttet i analysen er EU og Russland, ettersom dette begge er aktører som har vist betydelig interesse i området og som Norge har et utstrakt samarbeid med, både på Svalbard og ellers. Det sees spesielt på utviklingen i perioden 2011-2021, med tanke på at Europa i denne perioden gjennomgikk det som kan argumenteres for å være de største sikkerhetspolitiske omveltninger i denne delen av verden siden oppløsningen av Sovjetunionen i 1991, med hendelser av direkte betydning for de bilaterale forhold mellom Norge og begge nevnte aktører. De to kanskje mest betydningsfulle hendelsene i perioden, med innvirkning på Norges forhold med aktørene kan sies å henholdsvis være den russiske annekasjonen av Krim-halvøya i 2014 og Storbritannias uttreden av EU i 2020. Når det kommer til førstnevnte aktør har utvilsomt også den russiske invasjonen i Ukraina i 2022 hatt betydelige følger for norsk-russiske relasjoner, som også som oppgaven vil vise har påvirket landenes måte å samarbeide på i Arktis, herunder Svalbard.

Nordområdene og Arktis benyttes i litteraturen tidvis om hverandre, og for å sikre en korrekt begrepsforståelse i oppgaven vil det her redegjøres kort for hvordan de ulike begrepene i oppgaven skal forstås. Definisjonene i oppgaven vil samsvare med de definisjoner en finner i øvrig norsk forvaltning, og som står spesifisert i regjeringens nordområdemelding fra 2021 (Meld. St. 9 (2020-2021)). Arktis defineres her som hav- og landområdene mellom Nordpolen

og polarsirkelen (ibid, s. 9), med andre ord det sirkumpolare området mellom 90° og 66° 33' nord. Nordområdene vil videre i oppgaven omfatte den delen av Arktis en finner som del av land- og havområdene fra Helgeland i syd, til Grønlandshavet i vest og Petsjorahavet (sørøst i Barentshavet) i øst (ibid, s. 10). Videre vil Svalbard her omfatte øygruppen rundt Spitsbergen, Nordaustlandet, Kvitøya og Bjørnøya, inkludert territorialfarvannet 12 nautiske mil fra øygruppens kyst. For de deler av Svalbard som befinner seg utenfor disse 12 nautiske mil, vil det bli vist til «fiskevernsonen -» eller «kontinentalsokkelen rundt Svalbard». En viktig presisering er at enkelte kilder fra ikke-norske aktører vil definere øygruppen under navnet «Spitsbergen». Denne oppgaven definerer i tråd med de offisielle norske navnene, «Svalbard» som navn på øygruppen, mens «Spitsbergen» som navnet på øygruppens største øy.

Figur 1



Kart over Nordområdene, hentet fra Hønneland (2009).

Begrepet «aktører» er stedvis blitt benyttet der det ellers ville kunne være naturlig å benytte «stater». Når det vises til Norge i møte med «eksterne aktører», gjøres dette ettersom det synes at Norge ikke alltid har å gjøre med øvrige aktører på et stat-til-stat-nivå. En finner eksempler på private selskap og fiskerfartøy med en annen flaggstat enn Norge, som gjør måten Norge må forholde seg til øvrige stater på mer kompleks. Videre finnes det ulike eksempler der Norge som stat forholder seg til øvrige stater representert gjennom statlige selskap, slik som den eksempelvis gjør med selskapet «Trust Arktikugol» som er den største arbeidsgiveren og eiendomsforvalteren i den russiske bosetningen Barentsburg. Videre må Norge også forholde seg til øvrige stater representert gjennom statlige forskningsinstitusjoner, der en vil kunne anta at institusjonenes interesser kan befinne seg mellom eller i kombinasjon av forskning og nasjonale interesser. Avslutningsvis skal det også nevnes at over- og multinasjonale aktører som EU over de senere år kan synes å ha økt sine utenrikspolitiske ambisjoner, noe som gjør at

også forholdet mellom Oslo og Brussel kan være av like avgjørende betydning som Oslos forhold til de respektive hovedstedene i medlemsstatene⁷.

1.2.2 Arbeid med oppgaven i en geopolitisk brytningstid

Arbeidet med oppgaven startet opp senhøstes 2020, og samtlige intervjuer og annet primærkildegrunnlag er kommet til veie før 24. februar 2022. En vil derfor av deler av kildematerialet kunne se manglende henvisninger til den pågående krigen i Ukraina. Tidspunktet for oppgavens levering kan kunne sies å være midt i et geo- og sikkerhetspolitisk paradigmeskifte i europeisk sammenheng, og oppgaven vil derfor være basert i hovedsak på det rådende paradigmet i perioden oppgaven tar for seg, altså 2011 til 2021. Tidligere geopolitiske endringer har vist at samarbeid i nord har greid å fungere godt, sammenlignet med øvrige regioner i verden som har gjennomgått tilsvarende geopolitiske endringer. Det er likevel allerede kommet signaler på endringer i det norsk-russiske samarbeidet på Svalbard, slik som en hasteinnføring av toll-kontroll på varer inn og ut av Svalbard, noe som ikke er blitt gjort tidligere (Straumnes, Andreassen & Antonsen, 2022). Hvordan arbeidet med dette vil bli gjennomført og utvikle seg gjenstår å se, men det er en uttalt målsetting fra norsk side å hindre at Svalbard skal bli en transittsone for russiske varer og penger. Konflikten Norge har hatt med EU om torskefiske i Barentshavet er et annet eksempel på endringer skjedd under arbeidet med oppgaven, der partene i slutten av april 2022 kom til enighet om premisser for retningslinjer for EUs fiske i området (Ellingsen, 2022). På bakgrunn av dette vil deler av datagrunnlaget kunne oppleves mangelfullt i lys av manglende henvisninger til Ukraina-konflikten i 2022, men det er i denne sammenhengen viktig å understreke at oppgaven primært tar for seg utvikling i perioden 2011-2021.

1.3 Data og metode

Modifisert utenrikspolitisk caseanalyse er oppgavens primære metodegrunnlag. Oppgaven vil ta utgangspunkt i Valerie Hudsons tilnærming til denne metoden, som baserer seg på å analysere utenrikspolitisk utvikling som et resultat av både innenriks og utenrikspolitiske anliggender. Kildegrunnlaget vil basere seg på innhentet data fra analyse av dokumenter som stadfester offentlig politikk, i kombinasjon med semi-strukturerte intervjuer av eksperter på området og aktuelle norske myndighetspersoner i relevante nåværende eller tidligere

⁷ Når det i oppgaven vises til forholdet mellom hovedsteder, menes forholdet mellom de ulike aktørenes offisielle utenrikspolitiske linjer.

posisjoner. Øvrige kilder som viser til norsk suverenitetsutøvelse og eksterne pressfaktorer mot denne, vil også bli benyttet.

Å benytte kvantitative data som metode har blitt vurdert, men ettersom det er begrenset hva som finnes av relevant statistikk og andre tallfestede data på feltet, har en kvalitativ intervjubasert metode blitt vurdert som den mest hensiktsmessige å benytte. Oppgaven kan med andre ord betraktes som en kvalitativ analyse, basert i størst grad på kvalitative data. Oppgaven, formulert gjennom problemstillingen, har til hensikt å belyse hvordan norsk svalbardpolitikk koordineres og utformes, og om eksterne pressfaktorer synes å ha betydning på utviklingen av dette i utgangspunktet innenrikspolitiske anliggende. Med andre ord vil oppgaven forsøke å oppnå en dypere forståelse av hvordan den norske svalbardpolitikken koordineres, og hvilken betydning eksterne aktørers uttalte politikk måtte ha for politikken den utøvde politikken og myndighetsutøvelsen en kan se på og rundt Svalbard. David Silverman (2006, s. 34) argumenterer for at om en skal forstå bakenforliggende årsaker til noens gjøren og laden, så er kvalitative fremgangsmåter for å oppnå kunnskap å foretrekke fremfor kvantitative. En kan forstå Silverman som at kvantitative studier i slike sammenhenger i større grad vil kunne si at noe skjer, mens kvalitative vil være mer effektive for å gi en bakgrunn for hvorfor noe skjer. I lys av Valerie Hudsons (2020, s. 39-40) teori om enkeltpersoners betydning for politikkkutforming, vil således en kvalitativ metode slik Silverman beskriver den synes å være den mest hensiktsmessige.

Kvalitative studier blir tidvis kritisert for å være for subjektive, med manglende mulighet for å generalisere og å gjenskape studiene (Silverman, 2006, s. 35). Oppgaveforfatterens tidligere arbeidsforhold i Nordområdeseksjonen i Utenriksdepartementet kan i denne sammenheng være gjenstand for å spørsmål rundt om dette kan ha lagt føringer på hvordan analysen utføres. For å unngå at forfatterens erfaringer eller bias skulle kunne legge føringer på analysen, benyttes utelukkende offentlig tilgjengelige kilder, artikler, debatter og intervjuer med eksperter og myndighetspersoner som datagrunnlag. En annen fordel med å kombinere dokumentanalyse med øvrige metoder, i dette tilfellet intervju som metode for datainnhenting, er muligheten en da vil få til å ettergå oppgavens datagrunnlag, ved at den får ulike former for data å basere seg på, en metode som ofte beskrives som såkalt «metodetriangulering» (Johannesen et al., 2016, s. 99 og s. 230).

1.3.1 Casestudier

For å undersøke utviklingen av norsk svalbardpolitikk, er gjennomføring av en casestudie av norsk svalbardpolitikk med vekt på den seneste 10-års perioden ved oppgaveinnleverings-tidspunktet blitt benyttet. Gerring (2013, s. 7) beskriver casestudier som en studie hvor hensikten er å gå i dybden for å kunne si noe om et større fenomen. Dette kan ses igjen i Yin (2003, s. 9) sin beskrivelse av casestudier som en egnet forskningsstrategi når det spørres om hvordan eller hvorfor, i relasjon til en pågående hendelse som forskeren har lite eller ingen kontroll over. Videre beskriver Bryman (2012, s. 66) casestudier ved å referere til Stake (1995) som en studie hvor fokuset er på kompleksiteten og den spesielle karakteren av den aktuelle saken. Med andre ord kan en si at casestudier tilstreber å gi dypere innsikt i en sak, gjennom å analysere ulike tilfeller som har utspilt seg i relasjon til det en forsøker oppnå dypere innsikt i. Etersom oppgaven har til hensikt å studere en stats måte å utvikle politikk i et område av spesiell interesse for ulike eksterne stater og øvrige aktører, er bruk casestudie blitt vurdert som et naturlig forskningsdesign å benytte.

For å muliggjøre en sammenligning som favner tilstrekkelig bredt, men samtidig vil passe til en oppgave av det omfanget en masteroppgave skal ha, er de følgende aktører tenkt benyttet i analysen, med en kort redegjørelse for aktørens relevans.

Utvalg av relevante stater/aktører til den utenrikspolitiske analysen

a) Den europeiske union

EU er en aktør Norge forholder seg til som handelspartner og EØS-medlem (Svalbard er dog ikke del av EØS-området). Flere EU-stater er arktiske land, både Finland, Sverige og Danmark har territorier i det sirkumpolare Arktis, og stater som Polen har interesser i nord gjennom sin bosetning syd på Spitsbergen. Flere EU-stater driver dessuten fiske i havområdene rundt Svalbard.

b) Den russiske føderasjon

Russland er en aktør som i en årrekke har vært interessert i øygruppen, og har etablert to egne bosettinger på øygruppen, hvorav den ene fortsatt er i drift.

Som Yin (2003, s. 40) videre beskriver, vil en enkeltcase-studie med flere analyseenheter her kunne være hensiktsmessig å benytte, som i dette tilfellet vil ta for seg de følgende analyseenheter:

1. Aktørenes arktiske strategier

2. Utvikling i aktørenes tilstedeværelse og aktivitet på og rundt øygruppen

1.3.2 Innsamling av data

Som nevnt under kapittel 1.3, hentes primærdata for denne oppgaven fra aktørenes offisielle politikk forstått gjennom aktørenes arktiske strategier. Dette forsøkes videre forstått gjennom intervju med personer med bakgrunn i aktuelle norske fagdepartement, og eksperter på feltet. For å gi leseren et bilde av det offentlige ordskiftet suppleres det også stedvis med data fra debatter i offentlige fora som debatter i Stortinget, aviser og offentlig tilgjengelige nyhetsmeldinger. Når det kommer til andre staters tilnærming, vil de dokumentene som definerer landenes arktiske politikk være sentrale å benytte, i samband med øvrig kildemateriale som aktørenes ytringer og respons på norske myndigheters utøvde politikk i regionen.

1.3.3 Dokumentanalyse av offentlige meldinger

Dokumentanalyse kan bidra til å finne svar på spørsmål ved gjennomgang av dokumenter som omhandler den gjeldende tematikken. Som Tove Thagaard (2013, s. 59) viser til, skiller dokumentanalyse seg fra den data forskeren selv innhenter, ved at «dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til». De dokumentene som i denne oppgaven er tenkt benyttet har til hensikt å bidra i analysen ved å svare på hva de ulike aktørenes uttalte politikk for nordområdene er, og avdekke i hvilken grad en kan finne disse sammenfallende eller i opposisjon til hverandre. Som dokumenter for analyse i denne oppgaven, er både utgitte offisielle strategier herunder stortingsmeldinger og møtereferat fra det offentlige ordskiftet.

1.3.4 Semistrukturerte intervju av informanter

Artiklene til Goldstein (2002) og Leech (2002) danner et grunnlag til forberedelsen til intervjuene som skal avholdes, hvor Goldstein presenterer nyttige måter å komme «innenfor døren», og hvordan en skal finne den riktige personen å intervju. Leech på sin side er interessant å fordype seg i når det kommer til oppbygging og gjennomføringen av selve intervjuene. I artikkelen argumenterer forfatterne for at det i studier med få skriftlige kilder vil kunne være hensiktsmessig med intervjuer. Intervjuer med myndighetspersoner, diplomater og eksperter er i denne oppgaven ment å kunne bidra med en dypere og mer dagsaktuell innsikt i tematikken. Goldsteins uttaler selv at et sted som Washington D.C. er et lite sted, og at om en snakker med noen der så kan veien videre til videre intervjuer banes på en lettere måte (2002, s. 671). På samme måte ligger det en forventning til grunn om at miljøet på tematikken i Norge er lite, og at intervjuene vil kunne fungere godt som springbrett både til andre potensielle

intervjuobjekter, og sparringspartnere, men også som inspirasjonskilde for øvrig relevant kildemateriale.

2. Teori

Norge som et mellomstort land i areal og et lite land befolkningsmessig, har i lange tider vært avhengig av gode forbindelser med omverdenen. En «middle power» (fritt oversatt til «mellomsterk aktør») i internasjonal sammenheng, kalles gjerne en stat som ikke har mulighet til å påvirke den verdensomspennende geopolitiske utviklingen slik som en stormakt har, men som har innflytelse nok til å være bidragsytere i å forme internasjonal politisk utvikling. Det finnes ulike retninger innenfor definisjonen av slike mellomsterke aktører, men felles for retningene er at disse statene ofte fremhever og utøver en multilateral politikktutvikling heller enn en unilateral som stormaktene i større grad kan knyttes til. Måten disse mellomsterke statene utøver sitt diplomati på kalles gjerne "nisjediplomati", hovedsakelig ettersom mellomsterke stater ser seg nødt til å begrense de utenrikspolitiske målene staten setter seg som et resultat av deres størrelse i den internasjonale sammenheng. En ser derfor at mellomsterke aktører i mindre grad utfordrer status quo i det internasjonale systemet, eller bidrar til endring av verdensbildet gjennom revisjonistisk eller transformatistisk politikk (Baç, 2017).

Professor Baldur Thorhallson viser til begrepet «Shelter-teori» som omhandler små stater og hvordan det hos disse i verdenspolitikken ofte manifesterer seg en såkalt innebygd strukturell sårbarhet knyttet til statens størrelse. På tross av deres størrelse, har en sett de mindre statene gjøre suksess på den internasjonale arena. Katzenstein i Thorhallson (2018, s. 64) viser til at man i disse statene ofte finner trekk som blant annet demokratisk korporatisme. Denne korporatismen kan sees i sammenheng med det som ofte vises til som såkalt «nisjediplomati», der det gjerne vises til Norges rolle som «internasjonal fredsmekler» som vår «nisje» (Haugevik og Sending, 2019). Et nylig eksempel på nettopp det sistnevnte, kan sies å være møtet Norge fasiliterte for forhandlinger med Taliban i Holmenkollen i slutten av januar 2022. Et møte Norge ikke var vertskap for utelukkende av egne grunner, men la til rette for slik at et vidt spekter av aktører skulle ha mulighet til å delta.

På tross av at Norges viktigste allierte sikkerhetspolitisk vil kunne hevdes å være USA og NATO, har det lenge vært kjørt to parallelle løp i nordområdepolitikken, der viktige stikkord i det norsk-russiske samarbeidet har vært dialog og godt naboskap (ibid). På norsk fastlands-territorium så vel som på Svalbard kan en finne eksempler der Norge står i situasjoner hvor staten må navigere det politiske landskapet mellom ulike hegemoner. Ut fra et neo-realistisk

synspunkt vil en kunne hevde at alle stater er mål-orienterte aktører som eksisterer i et verdensanarki, og at en stat på den måten kan ha altså vinne på å i noen grad manøvrere noe i det internasjonale politiske landskapet, dette også om en stat har en alliansetilhørighet hvis politikk er mer restriktiv enn den staten selv måtte følge (Webber et al., 2012, s. 33). Hensynet til såkalt nisjediplomati vil derfor være et aspekt det vil kunne være nyttig å ha med seg i en analyse som ser på utviklingen og koordineringen av norsk svalbardpolitikk.

Kompleksiteten i tematikken som oppgaven har til hensikt å analysere, innbefatter utenrikspolitisk bi- og multilateral påvirkning, så vel som innenrikspolitiske anliggender. Det vil derfor være behov for å benytte en modell som tar opp i seg alle disse ulike faktorene. Modellen modifisert utenrikspolitisk analyse som ofte knyttes til Valerie Hudson, er på bakgrunn av dette benyttet som primært analyseverktøy. De følgende delkapitler vil utdype hvordan dette teoretiske rammeverket står seg mot ulike øvrige klassiske teorier innenfor studiet av internasjonal politikk.

2.1 Utenrikspolitisk analyse (UPA) og «grand theories» i internasjonal politikk: liberalisme, realisme og konstruktivisme

I en utenrikspolitisk analyse vil det være relevant å nevne de tre klassiske retninger innenfor tradisjonell IP- og IR-forståelse. Teoriene har i en årrekke dominert studiet av internasjonal politikk, og vil i noen grad kunne bidra til å belyse en stats handlingsmønster. Teoriene forholder seg i stor grad til staten som i seg selv som en autonom aktør, ofte med klart definerte mål. Nettopp at disse teoriene forholder seg til staten som en i så stor grad ensrettet aktør med klart definerte mål, er noe av grunnen til at disse teoretiske tilnærmingene også tidvis høster kritikk for å kunne bidra med et for snevert bilde.

Innenfor de klassiske teoriene i internasjonal politikk finnes blant annet ulike former for realisme-tilnærminger. Denne teoretiske tilnærmingen til internasjonale relasjoner trekkes ofte frem som den eldste og flittigst brukte (Linklater red., 2013, s. 32). I korte trekk kan en si at denne måten å forstå de ulike aktørene (statene) i verden sitt forhold til hverandre på, er som et «globalt anarki». Et viktig prinsipp finner vi i doktrinen «raison d'état», oversatt til «nasjonale interesser», som viser til at når en stats internasjonale interesser vurderes, vil statens egeninteresse alltid dominere over andre interesser og verdier (Haslam i Linklater red., 2013, s. 51). Ettersom en ut fra denne tilnærmingen ikke kan stole på de andre statene, er det vesentlig å danne en form for gjensidig avhengighet mellom de du som stat skal samarbeide med. Ettersom det råder anarki i hvordan relasjonene utøves, vil enkelte stater kunne stille sterkere

og enkelte svakere, på bakgrunn av hva slags ressurser og styresett de forskjellige statene har. For Norge som en liten, men ressurssterk stat i verden, vil det da kunne være viktig å balansere sine forhold mellom allierte, nabostater og andre handelsaktører.

Som allerede nevnt kan denne retningen kritiseres for å i for stor grad lene seg på at stater er predikerbare aktører som går i en bestemt retning, hvis valg som styres av gitte forutsetninger. Walz (i Linklater red., 2013, s. 42) argumenterer nettopp for at dette kan være en mulig svakhet ved den realistiske tilnærmingen, ettersom stater er gjenstand for ulikt press og påvirkning. Dette gjør ikke nødvendigvis statens rolle i «det globale anarki» irrelevant, men disse ulike formene for indre eller ytre press som ikke nødvendigvis kommer fra en annen stat, kan bidra til at en prediksjon om en stats handlingsmønster i lys av dens rolle på den globale arena, vil kunne bli misledende eller direkte feil. Nettopp denne type feilkilder der en stats teoretisk sett handlingsmønster endres som følge av en underliggende faktor, trekkes av Walz frem som sider som bidrar til at en realistisk tilnærming med fordel kan inngå sammen med øvrige teoretiske tilnærminger som i større grad tar opp i seg slike underliggende hensyn.

En annen sentral retning å se til når en studerer internasjonale relasjoner, er liberalisme-tilnærmingen. Dette teoretiske grunnlaget for synet på internasjonale relasjoner, skiller seg fra den realisme-orienterte vinkelen på flere områder. Liberalisme-tilnærmingen hevder tradisjonelt typisk at statlige preferanser heller statens evne til å gjøre det ene eller det andre, er det styrende prinsippet for en stats oppførsel. Francis Fukuyama har hevdet at etter Sovjetunionens kollaps, var kampen om ideologier over, og at det liberale demokrati og markedsøkonomi etter vestlig modell vil være styrende i all overskuelig fremtid (Fukuyama i Linklater red., 2013, s. 58). I lys av blant annet Kinas vekst de siste 20 årene og de senere års gjenoppbygging av det russiske forsvaret, er nettopp Fukuyama i ettertiden blitt kritisert for sin avvisning av den utviklingen en har kunnet se. På tross av dette er ikke liberalismen mindre relevant som teori, og viktig å ha med når en studerer hvordan stater oppfører seg mot, og handler med hverandre.

Noe en de senere år har sett tendenser til, og som følgelig kan støtte opp om liberalisme-tilnærmingen, er prinsippet om at det internasjonale systemet er i stadig endring. Selv om stater er suverene, er det ikke gitt at to staters maktforhold overfor hverandre over tid vil være uendret. Det er også mulig at stater samarbeider forskjellig innen ulike områder. Et eksempel på dette kan være klimaproblematikken vi i vår tid står overfor. På dette området kan det være langt enklere for Norge å samarbeide med stater som Russland og Kina, enn det er å samarbeide med

de samme statene innenfor forsvarspolitik, ettersom vi på det området er bundet av forpliktelser som følge av vårt medlemskap i NATO.

Inntreden av konstruktivisme innenfor IR-forskning knyttes gjerne til avslutningen av «Den kalde krigen». Det argumenteres eksempelvis for at de to teoriene realisme og liberalisme i for stor grad fokuserer på statene som aktører, og i mindre grad på individer som hadde en stor innvirkning nettopp på avslutningen av den kalde krigen på slutten av 1980-tallet. Det vises gjerne til at studiet av IR i forbindelse med konstruktivismens inntreden gjorde studiet av IR mer sosiologisk-, historisk og praksis-orientert (Reus-Smit, referert i Linklater, 2013, s. 239). Konstruktivismen karakteriseres videre av Reus-Smit (ibid, s. 217) med vektleggingen den gir av normative så vel som materielle strukturer, rollen identitet har på utviklingen av politiske handlinger og den gjensidige sammenhengen mellom agenter eller aktører og strukturer. En kan på grunnlag av dette finne visse likhetstrekk mellom den konstruktivistiske teorien og den modifiserte utenrikspolitiske analysen som har sitt utspring i den samme tidsperioden.

I et domene som ligger i grenseland mellom innenriks- og utenrikspolitikk, vil det kunne være utfordrende å basere en oppgave utelukkende på de nevnte teoriene, ettersom samtlige i større eller mindre grad ser på staten som en autonom aktør. En teoretisk tilnærming som i større grad legger opp til å analysere de utenriks- og innenrikspolitiske hensyn under ett, er Valerie Hudsons teori om modifisert utenrikspolitisk analyse. Den teoretiske tilnærmingen tar nettopp opp i seg innenrikspolitiske anliggender når helheten i det utenrikspolitiske bi- så vel som multilaterale relasjoner analyseres. Valerie Hudson (2005) beskriver utenrikspolitisk analyse (UPA), som en spesifikk metode for å undersøke utenrikspolitikk. Særtrekk for UPA er hvordan fokuset er spesifikt rettet på aktører, noe denne oppgaven også setter søkelys på, ved å se nærmere på EU og Russland som aktører som har interesse for området og dermed forventes å ved hjelp av ulike virkemidler i noen grad påvirke svalbardpolitikken. En styrke med denne tilnærmingen er som Hudson forklarer, at en lettere får manifestert såkalt «human agency» eller «menneskelig handlekraft», som kan forstås slik at det er mennesker forstått som beslutningstakere bak staters handlinger, som bak de handlinger en ser på den internasjonale arena har egendefinerte hensikter som kommer til syne. Hudsons kritikk til de tradisjonelle IR-teoriene kan sies å være at disse fokuserer for mye på statene utelukkende som aktører, og i mindre grad vektlegger de menneskelige beslutningstakerne og/eller prosessene som ligger bak. Hudson argumenterer for at en tradisjonelt har studert og tillagt mye vekt på fenomener som eksempelvis institusjoner, systemer, gruppedynamikk, nasjonal politikk, men at om man skal

forsøke å forstå staters handlinger, så må man også forstå de menneskelige perspektivene og hvordan dette danner en dynamisk reaksjon på bildet av omverdenen (ibid, s. 3).

2.2 Undersøkelse av norsk svalbardpolitikk gjennom en modifisert utenrikspolitisk analyse

Valerie Hudson viser til fire ulike styrker ved bruk av UPA-modellen, som også danner bakgrunnen for at denne teoretiske modellen i hovedsak er valgt som teoretisk grunnlag for denne oppgaven. Den første styrken er at UPA har til hensikt å se stater i en helhetlig tilnærming, der tradisjonelle IR-retninger i større grad kan synes å ha studert hvordan stater og øvrige aktører har måttet jobbe på to nivåer, innenriks- og utenrikspolitisk, ofte med en institusjonalistisk tilnærming. UPA-retningen tilstreber å i større grad se staten under ett, som en «metafysisk» aktør, der også den menneskelige beslutningstekningen gis en sentral plass. Den andre styrken UPA-modellen har, er at den i motsetning til tradisjonelle IR-retninger som setter søkelys på staters struktur, tillegger «agenter» (forstått som menneskene og organisasjonsstrukturen) stor vekt i dens analyse av IR. Den tredje fordelen med UPA er at den forsøker å flytte til side beskrivelser eller postuleringer om «naturlov-lignende» generaliseringer av staters måter å handle på, og inkluderer viktigheten av de menneskelige faktorene bak beslutninger som fattes. Den fjerde styrken ved UPA er retningens felles språk med øvrige offentlig politiske retninger. UPAs fokus på beslutningstaking åpner nettopp for relativt fri utveksling med andre fagretninger, men er også en retning som trenger en eksplisitt vektlegging når dette gjøres. UPA tilfører altså en rekke fordeler når en skal forstå interne beslutningsprosesser utover de en tradisjonelt kan finne innenfor eksisterende IR-retninger, spesielt når hensikten med studien er å se på hvordan interne prosesser utøves og hvordan disse prosessene fører til beslutninger i den ene eller andre retningen (ibid, s. 3-5).

I løpet av de første årene der UPA-retningen gjorde seg gjeldende, så man banebrytende arbeid innenfor konseptualisering og utvikling av aktørspesifikk teori på ulike analysenivåer. En kunne i perioden se en fremvekst av en sterk forskningsagenda som spesifikt studerte påvirkningen organisasjonsprosesser og arbeid i byråkratiet hadde på utenrikspolitiske beslutninger. Denne tilnærmingen kan en se helt tilbake til Max Webers «The Theory of Social and Economic Organizations». Forskning fra denne perioden viste at det fantes eksempler der «rasjonell» utenrikspolitikk ble tilsidesatt til fordel for et fokus som dreide seg om store organiserte grupper av myndigheter. En så at organisasjoner i det offentlige byråkratiet satte egen organisasjons «overlevelse» som øverste prioritet. En fant organisasjoner som knyttet seg tett til deres primæroppgave og søkte å utvide denne oppgaven, og gjøre organisasjonen nærmest uunnværlig for forvaltningen av nettopp denne oppgaven, dette til tross for at den

aktuelle organisasjonens måte å håndtere den aktuelle forvaltningsoppgaven ikke nødvendigvis var den mest hensiktsmessige (ibid, s. 7-8).

Etter noen år med stort fokus rundt komparativ utenrikspolitisk analyse basert blant annet på James Rosenaus utfordring av eksisterende modeller innenfor den tradisjonelle UPA-tilnærmingen (ibid, s. 9), bidro to viktige utviklingstrekk mot begynnelsen av 1990-tallet til innledningen av en periode med ny utvikling innenfor UPA-feltet. Den første årsaken var at slutten på den kalde krigen medførte en økt interesse for en aktørspesifikk tilnærming. Med en verden som ikke lenger baserte seg på en bipolar maktstruktur, var det på veien via den unipolare til den multipolare strukturen vi ser i dag et større behov for å studere, forstå og forklare systemendring ved å bare studere systemnivået alene (ibid, s. 13).

Den andre årsaken er paradokset som oppsto i komparativ utenrikspolitisk analyse-tilnærmingen, medførte at begrepet «komparativ utenrikspolitikk» nærmest kan hevdes å ha forsvunnet som retning. Dette ettersom «aktør-generell»-teori i stadig mindre grad gjorde seg gjeldende etter Berlinmurens fall, der en så at metoder som spillteori, økonometri og stor-N empiri i liten grad imøtekom de «nye» behovene som aktørspesifikk teori viste seg å ha, i forhold til aktørgenerell tilnærming. Aktørspesifikk teori er konkret, kompleks og kontekstuell, og stiller dermed krav til metodiske tilnærminger som innholdsanalyse, casestudier, sporing av prosesser og agentbaserte beregningsmodeller. De undersøkte variabler vil her ofte være ikke-kvantifiserbare, slik som: kultur, politikk, utformingen av en aktørs byråkratiske system og øvrig smågruppedynamikk. Hudson viser til at det først var da det ble utviklet en forståelse og aksept for at UPAs teori- og metodologiske utvikling ville kunne avvike fra den tradisjonelle IR-forskningen, at utvikling av dette forskningsfeltet ble muliggjort. Fulbrook og Kasza (referert til i Hudson, 2005, s. 14) viser til at andre tilnærminger også den senere tid har begynt å gjøre rom for slike metodologiske ulikheter, og viser til eksempler som Perestroika-bevegelsen i statsvitenskap og den pluraløkonomiske bevegelsen innenfor økonomi. Diskusjonene innenfor de tre forskningstradisjonene det her er vist til innenfor dagens UPA, og som for tiden bidrar til teoriutvikling innenfor feltet er nettopp: beslutningstaking, lederegenskaper, kultur og identitet, metodikk og integrasjon (ibid, s. 14).

2.3 Svalbardpolitikk som et sammensatt politikkområde i grensesnittet mellom nasjonal og internasjonal politikk

Forventningen om at innenriks- og utenrikspolitikk når det kommer til koordinering og iverksettelse av norsk svalbardpolitikk uløselig henger sammen, synes å samsvare med

Hudsons argument om at en bør se stater handlingsmønster i en helhetlig tilnærming. Det argumenteres som vist til i forrige kapittel for at en kan gå glipp av viktige elementer og nyanser ved å studere en stats innenriks- og utenrikspolitikk på to separate nivå. Et sted hvor premisset om at Svalbard må kunne forstås i en både innenriks- og utenrikspolitisk kontekst er i NOU-en «Mot nord!», der utredningen nettopp viser til at «[e]t spesielt trekk ved utviklingen, som ble forsterket etter Sovjetunionens sammenbrudd, er at grensene mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk nedtones» (NOU 2003: 32, s. 20).

Som Hudson og Day (2019, s. 170) viser til, vil både en stats størrelse og plassering i forhold til øvrige større stater være av betydning for den aktuelle statens politikktutvikling og handlinger. Staten eller områdets naturressurser vil også spille en rolle, og være av betydning for hvilken rolle en vil ha i internasjonal sammenheng (ibid, s. 171). Fangst- og senere kullindustri har definitivt spilt en stor rolle i den historiske utviklingen til Svalbard, der flere ulike land allerede var representert på øygruppen før dens tilknytning til Norge ble stadfestet gjennom Svalbardtraktaten i 1920. I tillegg til de nevnte, vises det også til at forhold som geografi, demografi, politisk system samt militære og økonomiske kapabiliteter vil spille en rolle i hvordan en stats innenrikspolitiske forhold bidrar i forutsetningene staten har som utenrikspolitisk aktør. Svalbard vil i denne sammenhengen kunne være interessant. Dersom en skal forstå Hudson og Day ordrett, er Svalbard et område som ikke bare er av betydning fordi Norge slik som med oljen i Nordsjøen eller fisken i Lofoten kan selge, men et område der statene selv kan operere. Dette gjelder selvsagt innenfor Svalbardtraktatens avgrensninger. På denne måten vil en kunne hevde at Svalbard er et område til gjenstand for en annen interesse for eksterne aktører enn hva øvrige regioner på fastlands-Norge er.

2.4 Byråkratisk politikk, koordinering og sammenheng – mot en «godt strukturert» norsk svalbardpolitikk som en del av Norges nordområder?

Byråkratisk politikk kan forstås som et komplekst krysningspunkt mellom organisatoriske prosesser, smågruppedynamikk og innenrikspolitiske krefter og karakteristika av ulike relevante enkeltpersoner i beslutningskjeden (Hudson og Day, 2019, s. 106). Disse elementene gjør studiet av byråkratisk politikk svært komplekst, der selv om posisjoner i ulike interdepartementale grupper og tilsvarende skulle kunne være relativt lette å predikere, likevel kan være mer usikre enn ventet. Dette kan skyldes alt fra ulik politisk agenda i de ulike departement eller byråer, hjertesaker eller målsettinger definert spesifikt av enkelte direktorats- eller byråsjefer som ikke nødvendigvis fremgår i de offisielle agendaer, eller spill av personlig og/eller organisatorisk art der intrikate relasjoner mellom ulike personer kan medføre en egen

nettverksstyring bak fasaden som er av konsekvens for den utøvde politikken. Slike interne «såpeoperaer» i byråkratiet som Hudson og Day kaller det (2019, s. 107), kan også gå under definisjonen «spillet om de små troner» som Allison og Zelikow, referert i Hudson og Day (ibid) kaller det, der «spillet» og «spillernes» roller i den byråkratiske styringskjeden ikke bør neglisjeres.

Koordineringen av forvaltning av Svalbard er i norsk sammenheng noe unik, da det normalt sett er Kommunal og distriktsdepartementet som er koordinerende myndighet av statlig forvaltning i landets ulike fylker, og derfor har det oppfølgende ansvaret av statsforvalterne. Som svarbrevet til forfatteren av 6. januar 2004 fra den daværende Sysselmannen på Svalbard⁸ understreker, valgte man ved innføringen av Svalbardloven og innlemmelse av Svalbard i kongeriket i 1925, å ikke benytte en kommunal eller fylkesadministrativ organisering av forvaltningen over Svalbard (vedlegg 2). I stedet ble det opprettet et sysselmanns-embete som på øygruppen skulle ha ansvar tilsvarende det blant andre statsforvalter (på dette tidspunktet fylkesmann), politimester, hjelpekommander og notarius publicus hadde på fastlandet. Dette har medført at det koordinerende departementet i Svalbard-sammenheng ikke er Kommunal og distriktsdepartementet, men i stedet Justis- og beredskapsdepartementet, som også huser Det interdepartementale polarutvalgets sekretariat. Sistnevntes hensikt er å være «koordinerende og konsultativt organ for sentraladministrasjonen ved behandlingen av svalbardsaker» (polarutvalgsinstruksen, 2002, § I).

2.5 Oppsummering

For å oppnå en analyse som best besvarer hvordan aktør A (Norge) påvirkes eller svarer på andre aktørers uttalte politikk og handlinger (her studert ved EU og Russland som hhv. aktør B og C), er Valerie Hudsons (2005) «Foreign Policy Analysis»-modell i denne oppgaven benyttet. Bakgrunnen er at modellens teoretiske rammeverk vil bidra til å få frem de aktørspesifikke tendenser, som vil danne grunnlaget for å kunne si noe om signifikante tendenser eller hendelser som påvirker aktør A i den ene eller andre retningen. Gjennom UPAs aktørspesifikke teoretiske fundament og premiss om at grunnlaget for studiet av IR er dets menneskelige beslutningstakere, skal analysen i denne oppgaven forsøke å gi kvalifiserte vurderinger av de

⁸ Brevet som fra Sysselmannen som finnes som vedlegg, ble mottatt før arbeidet med oppgaven startet. Brevet er et tilsvarende på spørsmål som ble stilt på bakgrunn av oppgaveforfatterens undring over hvorfor Svalbard ikke ble forvaltet som norsk kommune eller fylke.

aktuelle aktørenes handlinger, som bakgrunn for den utøvde politikken vi kan se i regionen i dag.

På bakgrunn av dette er innledningsvis de følgende forventninger lagt til grunn for oppgaven:

F1 Staters innenrikspolitikk er ikke uavhengig fra utenrikspolitikken. Eksterne aktører og hendelser utenfor en stat vil derfor kunne forventes å påvirke hvordan denne staten håndterer sine indre anliggender, uten at staten formelt sett diskuterer dette med disse aktørene.

F2 Ettersom Svalbardtraktaten tillater eksterne stater tilstedeværelse på øygruppen vil eksterne aktører ha sterkere uttrykte meninger om forvaltning knyttet til Svalbard enn øvrige norske regioner.

F3 Øvrige bilaterale forhold mellom Norge og de aktører som antas å ha meninger om norsk svalbardpolitikk spiller i noen grad inn på det bilaterale samarbeidet på og rundt Svalbard.

Analysen tilstreber å skulle gi svar på hvordan Norge forholder seg til eksterne aktørers ønsker og interesser i området, og har til hensikt å grunngi hvorfor de nevnte forventninger viser seg å stemme overens, delvis stemme overens eller ikke stemme overens med virkeligheten.

3. Norge, nordområdene og Svalbard

Felles for mye av det teoretiske kildematerialet på feltet er at få stater som har ratifisert Svalbardtraktaten, har noen eksplisitt uttalt «svalbardpolitikk». Ettersom Svalbard er norsk, inngår ofte andre aktørers «svalbardpolitikk» i stor grad heller i den generelle nordområdepolitikken til den aktuelle aktøren. Den offisielle politikken er i oppgaven forstått gjennom de offisielt uttalte nordområde-/arktiske meldinger, og aktørenes synlige respons på norske myndigheters suverenitetshåndhevelse på og rundt Svalbard.

3.1 Historisk kontekst: Norsk svalbardpolitikk siden 1920

Øygruppen Svalbard ble oppdaget av nederlenderen Willem Barents i 1596. Svalbardtraktaten som ble undertegnet i Paris den 9. februar 1920 anerkjenner norsk suverenitet over øygruppen. Norge vedtok selv Svalbardloven 4. august 1925, som innlemmet Svalbard i Kongeriket Norge. Svalbard er med andre ord å anse som en del av kongeriket beskyttet under Grunnloven, og må ikke forveksles med statusen til de norske territoriene på den sydlige halvkule Bouvetøya, Peter den 1. øy og Dronning Maud land. De tre sistnevnte er alle er såkalte biland, og dermed ikke som del av kongeriket å regne. Svalbard omfatter de øyene som ligger omtrentlig mellom den

74° og 81° nordlige breddegrad og den 10° og 35° østlige lengdegrad. Dette betyr altså at foruten Spitsbergen som er øygruppens største øy, utgjør også Kvitøya, Edgeøya, Hopen og Bjørnøya øygruppen Svalbard (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 13). Jan Mayen er lik som Svalbard del av kongeriket, men er ikke del av Svalbard, og heller ikke omfattet av Svalbardtraktaten. Den kanskje mest synlige forskjellen i norsk tilstedeværelse på de to sistnevnte kan derfor sies å være Forsvarets permanente stasjon på Jan Mayen. En tilsvarende installasjon ville en ikke funnet på Svalbard, jamfør traktatens artikkel 9 som sier «... 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 de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøiemed.».

Figur 2



Kart over Svalbard. Hentet fra Meld. St. 32 (2015–2016) (s. 13).

Gjennom historien har fangst, gruvevirksomhet og forskning dannet primærgrunnlaget for bosetningene på øygruppen. Turisme har de senere år tatt over mye av næringsvirksomheten på øygruppen, som for det aller meste består av store og uberørte villmarksområder. Totalt er 65 prosent av alt land og 87 prosent av territorialfarvannet vernet. Med bare syv bebodde steder (fangststasjoner og hytter ikke inkludert) er Svalbard blant de tynneste befolkede områder i verden. Den norske etterretningstjenestens FOKUS-rapport av 2021 stadfester noe av bakgrunnen for viktigheten av at Norge er årvåkne i suverenitetsspørsmålet om Svalbard. Rapporten stadfester at russiske og kinesiske aktører leter etter informasjon for å understøtte sine myndigheters behov, og at Russland på sin side er spesielt på utkikk etter mål innenfor forvaltning av Svalbard og norsk nordområdepolitikk generelt. Konkret vises det til at Russland

under traktatens 100-års jubileum i 2020 rettet spørsmål til norske myndigheter om russiske rettigheter på øygruppen, som var langt tydeligere i formen enn hva som har vært tilfelle tidligere (Etterretningstjenesten, 2021).

Svalbardmeldingen setter som sentralt prinsipp at svalbardpolitikken er preget av langsiktighet og kontinuitet, og skal støtte opp under at utviklingen i nordområdene foregår på en fredelig måte (s. 12). Videre stadfester regjeringens overordnede mål i svalbardpolitikken, som er:

- En konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten
- Korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd
- Bevaring av ro og stabilitet i området
- Bevaring av områdets særegne villmarksnatur
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen (ibid)

Nordområdene og Svalbard representerer en region hvor klimaendringer ser ut til å ville kunne spille en stor rolle i tiden fremover. Norsk polarinstitutt viser til at oppvarmingen i Arktis skjer hele tre ganger så raskt her som verdensgjennomsnittet. Ikke bare vil havnivået kunne stige, men store havområder som i dag er islagt vil kunne bli åpnet og økosystemet både i havet og på land endres (Norsk polarinstitutt, 2018). Det er flere aktører som er interessert i Svalbard, som en kan se er aktive i området og som med rette kan drive aktivitet på øygruppen ettersom de selv eller staten de opererer fra har ratifisert Svalbardtraktaten.

3.2 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten passerte i 2020 100 år, og Svalbardloven som offisielt innlemmet Svalbard i kongeriket vil gjøre det samme i 2025. Traktaten er en av svært få traktater fra oppgjøret etter 1. verdenskrig som ennå etterlevs. Traktatens fastsettelsestidspunkt kan en blant annet se av de gjentatte henvisningene til «Folkeforbundet» i stedet for FN, i traktatteksten. Lengre enn traktatens levetid har tematikk definert av traktaten og i traktatens grenseland vært gjenstand for spørsmål og diskusjon nasjonalt så vel som internasjonalt. Eksempler på dette er Russland, Kina og en rekke EU-stater og unionen selv. Flere stater vil dessuten i fremtiden kunne være interessert i å sette sitt søkelys på regionen og være på utkikk etter de muligheter som finnes der. Midt i området mellom Russland og Nord-Amerika, ligger den norske øygruppen Svalbard,

et område der alle borgere av de land som har signert Svalbardtraktaten har rett til opphold, danne bosetninger, arbeide og hente ut mineraler. Rettighetene er spesifisert i Svalbardtraktaten, som gjennom sin artikkel 2 og 3 stadfester disse landenes adgang og rettigheter på øygruppen:

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.

...

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 opphold - 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. (Svalbardtraktaten, 1925)

Ettersom traktaten åpner for en annen form for utenlandsk tilstedeværelse enn hva som tillates på fastlands-Norge, finnes det ulike oppfatninger av sorten som hevder stiller spørsmålsteget ved om Svalbard «er helt norsk». Dette er ikke korrekt om en leser Svalbardtraktatens artikkel 1, som slår fast «... Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøygruppen». Altså garanterer traktaten for Norges suverenitet over øygruppen, mens den samtidig definerer noen spesifikke områder der Norge har ikke har samme adgang til å selv utføre eller begrense utenlandske aktørers tilstedeværelse, som den har ellers i kongeriket. Et eksempel det allerede er blitt vist til er eksempelet om faste militære installasjoner på øygruppen som traktatens artikkel 9 setter begrensninger på. Dette betyr ikke at Svalbard er en noen form for «demilitarisert sone» slik som eksempelvis øygruppen Åland i Østersjøen, og Norge har følgelig anledning til å gjennomføre militære opphold, for eksempel i form av seilaser med Kystvakten eller Marinen til øygruppen. Et annet eksempel på dette er hvordan utlendingsloven ikke har virkeområde på Svalbard, da denne ville kunnet komme i strid med traktatens artikkel 3. Norge har anledning til å gjennomføre kontroll av reisende til- og fra øygruppen, men har

ikke mulighet til å stille de samme krav som en ville gjøre for en utenlandsk statsborger som ønsker å bosette seg på fastlands-Norge. Svalbard er ikke del av Schengen-samarbeidet, noe som er bakgrunnen at reisende også innenriks i Norge må passere gjennom immigrasjonskontroll ved reise til og fra øygruppen.

Figur 3



Kystvakten ved KV Svalbard utenfor Herwighamna på Bjørnøya, sett fra den norske meteorologiske stasjonen på øya, september 2019. Fotograf er forfatteren.

Som følge av krigen i Ukraina, og de påfølgende restriksjonene mot Russland, er det i løpet av 2022 kommet en rekke regelverksendringer knyttet til innreise- og varekontroll på Svalbard. Den 6. mai 2022 ble en egen forskrift iverksatt om kontroll av reisende til og fra Svalbard (Forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard, 2022), og jamfør høringsnotat utstedt av Finansdepartementet i april 2022, er det også i skrivende stund på høring en endring i tollforskriften som gir Tolletaten anledning til å gjennomføre varekontroll av varer som føres inn og ut fra Svalbard.

3.3 Norges forvaltning av Svalbard – hvem styrer?

Regjeringens Nordområdemelding fra 2020 blir her benyttet som grunnlag for å kunne definere Norges nordområdepolitikk, og anses i skrivende stund stadig som relevant å benytte på tross av regjeringsskifte etter meldingens publisering. Konsensusen om at nordområdepolitikken skal følge etablerte linjer kan en finne i uttalt politikk både fra den tidligere Solberg-regjeringen og hos den sittende Støre-regjeringen. Nordområdemeldingen (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 13) uttaler at den overordnede nordområdepolitikken skal følge forutsigbare linjer. Det fremheves at Arktis ikke skal forstås som en konfliktpreget region, og at debatten om Arktis skal være basert på fakta og gode analyser (ibid). Meldingen fremhever at nordområdene defineres som «Norges viktigste strategiske ansvarsområde». Nordområdepolitikken blir definert som å omhandle både det internasjonale bildet i Arktis,

forholdet til nabolandene i Barentsregionen og ellers på «Nordkalotten», samt utviklingen som helhet i Nord-Norge. Meldingen viser til at norske interesser i Arktis best hevdes gjennom et sterkt, livskraftig og kompetent Nord-Norge.

Meldingen viser spesifikt til at samarbeidsklimaet i regionen har utviklet seg til en mer krevende situasjon enn det var da den forrige nordområdemeldingen ble avlevert i 2011, og at realisme har erstattet beskrivelsen av optimisme når det kommer til den sikkerhetspolitiske utviklingen (ibid, s. 10). Prinsippet i meldingen om at «En helt sentral oppgave for nordområdepolitikken er å ivareta norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser i nord» (ibid, s. 18), kan en også finne igjen i Granavolden-plattformen som den tidligere Solberg-regjeringen, som var den regjeringen som avleverte meldingen, var tuftet på.

Regjeringen vil føre en offensiv nordområdepolitikk, der de lange linjene i nordområdepolitikken videreføres. Regjeringens visjon er at nordområdene skal være en fredelig, skapende og bærekraftig region. Dette krever et samspill mellom utenriks- og innenrikspolitikk. (Granavolden-plattformen, 2019, s. 58).

Konkret om Svalbard uttalte samme regjeringsplattform at:

Svalbard må forvaltes aktivt i tråd med Svalbardtraktaten, og regjeringen vil jobbe for at Svalbard integreres tydeligere i norsk politikk for nordområdene og Arktis. Det er viktig å bevare bosetting og aktivitet på Svalbard. Svalbard må derfor videreutvikles gjennom satsing på forskning, reiseliv og annen næringsvirksomhet for å erstatte kullvirksomheten. Regjeringen vil sikre stabile og forutsigbare vilkår for reiselivsnæringen. Videre er det viktig å stimulere til innovasjon og nyetableringer, samt satse mer på forskning og høyere utdanning. (Granavolden-plattformen, 2019, s. 24).

Regjeringen Støre har i deres regjeringsplattform (Hurdalsplattformen), uttalt at «I nordområdene ligger Norges viktigste fredsprosjekt» (Regjeringen, 2021a, s. 6), og videre at «Nordområdene er Norges viktigste strategiske interesseområde» (ibid, s. 78). Det er altså en uttalt ambisjon at norsk nordområdepolitikk skal legge til rette for en stabil og fredelig

politikkutøvelse, og sikre regionen som en stabil region også i tider med øvrige geopolitiske svingninger. Hvordan den nåværende Støre-regjeringen håndterer Norges nordområdepolitikk synes altså sammenlignet med øvrige saksområder, vesentlig mer statisk. Utenriksminister Anniken Huitfeldt uttalte i en av hennes første spørretimer i denne rollen til Stortinget 11. november 2021 at:

Mens de andre statsrådene snakker om at det nå er en helt ny kurs for Norge, har jeg hatt et litt annet budskap, og det er at i utenrikspolitikken og i sikkerhetspolitikken ligger hovedlinjene fast. (...) Det kom også klart fram på mitt møte med utenriksminister Lavrov at vi, til tross for at vi ønsker å øke det bilaterale samarbeidet, har andre sikkerhetspolitiske interesser i nord. (...) Norge skal være forutsigbare, vi skal være til å kjenne igjen, og russerne og andre aktører skal vite hvor de har oss. (Huitfeldt, 2021, 35:45).

Vi ser altså at utenrikspolitikken generelt og nordområdepolitikken spesielt, er et politikkområde som både har hatt til hensikt og har vist seg å holde seg stabilt gjennom regjeringsskifter, sammenlignet med øvrige politikkområder. Et område innenfor nordområdepolitikken Norge likevel regelmessig blir utfordret på av andre aktører, er politikk- og forvaltningsutforming knyttet til Svalbard. Dette på tross av at utenriksminister Anniken Huitfeldt 10. november 2021 uttalte at:

Norsk svalbardpolitikk har ligget fast siden Svalbardtraktaten i 1920, og dette sikrer Norge full suverenitet over denne øygruppen. Det er ingen endringer i norsk svalbardpolitikk fra denne regjeringa. Vi konsulterer ikke med noen land om hvordan vi utfører vår politikk her. (ibid, 38:19).

3.4 Intern koordinering og sammenheng

Svalbardmeldingen viser til at koordineringen av Svalbardsaker over de senere år er blitt stadig mer omfattende, noe som i stor grad skyldes økende grad av ulike næringer (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 27). Justis- og beredskapsdepartementet har det koordinerende ansvaret for polarsaker i statsforvaltningen. Det interdepartementale polarutvalg som ble fastsatt av kongelig resolusjon 6. januar 1965 trekkes fram som et av de viktigste virkemidlene i arbeidet med koordinering av

politikken i de norske polare områdene. Utvalget er et koordinerende og konsultativt organ for norske myndigheter (ibid, s. 28). På Svalbard er Sysselmasteren statens representant og øverste stedlige myndighet, med både politi- og miljøvernmyndighet, samt oppgaver som i landets fylker normalt ville vært lagt til statsforvalteren (ibid, s. 29).

Som det fremgår av oppgavens kapittel 5, kan en se at måten forvaltningen av Svalbard gjøres på, er et resultat av en dynamisk prosess der Norge siden traktatens inngåelse i 1920 og frem til i dag gradvis har økt sin tilstedeværelse og dermed også suverenitets- og myndighetsutøvelse på øygruppen. Statens tilstedeværelse koordineres på daglig basis av Sysselmasteren som på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet har den øverste stedlige myndigheten. En slik funksjon vil en i øvrige stater kanskje kunne sammenligne med en slags guvernør med utvidede fullmakter. En kan finne lignende roller på øysamfunn langt borte fra den øvrige delen av den aktuelle staten, eksempelvis over øyene St. Helena, Ascension og Tristan da Cunha i sør-Atlanterhavet (Tristan da Cunha's Governor, u.å.) eller St. Pierre et Miquellon i nord-øst-Atlanterhavet (BBC, 2017).

Instruks for forvaltningen av Svalbard finner en i «Instruks for behandling av polarsaker og for Det interdepartementale polarutvalg», forkortet «polarutvalgsinstruksen» (2002). Instruksen fastsetter klare rammer for hvilke statlige etater som har ansvar for hva, og hvordan dette skal koordineres med justisministeren som leder av Polarutvalget. I tillegg til de departement og etater instruksen viser til, kan det også argumenteres for at heleide statlige selskaper som Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS og Kings Bay AS også bidrar i statens tilstedeværelse på øygruppen, dog ikke som noen myndighet, men likevel er betydelige aktører i kraft av å være majoritetseier av all eiendom, bygg og anlegg (EBA) i hhv. Longyearbyen og i Ny-Ålesund. Spørsmål knyttet til om mennesker bosatt i Longyearbyen som ikke har vært bosatt på fastlands-Norge kan stille til valg og stemme ved valget til Longyearbyen lokalstyre, er et spørsmål som er blitt utfordret etter den norske regjeringen i 2021 fremla forslag om innskjerping i disse reglene (Rypeng & Eriksen, 2021).

3.5 Nordområdepolitikk i lys av eksterne aktører: EU og Russland

Nordområdemeldingen av 2020 stadfester at Norge og EU deler grunnleggende interesser i Arktis som fred og stabilitet, respekt for folkeretten, bærekraftig utvikling og forskning. EU fremheves også som en viktig samarbeidspartner innen fiskeri-, forsknings- og miljøsam arbeid i Arktis-sammenheng. Det vises videre til at EØS-avtalen er av sentral betydning for nordnorsk eksport, og for at næringslivet skal kunne ha tilgang på arbeidskraft i viktige industri- og

servicenæringer. Det siste premisset er dessuten viktig for jobb- og verdiskaping i landsdelen. Meldingen stadfester også at Arktis har fått mer oppmerksomhet de senere år, i lys av klimaendringer og den sikkerhetspolitiske situasjonen. Det fremheves at Norge støtter videreføringen av EUs arktiske politikk med vekt på vitenskap, forskning og innovasjon, og stiller seg dessuten bak EUs to politiske hovedsatsninger den kommende perioden: Europas grønne giv og digitalisering. Utover dette fremheves det at Norge prioriterer eksplisitt dialog med nabolandene Finland, Danmark og Sverige, som ved å være arktiske EU-stater kan sies å stå i en spesiell posisjon til å gi EUs Arktis-politikk økt faglig tyngde. (Meld. St. 9 (2020 – 2021), s. 31).

Norge har siden oppstarten i 1999 tatt del i det finske EU initiativet «Den nordlige dimensjon» (ND), som har til hensikt å knytte EU sterkere til det regionale samarbeidet i nordområdene. I 2006 ble ND etablert som felles politikk av EU, Island, Norge og Russland. Samarbeidet i ND baserer seg på de fire partnerskapene helse, kultur, miljø og transport/logistikk, der Norge, Island, EU og Russland deltar som likeverdige partnere. Allerede etter 2014 har dialogen vært preget av krisen det samme året, men forumet har likevel greid å møtes, senest i Bodø i 2019 der både EU og Russland deltok (ibid). Som følge av invasjonen i Ukraina i 2022 kan utsiktene for det videre samarbeidet i Den nordlige dimensjon synes uviss.

Norges uttalte Russlands-politikk i nord skal iht. uttalt politikk gjennom Nordområdemeldingen bidra til å opprettholde fred, stabilitet og forutsigbarhet. Politikken skal ivareta både norske interesser bilateralt og Norges sikkerhetspolitiske behov. Siden 1990 har Norge utviklet et vidt samarbeid med Russland i nord på områder som forskning, fiskeri, miljø og atomsikkerhet, helse og ambulanse, søk og redning (SAR), utdanning, næringsliv, energi og ikke minst innenfor urfolks-, kultur- og folk til folk-samarbeid (ibid, s. 26). Samarbeidet mellom norsk og russisk kystvakt anses som å fungere godt selv etter hendelsene i 2014, og en direkte Skype-forbindelse er etablert mellom Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan utenfor Bodø og med Nordflåtens hovedkvarter i Severomorsk ved Murmansk. Det har også vært tale om en lignende forbindelse mellom forsvarsstabene i hhv. Oslo og Moskva. Begge land deler en felles interesse for å jobbe for næringsutvikling i Arktis, og det vises til at samarbeid knyttet til fiskeri i Barentshavet og SAR gjennom Incidents at Sea-avtalen fungerer svært godt. Samarbeidet innenfor atomsikkerhet er dessuten et arbeid Norge har investert milliardbeløp i over de senere år (ibid, s. 27). Delelinjeavtalen i Barentshavet danner et viktig grunnlag for å kunne håndheve kystvakt- og fiskerisamarbeidet på begge sider av grensen som nå går mellom de to landene i Barentshavet, og som en oppfølging av denne ble det dessuten i

2018 inngått en avtale om innsamling av seismiske data langs avgrensningslinjen på kontinentalsokkelen i Barents- og Polhavet (ibid, s. 28).

3.6 Oppsummering

Svalbard er altså et ubestridt norsk territorium, underlagt norske lover og overordnede norske forvaltnings prinsipper. Regelverket som tillater eksterne aktører en annerledes handlefrihet på øygruppen enn på fastlandet utfordres tidvis av disse. For å supplere traktaten som i skrivende stund er rundt 100 år gammel, finnes en rekke lover og forskrifter som er kommet i tillegg til traktaten. På tross av gjeldende regelverk er det spørsmål knyttet til øygruppen hvor Norge stadig utfordres, både av eksterne aktører og av egen befolkning. Det kan synes som hensyn som ikke var like aktuelle i 1920 som i 2020 dermed ikke inngikk i traktaten, er de områdene som det oftest verserer uenighet om i dag. Et eksempel er at det er lite konflikt knyttet til utvinning av kull som allerede i 1920 var en viktig industri, men at håndhevelse av eksempelvis havretten er mer utfordrende ettersom dette er prinsipper som er kommet etter traktatinngåelsen. I samband med dette, vil saker som den snarlige avviklingen av kulldriften (i hvert fall fra norsk side) på øygruppen kunne reise nye spørsmål til hva Svalbard «skal være» når det etter dette i hovedsak vil være turisme og forskning som blir de primære næringsveiene på land, og fiske i farvannet rundt.

4. EU, Russland og øvrige aktører: Hvordan ser disse på Svalbard som del av nordområdene?

Svalbard er en ubestridt del av Kongeriket Norge, men det hindrer ikke eksterne aktører i å ha meninger om hvordan Norge utfører sin suverenitetshåndhevelse på øygruppen. Dette kan en se av hvordan aktører ser på Svalbard og nordområdene i deres arktiske strategier, i deres utøvde politikk og handlinger forstått gjennom eksisterende forskning, saker som de siste år er kommet frem i media og ved å studere formelle henvendelser til norske myndigheter gjennom de senere år. Allerede når en snakker om navnet «Svalbard» kan dette av enkelte forstås som en politisk bemerkning, enda dette jo er det offisielle navnet på øygruppen. På samme måte som «Nordøstpassasjen» i russiske medier og offentlige uttalelser går under navnet «Den nordlige sjørute», kaller også Russland samt en rekke andre stater øygruppen for «Spitsbergen», på tross av at dette bare er navnet på én av de mange øyer som utgjør øygruppen (Trellevik, 2020). Svalbardtraktaten har sitt opphav i Versailles-freden etter den 1. verdenskrig, og er en av svært få traktater fra disse fredsforhandlingene som ennå er gjeldende (Svalbard museum, u.å.). EU har ikke selv underskrevet Svalbardtraktaten, men 20 av unionens medlemsland har ratifisert den (Svalbardtraktaten, 1925).

4.1 Strategier

Stadig flere stater, inkludert EU, har de senere år oppdatert eller for første gang kommet med egne arktiske strategier. Stater som Kina, India og Sør-Korea er ikke-arktiske stater, men har publisert eller er i sluttspurten av sine arktiske strategier, mens stater som Norge, Russland og EU har allerede kommet med flere gjennom årenes løp. Denne delen av oppgaven tar for seg strategiene hhv. EU og Russland er kommet med, og har til hensikt å belyse deres offisielt uttalte politikk gjennom deres arktiske strategier. I motsetning til Norge som de senere år har publisert egne Nordområdemeldinger og Svalbardmeldinger hver for seg, må de arktiske strategiene det her vises til forstås som to strategier, som hver for seg tar opp spørsmål både knyttet til Arktis, Nordområdene og Svalbard.

4.1.1 EUs arktiske strategi

EU kunngjorde sin andre arktiske strategi i oktober 2021. Den første strategien kom i 2014. I meldingen finner vi likhetstrekk med måten Norge omtaler Arktis, der det blant annet fremheves at EU har en grunnleggende interesse i at Arktis skal fortsette å være en trygg, stabil, bærekraftig og fredfull region. Sammenlignet med den forrige strategien fra 2016, kan EU i den nyeste strategien synes å være mer klare på hva som er EUs egne mål knyttet til miljømessig og økonomisk fotavtrykk i regionen. I kapittelet om styrking av styringen over de arktiske havområder, vises det til at EU vil delta i styrkingen av rammeverket fra FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) for styring av Arktiske farvann, og støtte partnere som bidrar i arbeidet med at hav forblir rene, sunne og bærekraftig forvaltet. I dette kapittelet nevnes også Svalbard spesifikt, der det spesifiseres at de internasjonale rettsprinsipper som styrer Svalbard og de omkringliggende havområder fullt ut skal respekteres.

Videre står det at unionen under dens eksklusive kompetanse for konservering av marine biologiske ressurser, representerer 22 medlemsstater som er del av Svalbardtraktaten (Den europeiske unionens høyrepresentant for utenrikssaker og sikkerhetspolitikk, 2021, s. 10-11). Av totalt åtte fokusområder i strategien, løftes «EU-PolarNet» frem som et av disse. Nettverket har til hensikt å samskape og fremme europeisk polarforskning og gi evidensbaserte råd i forbindelse med relevante politikkutformingsprosesser. Nettverket består av 25 partnerorganisasjoner, hvorav alle medlemsstater er representert, samt partnerland som Island, Norge, Sveits og Tyrkia, i tillegg til Færøyene og Grønland som begge er del av Kongeriket Danmark, men ikke del av EU eller EØS. Nettverket koordinerer også EUs Polargruppe ved navn EU Polar Cluster (ibid, s. 13).

Noe som av enkelte oppleves som kontroversielt i strategien er målet om at hydrokarboner herunder kull, olje og gass ikke skal utvinnes i Arktis (ibid, s. 10), noe som blant annet har møtt motbør fra nestlederen i Arktis økonomiske råd (AEC) (Jonassen, 2021). EUs ambassadør til Norge viser til at EU nøye følger den nye interessen nye aktører viser for regionen i takt med at isen smelter og stadig større havområder frigis. Ambassadøren viser derfor til at EU i lys av at internasjonalt samarbeid i lys av en større interesse fra eksterne aktører, stadig blir viktigere i en region som Arktis, og følgelig ønsker å utvide sitt samarbeid med blant andre Norge i regionen. Det vises videre til at 200 millioner euro allerede er blitt brukt på arktisk forskning innenfor forsknings- og innovasjonsprogrammet Horisont 2020, og at EU vil fortsette å støtte vitenskapelig arbeid i Arktis i det kommende Horisont Europa-programmet. Det understrekes at Norge i disse programmene er en svært viktig samarbeidspartner (La Grandville, 2021). I lys av de eksisterende uenighetene Norge har hatt og har med EU knyttet til fiskeri av torsk og fangst av snøkrabbe, kan synes interessant at ordene «cod» eller «crab» ikke nevnes noe sted i strategien.

4.1.2 Russlands arktiske strategi

Russland kunngjorde sin arktiske strategi i februar 2020. Store deler av landet og landets havområder befinner seg i Arktis, og strategien omhandler planer både for det russiske fastlandet, for de russiske øyer og havområder i nord, samt russisk tilstedeværelse på Svalbard. Mye av strategien omhandler planer for bruken av «Den nordlige sjørute»⁹. Bosetting og infrastruktur i Arktis, herunder utnyttelse av naturressurser og militær tilstedeværelse, er dessuten tematikk som vies stor oppmerksomhet. Som det beskrives i analysen fra det svenske Totalforsvarets forskningsinstitutt har gammel infrastruktur fra Sovjet-tiden de senere år blitt gjenåpnet og rustet opp, og det synes at Russland sikter mot å bli en Arktisk stormakt (Gustafson, 2021, s. 2).

Russland har tradisjonelt sett gått langt i å definere hvilke stater som har rett på områder og dermed styre Arktis. I sin forrige Arktiske strategi som ble offentliggjort i 2009 ble det definert eksplisitt at:

⁹ Som tidligere nevnt er dette definisjonen som benyttes av russiske myndigheter, mens Nordøstpassasjen oftere benyttes i norsk sammenheng.

«[T]he Northern areas of the Earth including the deep-water Arctic basin, shallow marginal seas with islands and adjoining parts of the continental land of Europe, Asia and Northern America. The Arctic encompasses five sub-Arctic states – Russia, Canada, United States of America, Norway and Denmark that have an exclusive economic zone and continental shelf in the Arctic Ocean» (Russlands arktiske strategi offentliggjort i 2008, sitert i Gustafsson, 2021, s. 3).

I den gjeldende strategien fra 2020 går Russland ennå lenger i arbeidet med å beskrive hvilke deler av Russland som utgjør den Arktiske sonen på delstatsnivå og levner liten tvil om hvilke områder i landet den Arktiske strategien eksplisitt gjelder for.

En finner en rekke likheter i strategiene som ble offentliggjort i både i 2009 og i 2020. Begge strategier stadfester Russlands målsettinger innenfor landets egne interessesfære i økonomisk utvikling og sikkerhetspolitikk, samt gode forbindelser med øvrige arktiske og sub-arktiske stater. Noe av det som skiller den nyere fra den eldre strategien er derimot den langt tydeligere satsingen på forskning og sosioøkonomisk utvikling i regionen. Dette kan, som tolket i rapporten fra Gustafsson, også leses som satsning på økt militær tilstedeværelse i regionen. Strategien viser altså til en konkret målsetting om økt samarbeid med øvrige stater, især sub-arktiske, men det fremgår videre at samarbeid bør skje innen definerte rammer. Den 17. mai 2021 skal den russiske utenriksministeren Sergey Lavrov ha uttalt at «Arktis tilhører Russland», hvor president Vladimir Putin tre dager senere skal ha fulgt opp med at Russland vil «slå tennene ut» av den som eventuelt måtte ønske å ta en bit av Russland (ibid, s. 4-5). Dette er ikke den første handlingen fra russiske myndigheter om å påberope seg «retten» til Arktis, allerede i 2007 hevdet russiske myndigheter sin suverenitet over Arktis ved å plante et russisk flagg på havbunnen under Nordpolen (Faulconbridge, 2007).

Den russiske strategien nevner i likhet med EUs strategi Svalbard eksplisitt. Som allerede nevnt har Russland hatt lange tradisjoner for tilstedeværelse på øygruppen, blant annet gjennom bosetningene i Barentsburg og Pyramiden. Tilstedeværelse på øygruppen later til å være en målsetting også frem mot 2035, ettersom det tydelig fremgår av i strategiens punkt 16 v) at:

16, Hovedmålene innen internasjonal utvikling og samarbeid er:
(...)

- v) sikre russisk tilstedeværelse på øygruppen Spitsbergen [Svalbard] på premissene om likeverdig og gjensidig nytte, i samarbeid med Norge og de andre signatarstatene i henhold til Svalbardtraktaten av 9. februar 1920;¹⁰ (Putin, 2020)

4.2 Det overordnede samarbeidet i nordområdene mellom Norge, EU og Russland

Som det allerede er beskrevet, er ikke Norges suverenitet over Svalbard omstridt. En del av konfliktene som knyttes til Svalbard i internasjonal sammenheng dreier seg blant annet om ressursene i havområdene utenfor territorialfarvannet som strekker seg fra 12 km fra kysten på øygruppen. Etersom Svalbardtraktaten ble skrevet og av de fleste land ratifisert et halvt århundre før retten kyststater har til å etablere en 200 miles økonomisk sone kom i 1975, verserer det visse uenigheter knyttet til Norges myndighetsutøvelse i dette området. Havretten er jamfør havrettskonvensjonen artikkel 121 klar på at det kan etableres økonomiske soner rundt øyer (Helgesen, 2021). Med den klare definisjonen havretten her gir er spørsmålet som Norge er blitt utfordret på, om det er traktaten fra 1920 som er gjeldende også i den økonomiske sonen som ble stadfestet på 1970-tallet, eller om det er prinsipper knyttet til den ordinære norske suverenitetsutøvelse som er gjeldende.

På tross av flere henvisninger i meldingen til at samarbeidet med Russland de senere år er blitt mer krevende, vises det også til sider ved samarbeidet som fungerer godt. Et av disse områdene er delelinjeavtalen i Barentshavet som trådte i kraft i 2011, hvor meldingen viser til at både avtalen var en suksess og at det gode fiskerisamarbeidet skal fortsette som før på tross av en endret sikkerhetspolitisk situasjon med Russland (Meld. St. 9 (2020–2021), s. 22). Videre vises det til at forholdet til Russland på tross av at Norge etter 2014 har suspendert alt ikke

¹⁰ På originalspråket hentet fra strategien:

«16, Основными задачами в сфере развития международною сотрудничества являются:
(...)

в) обеспечение российского присутствия на архипелаге Шпицберген на условиях равноправного и взаимовыгодного сотрудничества с Норвегией и другими государствами - участниками Договора о Шпицбергене от 9 февраля 1920 г.»

strengt nødvendig militært samarbeid, likevel har samarbeidet godt i multilaterale regionale fora som Barentsrådet, Arktisk råd og Nordlig dimensjon (ibid, s. 26 - 27).

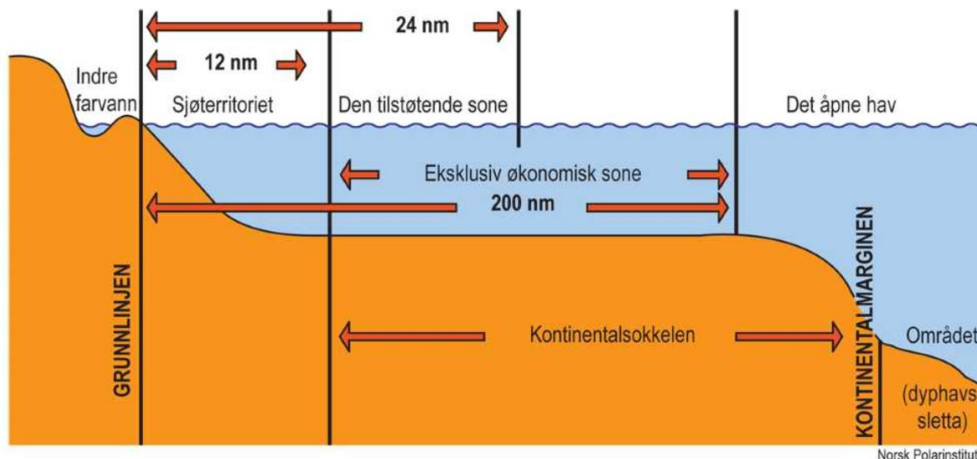
Utfordringer er oppstått eksempelvis i spørsmål knyttet til retten til å drive havarikommisjonsarbeid ved ulykker, der Hopen-ulykken i 1978 har vært av de mest markante i dette henseende (Hansen, et al. 2015). På tross av stort press fra daværende Sovjetunionen om å sende marinesoldater i land på øya om ikke sovjetiske myndigheter fikk tilgang på flyvraket, var det Norge som gjennomførte havarikommisjonsarbeidet og dermed fikk tilgang på flyets ferdsskriver. Til sammenligning ble en nordmann som hjalp til i SAR-operasjonen knyttet til helikopterstyrtten utenfor Barentsburg i 2018 hedret av russiske myndigheter med medalje (Den russiske føderasjons ambassade i Oslo, 2018), selv om det her skal nevnes at det var snakk om et fartøy på sivilt oppdrag og ikke et på militært oppdrag slik som i det foregående eksempelet.

Når det kommer til samarbeidet med EU er dette noe mer komplekst, ettersom Norge her har å gjøre med flere faktiske aktører. Disse aktørene er både medlemsstatene i EU, men også unionen i seg selv som over de senere år er blitt en mellomstatlig organisasjon (IGO) med et såpass betydelig Norge også forholder seg direkte til den. Det nylige eksempelet fra 2021 der det var uenighet mellom Norge og EU knyttet til fangstkvoter, den såkalte «torskestriden», er et eksempel på dette. Mens EU på sin side hevdet å ha rett på de samme kvoter som før Storbritannia forlot unionen, mente Norge at kvoten med et EU som nå var 67 millioner innbyggere fattigere skulle senkes. Mens Norge for 2021 tildelte EU en torskekvote på 17 885 tonn, fordelte EU til sine medlemsland kvoter til sammen tilsvarende 28 431 tonn (Bye, 2021).

En rekke av de spørsmål som fra tid til annen stilles knyttet til den norske suvereniteten over Svalbard, er rettighetene Norge har utenfor øygruppas territorialfarvann, med andre ord utenfor 12 kilometersgrensen av øygruppas kyst. Dette kommer til uttrykk både i relasjonen Norge har med EU, EU-medlemsland og i relasjonen til Russland. Eksempler på dette finner en både knyttet til fisk, der både Russland, Island, Storbritannia og Spania har kritisert Norge for å opprette en fiskevernsone rundt øygruppen, og mener Svalbardtraktaten også gjelder her (Grønning, 2021). EU har ved ulike anledninger som eksempelvis i 2016 stilt seg bak dette, og utstedte samme år lisenser for fangst av snøkrabbe rundt Svalbard, noe Norge tydelig ga uttrykk for at ikke var akseptabelt iht. Norges forståelse av traktaten (Madsen, 2017). Russland har på sin side kritisert tildelingen Norge har foretatt av blokker for oljeboring nord i Barentshavet. Russiske myndigheter har uttalt at de mener blokkene ligger på Svalbards kontinentalsokkel, og derfor skal stater som har signert traktaten gis rettigheter til ressursutnyttelse etter de

prinsipper traktaten stadfester på den delen av norsk kontinentalsokkel som vises til som Svalbards sokkel (ibid). Illustrasjonen under har til hensikt å vise den norske tolkningen av de ulike grensene i farvannene rundt Svalbard, der en i korte trekk kan si at Norges tolkning er at Svalbardtraktatens virkeområde slutter utenfor «sjøterritoriet», altså lenger borte fra kysten enn 12 nautiske mil.

Figur 4



Illustrasjon av havgrenser i Barentshavet. Hentet fra Norsk polarinstitutt, i Blakkisrud (2018).

4.3 Oppsummering

Samarbeid trekkes som en kan lese av både traktaten og de arktiske strategier nevnt i oppgaven, frem et gjennomgående prinsipp i samarbeid både på Svalbard og i det øvrige Arktis. En kan likevel se en rekke saker i grenselandet mellom hva traktaten definerer og hva som må tolkes ut fra at det er kommet nye prinsipper innen områder som internasjonal havrett, enn hva som var gjeldende på traktatinnngåelsestidspunktet. Også innenfor områder som skattlegging av borgere på Svalbard, og tillatelse til ferdsel, har en sett uenigheter. Den russiske utenriksministeren har luftet saker Russland finner problematiske i Barentsrådet (Staalesen, 2017) og i brevs form (Taraldsen, 2020).

Både EU og Russland synes å ønske en større grad av dialog når det kommer til norske suverene rettigheter på og omkring øygruppen, men som Norge avviser i lys av et prinsipp om å ikke diskutere indre norske anliggende med eksterne stater eller organisasjoner. For relasjonene Norge skal ha med både Russland og EU i de kommende år, vil det kunne være interessant om Sverige og Finland skulle få godkjent deres søknader om NATO-medlemskap. Hvis disse godkjennes og landene tas opp som medlemmer i alliansen bli Russland den eneste staten med territorium i Arktis som ikke er del av alliansen, og Norge vil

være del av en mellomstatlig organisasjon hvis tilstedeværelse i Arktis vil bli mer omfattende enn den har vært siden inngåelsen av Atlanterhavspakten i 1949. Hvordan noen utvalgte konflikter og/eller uenigheter kommer til uttrykk og håndteres, er gjenstand for analyse i de følgende kapitler.

5. Sentrale Svalbard-problemstillinger, valg av analyseenheter

Denne delen av oppgaven har til hensikt å ta for seg noen utvalgte problemstillinger knyttet til norsk suverenitetshåndhevelse, og forsøke å analysere hvilken innvirkning dette synes å ha på hvordan Norge utøver myndighet over øygruppen. Svalbardtraktaten definerer hva Norge og signatarstatene kan og ikke kan foreta seg på øygruppen, men også hvilke rettigheter og plikter de ulike aktørene har. Regjeringens Svalbardmelding fra 2016 viser at konkret håndhevelse av suvereniteten, opprettholdelse av norske bosetninger på øygruppen, bevaring av den særegne villmarksnaturen og generell korrekt etterlevelse av traktaten, er mål den norske regjeringen har i sin svalbardpolitikk. En kan videre lese at Norge har som målsetting å være en «forutsigbar» aktør, noe som kan vitne om en aktiv strategi for at Norge skal oppleves som en ansvarlig og stabil forvalter både av øygruppen og i nordområdepolitikken generelt (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 5).

På tross av at Svalbard er del av Kongeriket Norge, omfattes ikke øygruppen av vanlige norske lover knyttet til rettigheter til trygd, kommunale tjenester, helsetjenester eller innreiseregler. Dette kan medføre ulike praktiske utfordringer, slik som eksempelvis den daværende Sysselmannen¹¹ viser i sin årsrapport fra 2020. I rapporten trekkes en rekke komplikasjoner som oppstod i forbindelse med covid-19-pandemien frem, hvor en rekke tredjelandborgere måtte få ekstraordinær hjelp fra den norske regjeringen for å kunne returnere til sine respektive hjemland, ettersom en rekke av disse ble oppsagt som følge av nedgangen i turistnæringen på øygruppen (Sysselmannen, 2021).

5.1 Fiskeri: Krabbe og torsk

En har etter år 2000 og på 2010-tallet kunne se ulike saksområder der uenigheter mellom Norge og eksterne aktører har vært i emning. I 2015 innførte Norge generelt forbud mot fiske av snøkrabbe, og i ettertiden har både dette forbudet og rettigheter på den norske kontinentalsokkelen vært gjenstand for uenighet (Østhagen og Raspotnik, 2019, s. 191-200). Høsten 2021 var Norge og EU i konflikt vedrørende rettigheter på torskekvoter i Barentshavet,

¹¹ Embetet endret den 1. juli 2021 navn til «Sysselmesteren».

der disputten i korte trekk dreier seg om Svalbardtraktaten gjelder kontinentalsokkelen og fiskevernsonen, eller om traktaten med andre staters rett til ressursutnyttelse bare gjelder i territorialfarvannene rundt Svalbard (Eriksen og Skeie, 2021). Som vist til i forrige kapittel strekker territorialfarvannet seg 12 km fra kysten, mens den økonomiske sonen som hovedregel strekker seg 200 km fra kystlinjen. Russland har på sin side uttalt at de i utgangspunktet ikke anerkjenner Norges rett til å inspisere fartøy i fiskevernsonen, noe det blant annet vises til i intervju med seniorforsker ved Fridtjof Nansens institutt Andreas Østhagen, som viser til at Russland synes å:

... fremheve den strategiske usikkerheten vis-à-vis Norge, at man ikke anerkjenner norsk rett til å inspisere i fiskevernsonen, protesterer mot det man kaller for sterk inngripen i aktiviteten til russiske aktører på Svalbard, slik som å nekte helikopterlisens til turistselskap, samt protesterer mot økt bruk av verneområder. (Østhagen, intervju, 11. januar 2022)

Som kilden fra Nordområdeseksjonen i Utenriksdepartementet forklarer det, så er altså ikke spørsmålet om hvem som har rettmessig jurisdiksjon over kontinentalsokkelen det store stridsspørsmålet i internasjonal sammenheng. Det er heller spørsmålet om hvorvidt det er traktaten eller «ordinær» statlig jurisdiksjon som den største uenigheten dreier seg om (seniorrådgiver i Nordområdeseksjonen i Utenriksdepartementet, intervju, 12. januar, 2022):

Dette poenget handler om at man har fått en politisk enighet om Polhavet, og avklaringen om norsk kontinentalsokkel nord for Svalbard. Hvor den strekker seg og går. Gjennom Polhavsavtalen så er ikke det lenger noen folkerettslige spørsmål knyttet til suverenitet, territorialfarvann og internasjonale soner. Dette er avtalen om ulovlig fiske i polhavet, populært kalt «polhavsavtalen». Det var de 8 arktiske stater og 5 fjernfiskere som var med i forhandlingene inkludert EU.

Men på tross av at Russland tidvis trekkes frem som utfordrer når det kommer til suverenitet i Polhavet, viser andre kilder til noe annet. EU skal de siste årene ha vært en «hardere negl» for

norske myndigheter, især i møte med den norske suverenitetshåndhevelsen i havområdene. Kilden i Nordområdeseksjonen i Utenriksdepartementet forklarer:

Når det gjelder fiskeri i Barentshavet er ikke Russland problemet, men EU-flåten. Vi har mye mye større utfordringer knyttet til EU-flåten enn vi har med Russland.
...

Presset fra EU har økt, særlig i etterkant av Brexit. Fordi EU har mistet store deler av sin kvote, utbygging av havvind mv. som gjør at fiskeriområdene blir stadig mindre. Fiskeri er og har vært et konfliktområde mellom EU, Norge og UK. Og dette har lange historiske linjer. Jeg pleier å si at vi ikke må glemme den nederlandsk-britiske sildekrigen på 16- og 1700-tallet. Det var ikke nordmenn som utryddet hvalen på Svalbard, det var nederlendere og briter som utryddet hvalen i nord. (Ibid)

Den samme kilde i Utenriksdepartementet oppsummerer videre intervjuet med å vise til hvordan det norsk-russiske samarbeidet på øygruppen i traktatens levetid har fungert:

Et hovednarrativ går på (...) at forvaltningen i hele Barentshavet inkludert rundt Svalbard og Bjørnøya har fungert så godt i så mange år, og at det samarbeidet har blitt utbygd ikke bare til å gjelde forvaltningen av fisket, men også omfattende kystvaksamarbeid og teknisk regulering (jamfør tidligere problem med maskevidde). Jeg tror at det aller viktigste er at en fra russisk side ser at vi har gjensidige interesser i å opprettholde et godt samarbeid knytta til hele Barentshavet. Selv om man retorisk politisk sier at fiskevernsonen er problematisk, så aksepterer Russland i praksis den ordningen som gjelder. De ser at de har gjensidige interesser i at det systemet vi har bygd opp siden 1974/75 opprettholdes. Dette gjelder også nye arter slik som snøkrabben. Russland ser at det ikke er i deres interesse at det kommer nye aktører inn, men heller at Norge og Russland står sammen om stabilitet i fiskevernsonen. Så mens det er konflikter knyttet til Russland i sør, Krim og Ukraina, fungerer samarbeidet i nord veldig godt.

(...)

Når det gjelder fiskeri er det [norsk-russiske samarbeidet] en suksesshistorie. Det er verdens best forvalta fiskeriområde. (...) russiske forskere har hatt en ekstrem tung naturvitenskapelig forskning i Barentshavet, mens en fra norsk side har vært mer opptatt av å telle og utvinne ressurser. Realiteten er at vi fra norsk side har tjent veldig mye på forskningssamarbeidet med Russland og før det Sovjetunionen. (Ibid)

Når Norge hevder det er nasjonal jurisdiksjon som skal gjelde for fiskevernsonen og kontinentalsokkelen rundt Svalbard, kan en spørre seg hvorfor Norge i det heletatt lar EU få kvoter i sonen. I et åpent foredrag arrangert av Universitetssenteret på Svalbard 19. januar 2022 oppsummerer ekspedisjonssjef i Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet Kristian Jervell bakgrunnen for dette slik:

Da Norge etablerte fiskevernsonen i 1977 gjorde vi det slik at vi tillot de som hadde et etablert fiske i vernesonen å fortsette med det fisket omtrent på samme nivå. Da så vi på ca. hvor mye hadde de ulike aktørene fisket i tiårsperioden forut for etablering av vernesonen og så satte vi en kvote som reflekterte det. Dette har da innebåret at siden 1986, så har EU fått fiske 3,77 prosent av såkalt total tillatt fangst. Dette fastsettes av den norsk-russiske fiskerikommisjonen i felleskap når den møtes i oktober. Den norsk-russiske arktiske torskestammen er jo en torskestamme som vandrer mellom norsk og russisk sone og smutthullet, og man fastsetter så en totalkvote og så trekker man ut litt for forskning og litt for såkalt kystfiske og så setter man av en tredjelandskvote og det er det vi snakker om her, og så deler Norge og Russland det som blir igjen 50/50, det er basically sånn det fungerer.¹² (Jervell, forelesning ved Universitetssenteret på Svalbard, 19. januar 2022)

Ekspedisjonssjefen forklarer videre hvordan Norge har beregnet EUs totale kvote, ettersom de har hatt felles fiskeripolitikk siden tidlig på 1970-tallet. Da Polen og tidligere Øst-Tyskland ble

¹² «Smutthullet» er navnet på et område i Barentshavet på ca 62 400 kvadratkilometer.

Området er internasjonalt farvann, og befinner seg mellom norsk og russisk økonomisk sone, samt fiskevernsonen ved Svalbard (Hallenstvedt, 2018).

med i EU skal Norge ha lagt til deres kvoter i EUs totalkvote, men ettersom ikke noe EU-land har forlatt unionen før Storbritannias uttreden i 2020 måtte Norge nå atter en gang regne ut EUs totale kvote. Måten dette ble gjort på var å trekke ut britenes historiske andel (med andre ord det britene fisket i tiårsperioden før 1977). Dette anerkjente imidlertid ikke EU og fastsatte en egen kvote til seg selv på 3,77 prosent, som ekspedisjonssjefen viser til at er å anse som et folkerettsbrudd uansett hva man måtte mene om traktatens geografiske virkeområde. Ekspedisjonssjefen fremholder at det er åpenbart at ingen kan fastsette egne kvoter i andre lands farvann, og forklarer at dette er noe av grunnen til at denne konflikten i etterkant er blitt såpass spisset. Morten Wetland som er tidligere ambassadør og statssekretær, og som for øvrig nå jobber som rådgiver for fiskeriinteresser for EU-fiskere, oppsummerer konflikten slik:

I løpet av 2021 har det pågått en sjeldent aggressiv diplomatisk noteveksling mellom EU og Norge hvor begge parter beskylder den annen for folkerettsbrudd. Under det hele ligger striden om Svalbardtraktatens likebehandlingsregler gjelder utenfor territorialfarvannets yttergrense ved Svalbard. Det har vært akseptert av alle berørte at praksis hittil har kunnet kalles ikke-diskriminerende. Men kvotefastsettelsen for 2021 endret dette. Dermed kan vi stå overfor arrestasjoner av EUs fiskebåter i ukene som kommer. (Wetland, 2021)

Norges forhold til eksterne aktører i fiskevernsonen rundt Svalbard synes altså å være kompleks, der forholdet med Russland kan sees basert på gjensidig erkjennelse om nytten i hverandres samarbeid, mens samarbeidet med EU frem til april 2022 kan synes å ha vært dårligere. Tatt i betraktning Norges øvrige bilaterale forhold til hhv. Moskva og Brussel (herunder øvrige EU-staters hovedsteder), kan en her se en diversitet innenfor de enkelte bilaterale relasjoner, som det kan antas at bidrar til å gjøre Norges relasjoner med disse partene mer kompleks enn en kanskje ville anta.

5.2 Næringsinteresser og tilstedeværelse på øygruppen

Et av de områdene Svalbard høster stor internasjonal interesse for, er innen forskning. Som det tidligere er nevnt kan hvem som helst i utgangspunktet oppholde seg og bo på Svalbard, så lenge en kan forsørge seg selv. Dette medfører at øygruppen har flere bosetninger som ikke hovedsakelig er norske. Barentsburg og Pyramiden er russiske bosetninger knyttet til

gruvevirksomhet hvorav bosetningen og kullgruven i Barentsburg ennå er tilstedeværende og i drift. Hornsund er et annet eksempel på en ren forskerbosetning bestående av forskere fra Det polske vitenskapelige akademi. Ut over dette er Svalbard generelt sett svært attraktiv for forskere fra hele verden, der Ny-Ålesund peker seg ut som et samfunn med mange forskningsinstitusjoner representert. Det er et tydelig mål i den norske svalbardpolitikken at Norge skal være et godt vertskap for denne virksomheten (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 73).

På tross at turisme og forskning i skrivende stund er viktige næringer på Svalbard, har ikke dette alltid dannet primærgrunlaget for næring på øygruppen. Tidligere ekspedisjonssjef i Polaravdelingen i Justis og beredskapsdepartementet beskriver den begynnende overgangen av Longyearbyen fra «company town» til det samfunnet vi ser i dag slik:

Longyearbyen var på den tiden [1970-tallet] Store Norske og det var i stor grad selskapet som styrte. Norsk myndigheter håndhevet ikke Svalbardtraktaten i særlig grad, heller ikke til tross for det primære synspunktet om at norsk rett går foran.

(...)

Men man så på denne tiden at verdien av kull endret seg. Longyearbyen var et samfunn for menn, det fantes ikke noe aldershjem eller heller ikke familieboliger for andre enn selskapets administrasjon eller offentlig tilsatte. Det fantes en skole, men tallet på barn var lavt. Samkvem/fester foregikk på «Huset».

(...)

Alle de norske som arbeidet på Svalbard var hjemmehørende på fastlandet. Kullet gikk mot en slutt, og det var ganske store overføringer av penger.^{13 14} (Tidligere ekspedisjonssjef i Polaravdelingen i Justis og beredskapsdepartementet, intervju, 25. januar 2022)

¹³ «Huset» er et forsamlingshus i utkanten av Longyearbyen som ble reist i 1951.

¹⁴ Når informanten viser til «Store Norske», menes selskapet «Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS»

Den tidligere ekspedisjonssjefens uttalelser underbygges også delvis av den intervjuede tidligere justisminister og leder av Polarutvalget fra starten av 2000-tallet, som i sitt intervju uttrykte:

Det var i min tid jeg fikk ansvaret å fremme stortingsmelding om Svalbard som innførte lokalstyre i Longyearbyen, og det var da vi også slo fast at Longyearbyen kan være et familiesamfunn, men ikke et livsløpsamfunn. Vi slo fast utviklingen fra «company town», altså gruvearbeidere og Store Norske, til et familiesamfunn, da fortsatt med en del gruvedrift, den var da i Svea. Pluss turisme og forskning.
(...)

Vi har jo nå fått en betydelig forsknings- og turistindustri der.
(...)

Noe av det siste jeg gjorde før jeg gikk av som justisminister var å være i Ny Ålesund da Norge innviet et nytt marint undersøkelseslaboratorium i Ny Ålesund. Norge var da veldig opptatt av at flest mulig land skulle benytte forskningsplattformen i Ny Ålesund, og på det tidspunktet skal både Kina, Russland og flere europeiske land vært til stede, men ikke USA. (Tidligere justisminister og leder av Det interdepartementale polarutvalg, intervju, 28. januar 2022)

Utviklingen av forutsetningene og incentivene til å bo på Svalbard har altså skal en forstå de to informantene med bakgrunn fra Justis og beredskapsdepartementet utviklet over de senere årene. Svalbard som et samfunn basert på flere ulike næringer har altså økt betraktelig i omfang siden 1970-tallet og frem til i dag. Regjeringen har selv stadfestet deres fokus på Svalbard som et viktig sted for næringsutvikling gjennom sin egne strategi «Innovasjon og næringsutvikling på Svalbard» fra 2019. Innledningsvis i strategien står det:

Svalbard er med sin geografiske beliggenhet og sine naturgitte kvaliteter en unik del av Norge. Øygruppens arktiske klima og særegne villmarksnatur, sammen med sine høykompetente samfunn med unik infrastruktur på 78 grader nord, gjør Svalbard til et attraktivt sted for forskning og næringsvirksomhet. Næringsutviklingen på øygruppen

bør bygge på disse fortrinnene og bidra til at samfunnsutviklingen går i en bærekraftig retning. (Regjeringen, 2019, s. 3)

Videre i strategiens forord stadfestes det at opprettholdelse av det norske samfunnet på øygruppen er et sentralt mål for den norske svalbardpolitikken, og at dette blant annet skal oppnås ved at Longyearbyen skal være et attraktivt samfunn for familier. Strategien viser til prinsippet i Granavold-plattformen om at:

... Svalbard må videreutvikles gjennom satsing på forskning, reiseliv og annen næringsvirksomhet for å erstatte kullvirksomheten, og at det er viktig å stimulere til innovasjon og nyetableringer. For å få til en god næringsutvikling, må Longyearbyensamfunnet ha gode løsninger for energi, boliger og infrastruktur. Det er imidlertid ikke ønskelig med næringsaktivitet som legger ytterligere press på den begrensede infrastrukturen i Longyearbyen eller på beredskapsaktiviteten. Næringsutviklingen skal skje innenfor rammene av miljøregelverket og de miljømålene som er satt for øygruppen. (Ibid)

En kan finne lignende uttalelse i Hurdalsplattformen som sittende regjering styrer ut ifra, der det står beskrevet at:

Svalbard har stor strategisk betydning for Norges muligheter i nordområdene og Arktis, og svalbardpolitikken er derfor en viktig del av regjeringens nordområdepolitikk. Regjeringen vil opprettholde norsk bosetting på Svalbard. (Regjeringen, 2021a, s. 78)

Videre uttales det i samme plattform at regjeringen har til hensikt å omstille næringslivet og kraftproduksjonen på Svalbard i en mer bærekraftig retning (ibid, s. 28) og gjennom aksene Andøy–Narvik–Tromsø–Svalbard satse ytterligere på norsk romindustri (ibid, s. 14). Allerede i 2019 skal en i henhold til Statistisk sentralbyrå ha sett tegn til de endringer både foregående og sittende regjeringer uttaler at de har til hensikt å gjennomføre. I 2019 skal den totale omsetningen på Svalbard i 2019 ha økt med 4,4 prosent sammenlignet med året før (Statistisk

sentralbyrå, 2021).¹⁵ Når det kommer til gruve- og bergverksdrift skal derimot nedgangen i 2020 ha vært på hele 32,3 prosent sammenlignet med året før (ibid), noe som kan tyde på at regjeringens målsetting om endring i Svalbards primære næringsveier allerede er på god vei.

Av begge regjeringserklæringer vist til i denne oppgaven kan en se at en uttalt hensikt er at Svalbard er et sted det skal være attraktivt å bo og drive næringsvirksomhet. Ulike faktorer kan sies å være delaktige i å gjøre Svalbard attraktivt for dette formålet, der øygruppens unike lokasjon med jevnlig ruteflygninger og en veletablert turistindustri kan argumenteres for å være deler av årsaken til at mange turister fatter interesse for øygruppen. Videre er Norges fasilitering av forskning på øygruppen noe som gjør den attraktiv for fremmede stater som ønsker å benytte øygruppen til dette formålet, mens det lave skattenivået innbyggerne på øygruppen nyter godt av også delvis kan være bidragsytende til å gjøre det attraktivt å bo og arbeide der. Det som oppsummert kan synes som et tegn i tiden fra perioden etter 1970-tallet er at Norge «knyttet Svalbard tettere til seg» ved å øke egen tilstedeværelse og myndighetsutøvelse på øygruppen. Hvordan denne myndighetsutøvelsen har utviklet seg og hvilken rolle denne har spilt er hva det kommende delkapittelet har til hensikt å komme nærmere inn på.

5.3 Myndighetsutøvelse

Det fremgår av Svalbardmeldingen at Norges suverenitet over Svalbard er ubestridt og at alle internasjonale avtaler som Norge har sluttet seg til også gjelder for Svalbard, med mindre det foreligger særskilte unntak (Meld. St. 32 (2015–2016) s. 17)¹⁶. Videre vises det til at lovgiving og håndheving på øygruppen ikke skiller seg fra prinsippene på fastlandet (ibid, s. 32), men at det gjelder spesielle regler knyttet til militær aktivitet på og rundt øygruppen. Det spesifiseres videre at i tillegg til at Norge har en begrenset militær tilstedeværelse, fører man også spesielt restriktiv linje når det kommer til diplomatisk klarering for fremmede militære skip og luftfartøy (ibid, s. 21). Som forrige delkapittel viste til, har det vært en utvikling knyttet til hvordan og hvor strengt Norge har håndhevet egen suverenitet på øygruppen. Et eksempel informantene som tidligere jobbet som ekspedisjonssjef i Justis og beredskapsdepartementet uttalte var i forbindelse med at Sysselmannen ble utstyrt med skøyte, helikopter og brakke for

¹⁵ Sammenligning av årene 2018 opp mot 2019 benyttes i eksempelet om reiselivsnæringen, ettersom covid-19-pandemien medførte unormalt store tap for denne næringen i 2020. Det er ikke antatt at pandemien medførte like utslagsgivende effekter for bergverksnæringen.

¹⁶ Svalbard er eksempelvis ikke del av Schengen-området eller EØS-avtalen.

tilstedeværelse i Barentsburg at «... det ble informert om at norske brev ut av Norge gikk med norske frimerker». Med andre ord skulle ikke frimerker fra Sovjetunionen eller andre stater benyttes på brev som ble postlagt i de russiske bosetningene på Svalbard. Dette for å understreke at Svalbard på alle måter er som norsk territorium å regne, og at andre staters tilstedeværelse til enhver tid skal gjøres i tråd med norsk lov og de øvrige krav som følger av Svalbardtraktaten.

Som bakteppe for intervjuet av den samme kilden, ble forfatteren påminnet om at «når du skal skrive om dette er det viktig å huske at du skriver om et helt annet samfunn når du skriver om det historisk, enn hva det er blitt». I årene etter 1970 ble det diskutert mye frem og tilbake angående hvordan Norge burde gjennomføre sitt forvalteransvar over øygruppen, der et prinsipp i årene i forveien i henhold til tidligere ekspedisjonssjef i Justis og beredskapsdepartementet var at «... det nok [var] veldig greit fordi staten ikke trengte engasjere seg så voldsomt. Så lenge folk jobbet i Store Norske, var folk sørget for». Det skal på samme tidspunkt ha vært «en diskusjon om i hvilken grad myndighet skulle overføres fra Oslo til lokalt» (ibid) og når det kommer til Svalbardrådet uttaler samme kilde at «du hadde et Svalbardråd, men det var et supperåd». Som beskrivelse av de senere år uttaler samme kilde «Samfunnet [som] (...) totalt snudd opp ned» og Svalbard fungerer på en helt annen måte enn hva det gjorde i perioden da den tidligere ekspedisjonssjefen ledet Polaravdelingen. Eksempler på dette er at «Store Norske er grunneier, men ellers nesten helt ut av bildet» (ibid) når vedkommende beskriver hvordan denne viktige hegemonen av alle Svalbardaktører har utviklet sin stilling i det svalbardske samfunnet.

Hvordan Norge gjennomførte prosessen med å vise russerne som holdt til på Svalbard blir av kilden beskrevet som «jeg kalte det at vi spilte sjakk med russerne om å få dem til å underkaste seg suvereniteten. Et trekk frem og så kanskje litt tilbake». Ulike scenarier har oppstått i møte med nettopp russiske myndigheter, ettersom dette er den ikke-norske aktøren som har hatt den definitivt største tilstedeværelsen på øygruppen. Dette har kommet tydelig til syne eksempelvis i forbindelse med håndtering av luftfartsrelaterte ulykker, der en dog over de senere år som de følgende avsnitt vil vise, har kunnet se en utvikling i russiske myndigheters tilnærming til norsk håndtering av disse.

Den nylig omtalte kilden fra Justis og beredskapsdepartementet omtaler Operafjellulykken i 1996 på denne måten: «Jeg ble ringt opp langt inni fjellheimen og bedt om å ringe til den russiske utenriksministeren.» Videre gjenfortelles ordren til den tidligere

ekspedisjonssjefen fra departementsråden slik: «Du må fortelle at det har skjedd en flyulykke og den undersøkelsen skal den norske flyhavarikommisjonen lede, men dere kan gjerne delta i arbeidet». Denne klare ordren fra departementsråden i Justis og beredskapsdepartementet kan forstås som en måte å på et tidlig stadium være helt klar overfor russiske myndigheter angående hvilke retningslinjer som gjelder ved slike hendelser. Ved forrige større ulykke som fant sted på øya Hopen i 1978, hadde landene nærmest havnet i åpen konflikt, da russiske myndigheter ikke fikk entre norsk territorium på Svalbard etter at et overvåkningsfly av typen Tupolev Tu-16 styrtet på øya. Sovjetunionens ambassadør til Norge skal ha truet med å sende soldater i land på norsk territorium om Norge ikke ville tillate russisk havarikommisjon deltakelse i opprydningsarbeidet etter ulykken. Etter at russiske observatører til slutt får tillatelse til å overvære opprydningsarbeidet, dukker det også opp konfrontasjoner knyttet til at de russiske observatørene forsøker å gjemme unna dokumenter der Sysselmannen som stedlig representant for norske myndigheter med politimyndighet ser seg nødt til å beslaglegge. I ulykkens etterspill var det også stor uenighet om hvem som skulle få lese av innholdet i flyets ferdsskriver, et diplomatisk dilemma norsk UD ønsket å holde seg utenfor og overlot til Forsvaret å håndtere (Hansen et al., 2015).

Operafjellulykken som kostet 141 mennesker livet, historisk sett den verste flyulykken målt i antall tapte menneskeliv i Norge, utløste ikke en diplomatisk uenighet på den måten Hopen-ulykken gjorde. En kan dog ta i betraktning at det her ikke dreide seg om et etterretningsfly på oppdrag, og at passasjerflyet var på en innmeldt sivil reise med Svalbard lufthavn Longyear som destinasjon. Når det gjelder den siste luftfartsulykken der menneskeliv har gått tapt på Svalbard, fikk norske deltakere som nevnt i kapittel 4.2 til sammenligning medalje av russiske myndigheter for innsatsen de gjorde med å søke etter overlevende og lokalisere havaristedet. En kan altså se en endring over tid i russisk tilnærming til hvordan Norge håndterer russiske flyhavarier på Svalbard, men denne mulige kausaliteten kan altså ikke fastslås uten å ha med hva slags type fartøy det dreier seg om i beregningen.

Et annet viktig element som tidvis setter norsk myndighetsutøvelse på prøve på Svalbard, er utlendingers rett til opphold på øygruppen. Den intervjuede tidligere ekspedisjonssjefen i Justis og beredskapsdepartementet uttaler i intervjuet at «på grunn av Svalbardtraktaten er Svalbard blitt et tilholdssted for enkelte som ikke får opphold i Norge». Et av de mest kjente slike tilfeller er iranske Kazem Ariaiwand som i en fem-årsperiode på 2000-tallet valgte å bosette seg på Svalbard og selge hurtigmat, som følge av at han fikk avslag på asylsøknaden sin i Norge (Brun, 2010). Også covid-19-pandemien førte til en rekke

problematiske hendelser, både for Schengen-borgere og utlendinger med visumplikt for å entre fastlands-Norge. Sysselmannen fikk i 2020 oppdrag av Justis og beredskapsdepartementet å forvalte "Tilskudd til hjemreise for permitterte utenlandske arbeidstakere", som skulle hjelpe ikke-norske mennesker bosatt på Svalbard med midler til flybillett og nødvendige reisedokumenter for å returnere til sine respektive hjemland inntil de evt. skulle måtte ønske å returnere. Mennesker som ikke er borgere av Norge eller EØS hadde som følge av de plutselige permitteringene som oppsto i mars 2020 ikke det samme sikkerhetsnettet knyttet til sosialhjelp som borgere av Norge eller EØS hadde, og det oppsto raskt en situasjon knyttet til hvordan disse skulle hjelpes i den situasjonen disse var havnet i. Ettersom mennesker bosatt på Svalbard ikke er medlemmer av folketrygden var disse i langt større grad enn nordmenn som også må beholde hjemadresse i en kommune på fastlandet, overlatt til seg selv og mange reiste som følge av dette tilbake til sine respektive hjemland (Ylvisåker, 2020).

En diskusjon der konklusjon i skrivende stund ennå ikke foreligger, er fremtiden for utenlandske borgeres stemmerett ved valg til Longyearbyen lokalstyre. I takt med at stadig flere ikke-norske innbyggere har bosatt seg i Longyearbyen, vurderer Justis og beredskapsdepartementet å endre reglene knyttet til stemme- og valgbarhet til lokalstyret. Høringsfristen til lovendringen var 25. oktober 2021, men lovforslag er i skrivende stund ennå ikke fremmet for Stortinget. Forslaget går i korte trekk ut på at det «for andre enn norske statsborgere, stilles krav om tre års botid i en norsk kommune for å kunne ha stemmerett og være valgbar til Longyearbyen lokalstyre» (Regjeringen, 2021b). Forslaget har allerede rukket å høste mye kritikk fra både norske og utenlandske innbyggere på Svalbard, herunder både sittende lokalstyreleder Arild Olsen og Svalbardpostens redaktør Børre Haugli (Eriksen & Rypeng, 2021).

5.4 Oppsummering

En kan oppsummert se at Norge møter ulike utfordringer i sin suverenitets- og myndighetsutøvelse over Svalbard. På tross av at ingen stater har utfordret Norge på det faktum at Svalbard er norsk territorium, er det deler av det Norge anser som åpenbare deler av sin av sin suverenitetsportefølje, andre stater eller aktører er uenige i. Eksempler det er vist til er både håndhevelse av fiskekvoter og varekontroll ved innreise. Kapittelet har vist at det er ulike årsaker til hvorfor Norge utfordres på de ulike områdene, ved at eksempelvis EU og Russland som eksemplene i kapitlet har vist, har helt forskjellige områder hvor de utfordrer norsk suverenitet. Mens næringsinteresser og ressursutnyttelse kan synes som hoveddrivkraften bak

den ene aktørens press mot norsk suverenitetshevdelse, kan faktorer som strategisk sikkerhet være viktige faktorer i den andre aktørens bakgrunn for sine handlinger.

Ved gjennomføringen av intervjuene til oppgaven ble ofte året 2014 med den russiske militære intervensjonen på Krim-halvøya trukket frem som et vendepunkt i Norges forhold til den større naboen i øst. Den tidligere utenriksminister Ine Eriksen Søreide, som i skrivende stund leder Stortingets forsvars- og utenrikskomité, har som flere av informantene uttalt at «det er et før og etter 2014 og anneksjonen av Krim» (Søreide i Uwe, 2022, 14:10) og at i etterkant av den nylige russiske invasjonen av Ukraina, bør samarbeid mellom Norge og Russland «fryses på myndighetsnivå og bare samarbeide på de områdene dere det er viktig for sikkerheten til folk i nord, særlig når det gjelder søk og redning, kystvakt og grensevakt» (ibid, 14:00). Hvilke implikasjoner den pågående invasjonen av Ukraina vil ha for forholdet i nord vil tiden vise.

6. Diskusjon: Norge, EU og Russland

Som både det skriftlige kildematerialet og intervjuene har vist, har Norge et ulikt samarbeidsforhold til de ulike eksterne aktørene med interesser på Svalbard. Videre synes det også som det er ulike interessekonflikter som knytter seg til de ulike aktørene Norge forholder seg til. Der det overordnede bilaterale forholdet kan være godt med den ene aktøren, kan det synes som at enkelte saksområder knyttet spesifikt til Svalbard- og nordområdepolitikken tidvis er mer problematiske. Dette kan også slå den andre veien. Alt i alt må aktørene og de potensielle interessekonfliktene mellom disse og Norge ses i sammenheng med hverandre, og en må forstå aktørenes gjerne dels egendefinerte «sannhet» når man skal forstå deres handlingsmønster i forbindelse med det enkelte politikkområde.

Det den aktuelle aktøren definerer som sin «sannhet» kan videre gi en pekepinn på hvilke forventninger som bør knyttes til denne aktørens handlinger innenfor et gitt område, i dette tilfellet ulike saker knyttet til samhandling på og rundt Svalbard. Dette kan sees på som en måte å utøve det Hudson viser til som en aktørs «operational code», som involverer å identifisere hovedmålsettinger og videre å definere hvordan aktøren skal arbeide for å nå disse målsettingene. En slik operasjonell kode henger tett sammen med aktørens kultur, og Hudson viser også til andre eksempler der slike «aksjons maksimer» kan ha innvirkning på et bredere aspekt av aktørens handlingsmønstre (Hudson & Day, 2019, s. 139). Katzenstein (i Hudson & Day, 2019, s. 140) viser til et aktuelt eksempel på denne kulturelle, forskjellen som bør forstås, for å få oppnå det totale bildet i en internasjonale interessekonflikt, ved å trekke frem Taiwan

og Kinas forhold til hverandre. I eksempelet vist til, trekkes det frem at vestlige aktører ofte ikke kjenner til kinesiske skrifter og tradisjoner. På den måten kan ulike aktører på den globale arena ha diametralt forskjellige synspunkt på hvem eller hva som er «det onde og det gode» i ulike sammenhenger, ettersom forståelsen av konfliktbildet bygges på helt ulike forståelser. På bakgrunn av dette argumenterer Katzenstein for at det ville kunne være uklokt å basere en formalisert enighet om de to områdenes forhold til hverandre uten å ha kulturelle prinsipper de to nasjonene er bygget på med seg inn i denne type forhandlinger.

En slik forskjell i operasjonskodeks kan en se i samarbeidet på Svalbard og i Barentshavet. Å forstå for eksempel uenighetene knyttet til fiskerikonfliktene i Barentshavet kan synes utfordrende uten å anerkjenne den vesentlige diversiteten i forståelsen av Svalbardtraktatens virkeområde. Når den ene parten mener traktatens rett er gjeldende, mens den andre mener det er generell statlig rett, er dette første steg på veien å analysere før en kan gå videre å studere hvorfor uenigheten eventuelt har oppstått. I tillegg til denne forskjellen i den juridiske tolkningen av traktaten, ligger også det historiske aspektet EUs fiskekvote er grunnlagt på. Da Norge som vist til i innlegget fra Kristian Jervell i forrige kapittel, gav fiskekvoter til EU var dette på grunnlag av en historisk «sedvane» der EU-landene over en lengre periode hadde drevet fiske i området hvor Norge gav fiskekvoter. Når denne rettigheten senere endres på, på tross av at Norges tildeling av fiskekvoter er noe Norge har gitt av egen vilje, vil grobunnen for uenigheten kunne henge sammen med en ulik forståelse av hva som er det riktige bakenforliggende prinsippet. Mens Norge på sin side har oppgitt fiskekvoter frivillig som et gode, anser den andre aktøren at den blir fraværet noe den hadde krav på, og slik har man en konflikt som kan synes utfordrende å løse.

6.1 Sammenligning av analyseenheter

Analyseenhetene som i oppgaven er blitt benyttet omhandler ulike sider ved samhandlingen mellom Norge og de eksterne aktørene Norge forholder seg til på Svalbard og i Barentshavet. Norges bilaterale forhold til de to eksterne aktørene som oppgaven har fokusert på, er som det fremgår av de tidligere kapitlene, svært forskjellig på en rekke områder. Relasjonene har vært gjenstand for en betydelig utvikling også gjennom perioden der oppgaven er blitt utarbeidet. Det at Norge i tillegg til å forholde seg bilateralt til både EU og Russland, også forholder seg både til EUs medlemsstater på bilateralt stat-til-stat nivå, og på enkelte områder er i direkte dialog med lokale myndigheter i nordvest-Russland, bidrar til å diversifisere det totale bildet. En bør derfor ikke se på det en tradisjonelt sett vil kunne kalle Oslos forhold til henholdsvis Brussel eller Moskva og deretter trekke kausale sammenhenger til utviklingen i norsk

nordområde- og/eller Svalbard-politikk. Dette på tross av at aktørene har en betydelig tilstedeværelse og interesser i regionen. For å oppnå en forståelse av det totale bildet vil det derfor kunne være fordelaktig å studere både Oslos forhold til Moskva og Brussel, men også se hvordan Norge kommuniserer med myndighetene i Murmansk, Barentsburg og de kontinentale hovedsteder.

Måten en kan se at analyseenheter som er blitt benyttet i oppgaven bidrar til å vise de forhold nevnt i forrige avsnitt, ser en blant annet ved å legge merke til de ulike saksområdene Norge utfordres eller forsøkes påvirket på. Mens konfliktene med EU i størst grad dreier seg om uenigheter til havs, der det foreligger uenighet om hvilke havrettslige prinsipper som skal følges, kan uenighetene med Russland synes å være tettere knyttet til enkeltsaker Russland skulle gjerne skulle sett Norge håndterte annerledes. En annen forskjell på Russlands tilnærming til norsk myndighetsutøvelse sammenlignet med EU tilnærming skiller seg, er saker knyttet av sikkerhetspolitisk betydning. EU eller EU-stater kan se ut til å i mindre grad enn Russland ha et ønske eller behov for å utfordre Norges sikkerhetspolitiske atferd i regionen, enn hva Russland har og tradisjonelt har hatt. Eksempler på dette er blant annet saken der Norge skulle etterforske flystyrten på øya Hopen (Hansen, et al. 2015) og de rutinemessige kontrollene Luftfartstilsynet har gjennomført på helikopterbasen på Hopp Heer utenfor Barentsburg (Mogård, 2007). Den kanskje mest åpenbare årsaken til at denne forskjellen i «utfordringsområder» er delt. Den ene grunnen til at det er færre slike utfordringsområder med EU er at Norge gjennom delvis gjennom EØS-avtalen men først og fremst gjennom medlemskap i NATO, generelt sett kan sies å være sikkerhetspolitisk allierte med unionens medlemsstater. Den andre årsaken er simpelthen at EU eller unionens medlemsstater ikke har en utbygd infrastruktur eller driver luftfartsrelatert aktivitet på øygruppen i nærheten av like stor grad som det Russland gjør, i og med at sistnevnte har en større bosetning der, med tilhørende helikopterbase med regulære flygninger til Longyearbyen.

EU på sin side deler delvis Russlands kritikk mot Norges håndtering av myndighetsutøvelsen i fiskevernsonen. En viktig forskjell er at Russland ikke anerkjenner fullt ut Norges rett til å inspisere fiskefartøy, der EU i større grad anerkjenner dette, men er uenige i den fastsatte kvoten for fiske i området og hvilke prinsipper Norge baserer sin i EUs øyne restriktive holdning på dette feltet. Hvorfor Russland og Norge øyensynlig kan virke mer samstemte i fiskeriforvaltningen kan argumenteres for å kunne knyttes til at EU er lengre unna og ikke har et forvalteransvar i et fiskeriområde som ligger nær området det her er snakk om. Med andre ord vil ikke en potensiell overbeskatning av fiskestammen, ha direkte utslagsgivende

effekt på fiskebestanden i EU for øvrig. Klare (i Hudson & Day, 2019, s. 171) viser nettopp til dette, ved å fritt oversatt fremheve at «naturressurser, eller mangelen på dette, kan også spille en rolle i utenrikspolitisk sammenheng». En vil kunne anta basert på at Norges to største eksportindustrier er havbaserte (petroleum og fiskeri), vil nettopp områder der Norges integritet i det som av Norge ansees som udiskutable norske havområder, være et område staten engasjerer seg sterkt i når de fastsatte prinsipper utfordres.

Når det kommer til det norske samarbeidet med Russland i områdene rundt Svalbard, vil en på bakgrunn av den samme argumentasjonen nettopp vist til, kunne hevde at den samme årsaken er bakgrunnen for at Norge og Russland har et stabilt og fungerende fiskerisamarbeid i disse havområdene. Dette også på tross av at det også i denne relasjonen finnes uenigheter blant annet knyttet til den ene statens rett til inspeksjon av fartøy. En bærekraftig fiskeriforvaltning i et område der begge stater har interesse, kan se ut til å medføre gode vilkår for samarbeid ettersom begge aktører får et eller flere goder for dem selv, ut av et slikt samarbeid. Om bakgrunnen for et godt samarbeid slik som det norsk-russiske fiskerisamarbeidet utelukkende kommer av at det er en gjensidig nytte for begge parter eller om det også tuftes på gjensidige altruistiske ønsker vil selvsagt kunne være gjenstand for diskusjon.

Uten å konkludere sistnevnte spørsmål, er det i denne sammenhengen et interessant å se hvordan en aktør som Norge forvalter sin bestand av konge- og snøkrabbe, som begge er å regne som invasive arter i norske farvann. I henhold til Fremmedartslista av 2018, vises det til at snøkrabben i områdene rundt Svalbard har «stort invasjonspotensiale, og middels økologisk effekt» (Ekspertkomiteen for marine invertebrater, 2018). Altså kan det argumenteres for at arten ikke bare er fremmed i farvannene, men også skadelig for det biologiske mangfoldet. På tross av dette velger Norge å gjennomføre fangstkvoter heller enn et frislipp i fangsten på krabbe i disse områdene, noe som kan tyde på at krabben ikke ønskes utryddet fra havbunnen i dette området. Dette er jo et interessant tankekors i lys av Norges øvrige satsninger på å være en tydelig bærekraftig aktør, der nettopp bærekraft i havet senest under sikkerhetsråds kampanjen i 2019 var et felt Norge promoterte som satsningsområde i forbindelse med deres kandidatur. Skulle andre aktører enn Norge eller Russland ha en mening om hvorvidt det foregår en bærekraftig forvaltning av snøkrabbe eller ikke, slik blant andre Ingrid Kvalvik ved Nofima problematiserer, vil det kunne se ut som at Norge allerede har tatt et prioriteringsstandpunkt relatert til om hensynet til bærekraftig forvaltning eller mulighet for økonomisk gevinst går fremst – selv om disse hensynene ikke dermed predikeres som motstridende i alle sammenhenger.

6.2 Ekstern koordinering og samarbeid

Som det allerede er blitt vist til i oppgavens innledning, er et sentralt prinsipp i Norges Svalbarddoktrine at Norge ikke drøfter sin myndighetsutøvelse eller tilstedeværelse på øygruppen med eksterne aktører. Dette ettersom Svalbardtraktaten tydelig slår fast at Svalbard er norsk. På tross av at Norge ikke diskuterer Svalbard-spørsmål med andre, kan Norges fremtreden på øygruppen likevel være interessant i utenrikspolitisk sammenheng. Som det ble vist til i kapittel 2, kan en med utgangspunkt i Valerie Hudsons teori om modifisert utenrikspolitisk analyse argumentere for at en stats utenrikspolitikk ikke er klinisk separert fra innenrikspolitikken. Et sted dette delvis kan komme til uttrykk, er nettopp Utenriksdepartementets rolle som koordinator for Nordområdemeldingen (Meld. St. 9 (2020-2021)). Noe som her bidrar til å styrke Hudsons teori om sammenhengen mellom innenriks- og utenrikspolitikk er det at den nevnte meldingen tar for seg hele de norske nordområdene, altså alt av land- og havområder i Norge som er nord for Helgeland. Å sette Utenriksdepartementet som ansvarlig departement av en melding som denne, kan jo nettopp vitne om at disse områdene definitivt er av utenrikspolitisk interesse. Den tidligere amerikanske visepresidenten Hubert Humphrey uten sammenligning for øvrig, kjent for å ha uttalt at: «Foreign policy is really domestic policy with its hat on».

Bakgrunnen for utviklingen av Norges politikk både på Svalbard, i Barentshavet og i fastlands-Nord-Norge kan synes sammensatt. Det finnes også grunn til å kunne hevde at den er nettopp det, basert på Hudson og Days prinsipp om teoretisk integrasjon. Prinsippet sammenlignes med at det er lite formålstjenlig å skulle forutse en kjemisk reaksjon, uten å ta vakuum med i betraktningen (Hudson & Day, 2019, s. 191). Altså er det ulike premissleverandører for en aktørs væremåte mot øvrige aktører, der forhold økonomi, demografi, geografisk plassering, internasjonale allianser, personlige og/eller offentlige allianser og den globale situasjonen alt dette utspiller seg i, kan tas med i betraktningen når en studerer en aktørs handlinger mot eksterne aktører. I oppgaven kan en argumentere for å i noen grad kunne se dette komme til uttrykk gjennom Norges måte å på og rundt Svalbard, forholde seg til EU og Russland.

Med premisset om Norges ikke lar Svalbard være et område gjenstand for diskusjon med eksterne aktører, kan det synes merkelig at Norge likevel eksempelvis tildeler fiskekvoter av egen frie vilje i den økonomiske sonen rundt Svalbard. I henhold til prinsippet om en de jure innenrikspolitisk håndtering av Svalbard og havområdene rundt, skulle ikke Norge trenge å innvilge andre aktører mer enn det absolutte minimumskrav for hva de har rett på. Likevel kan

det tenkes at det for Norge vil være en mer effektiv og pragmatisk tilnærming å i noen grad «gi mer» enn hva de innenrikspolitiske prinsippene Norge i regionen tar utgangspunkt i, skulle tilsi at Norge skulle gi. Ser en dette i lys av et realisme-teoretisk perspektiv, vil en kunne hevde at Norge kan ha mer å vinne på et godt forhold med EU og Russland, ettersom en lavest mulig konfliktgrad og «støy» vil kunne dempe det eventuelle internasjonale søkelyset på regionen og forhold der Norge eventuelt ville kunne måtte forsvare sine rettigheter i og rundt øygruppen. Et eksempel på dette er om eksterne aktører skulle ta saken om hvilke havrettslige prinsipper som gjelder i den økonomiske sonen rundt Svalbard, til den internasjonale domstolen i Haag.

Selvsagt vil det være en sjanse for at rettsprosess Haag vil kunne ende i norsk favør, og på den måte styrke Norges legitime standpunkt hva gjelder grensene for myndighetsutøvelsen og suverenitetshåndhevelsen i havområdene rundt Svalbard. Dette kunne jo bidratt til å sette et mulig punktum for fremtidige innsigelser på Norges suverenitetshevdelse her. Likevel vil det kunne anses som lite sannsynlig at Norge selv ønsker at en slik sak skal gå for den internasjonale domstolen ut fra to prinsipper. Det første er at staten da selv mister kontroll på saken, og er prisgitt denne domstolens vurdering av hvem som har rett på hva. Den andre årsaken til å kunne hevde at Norge ikke åpent går ut og ønsker saken i en rettsprosess er at Norge da vil kunne bidra til å legitimere spørsmålsstillingen ved den norske havrettstolkningen i den økonomiske sonen rundt Svalbard.

At det kan synes uklart hvem som sitter på ansvaret og de endelige beslutninger i spørsmål om Svalbard, er nettopp noe av bakgrunnen for valget om å skrive en oppgave om denne tematikken. Måten å løse denne problematikken internt i norsk forvaltning på, er åpenbart å legge beslutningsmyndigheten til det fellesdepartementale polarutvalget det tidligere er blitt vist til. Å skulle legge sekretariatet for utvalget til Utenriksdepartementet som er et departement som jobber mye med Svalbardproblematikk og som også er ansvarlig norsk departement for Svalbardtraktaten, ville kunne sendt internasjonale signaler om at Svalbard er mer «mindre norsk» enn øvrige områder som sorterer under andre departement, og derfor ikke ønskelig ut ifra et norsk synspunkt i henhold til den Svalbarddoktrinen Norge følger. Kanskje ville det være hensiktsmessig å legge Svalbardforvaltningen under et «innenriksdepartement», men et slikt departement har ikke eksistert i Norge siden 1902.

Å basere politikktutformingene blant annet gjennom et polarutvalg slik det gjøres i Norge, kan synes å samsvare med Hudson & Days beskrivelse det de fritt oversatt til norsk kaller «gruppe-beslutningstaking». Dette går i korte trekk ut på at en leder i seg selv i liten grad kan

utforme eller iverksette utenrikspolitikk alene, men er avhengig av et apparat rundt, i de fleste land et sett med organisasjoner og byråer som står bistår både med lederens utforming og håndheving av en bestemt politikk (Hudson & Day, 2019, s. 75). I norsk sammenheng er det grunn til å overføre begrepet «lederen» men regjeringen eller politisk ledelse i departementene, ettersom «lederen» i ordets rette forstand (med andre ord Kongen) i svært liten grad de facto besitter denne makten lengre. Likevel er det interessant at teorien om gruppe-beslutningstaking kan benyttes både når en analyserer et demokratisk styresystem og ikke-demokratisk system, så lenge en i førstnevnte systems sammenheng forstår «lederen» som den politikk fastslått av de demokratisk valgte beslutninger.

Den såkalte «NATO-motellen»¹⁷ beskrevet av Hood og Margetts, sitert i Røiseland og Vabo (2016, s. 60-62) hevder alle systemer baserer påvirkning og kontroll på fire ressurser, forklart som «nodalitet, autoritet, finanser (på engelsk, treasure) og organisasjon». Modellen beskriver hvordan ethvert system baserer sin kontroll på ulik grad av såkalt «hard» og «myk» makt, der det fremheves at for mye bruk av autoritet gjennom for eksempel bruk av tvangsmakt, paradoksalt nok vil kunne bidra til å redusere nettopp autoritet. Eksempler på denne balansegangen vil en kunne argumentere for at en finner nettopp i Norges styring av Svalbard, ettersom en av datagrunnlaget presentert i oppgaven kan se flere eksempler på at Norge ikke bruker den makten staten har til det fulle, eller gradvis innfører den i stedet for å gå så fort frem som de juridisk sett kunne påberope seg å gjøre. Norge kan eksempelvis velge å benytte sin autoritet som stat begrense ulike aktørers handlingsrom i Ny-Ålesund, hvor flere statlige aktører er representert gjennom sine forskningsinstitusjoner. Når en likevel kan se at økt bruk av tvangsmakt som ytterste autoritetsmiddel kan svekke legitimiteten og dermed autoriteten til den som styrer, kan finans-virkemiddelet være mer effektivt. I Ny-Ålesund ville dette kunne medføre at en stat vil gis dårligere betingelser av Norge for deres forskningsaktivitet.

Lignende måte å benytte modellen på kan en også argumentere for å finne innenfor fiskeri i Barentshavet, der det at Norge tilbyr fangstkvoter kan sies å være en form for styringsvirkemiddel som gjør det mindre interessant for en utfordrer å utfordre Norge internasjonalt, enn om Norge ikke hadde tildelt kvoter i det hele tatt. Ved sistnevnte premiss ville ikke en ekstern aktør hatt like mye å tape som den potensielt gjør i en situasjon der kvoter tildeles, selv om disse ikke er av et så stort omfang som den aktuelle aktøren gjerne skulle sett

¹⁷ «NATO-modellen» i denne sammenheng må ikke forveksles med den mellomstatlige organisasjonen «NATO – North Atlantic Treaty Association».

disse var av. På den måten vil status quo i enkelte tilfeller være av gjensidig nytte, på tross av at ingen av partene direkte vil gå ut og offentlig innrømme det – noe en kanskje kan se eksempel på i den omtalte enigheten som oppsto mellom Norge og EU kort tid før oppgavens ferdigstillelse (Europakommisjonen, 2022).

Innenfor gruppe-beslutningstakingsmodellen, defineres gjerne de tre følgende bakenforliggende prosesser som de mest fremtredende: smågruppe-dynamikk, organisatorisk prosess og byråkratisk politikk (ibid). Eksempler på hvordan norsk svalbardpolitikk er blitt uformet kan man i noen grad finne i de ulike gruppene, der den koordineringen som skjer gjennom Polarutvalget vil kunne sies å samsvare med den presenterte «smågruppe-dynamikk»-modellen. Modellen vises til som den prosessmodellen der de fleste høynivå utenrikspolitiske beslutninger tas, der en gruppe på 15 personer eller færre sitter med påvirknings- og/eller beslutningsmyndighet. Polarutvalget teller pr mai 2022 11 ordinære medlemmer, inkludert Norges justisminister som leder utvalget (Regjeringen, u.å.). Hudson & Day tillegger lederes personlighet verdi i beslutningsprosesser (2019, s. 29). Utover lederens personlighet i et slikt fora, er også hvordan forumet er oppsatt en betydning, skal en tro Hudson & Day. I slike små beslutningsorgan med relativt høy beslutningsmyndighet, vil dynamikken gruppen ha noe å gjøre med hvilken rolle de ulike gruppemedlemmene har eller påtar seg. Som konkrete eksempler trekkes frem leder av en stats etterretningstjeneste, og antakelsen om at denne kanskje i mindre grad enn øvrige vil føle at vedkommende er et alminnelig medlem i gruppa, men heller være av oppfatning at den selv er en representant for sin fagretning i gruppen (ibid, s. 76).

Selv om møtестrukturen i selve Polarutvalget kan studeres i lys av smågruppe-dynamikk-modellen, må en også se Svalbardforvaltningen i lys av de andre modellene ettersom det kan synes som det i tilfellet med Svalbard er et samspill, «checks and balances» som det gjerne refereres til, mellom de hendelser som faktisk skjer og de beslutninger som tas i utvalget. Et eksempel på hvordan dette kan gjøre seg gjeldende innenfor organisatorisk prosess-modellen er alle de aktørene som har med Svalbard å gjøre. Hudson & Day (2019, s. 91) viser til hvordan ulik organisasjonskultur innenfor ulike etater, enda de tjener samme statsmakt, kan være både forskjellige fra hverandre, og være vanskelig å få til å samarbeide. Det vises til et eksempel hvor president Franklin D. Roosevelt skal ha lagt ut som hvor vanskelig det var å få gjennom nye ideer i det amerikanske finansdepartementet, ennå han selv var president med den myndigheten det utgjør. Videre viser han i eksempelet til hvordan det å skulle jobbe med karrierediplomater i det amerikanske utenriksdepartementet var ennå vanskeligere, ettersom

disse ikke skulle bli fortalt noe. Avslutningsvis skulle den amerikanske marinen ha vært ennå vanskeligere enn utenriksdepartementet igjen (Eccles, i Hudson & Day, 2019, s. 91).

Det kan altså være grunn til å anta at det å samle en rekke ulike aktører til å arbeide om et felles område slik som Svalbard kan by på ulike utfordringer både knyttet til de ulike etaters formaliserte oppgaver, men også på bakgrunn av de relevante affilierte tjenestepersonenes væremåte og målsettinger. Både den ulike etats økonomi, moral, autonomi og påvirkningskraft kan i denne sammenhengen ha noe å si i hvordan samarbeidet til slutt fungerer (Hudson & Day, 2019, s. 95-97). Byråkratisk politikk-modellen vil også kunne sies å ha innvirkning på hvordan samhandlingen rundt koordineringen av svalbardpolitikken fungerer. Denne modellen kan sies å være ennå «bredere» eller «tyngre» enn organisatorisk prosess-modellen, og innbefatter hele de byråkratiske organisasjonene, eller «spillerne» som de gjerne kalles (ibid, s. 107), som deltar i det aktuelle samfunnsoppdraget. På Svalbard finne et spenn av samfunnsaktører som skal jobbe sammen, og det på en annen måte enn de gjør ellers i landet. Statlige etater som Avinor, Kystverket, Meteorologisk institutt og Forsvaret (oftest ved Kystvakten) må på Svalbard forholde seg til Politiet ved Sysselmesteren, på en annen måte enn de gjør på fastlands-Norge. Ettersom suverenitetshevdelsesbildet er i stadig endring kan en også se nye aktører som kommer på banen, og må innfases i det etablerte samarbeidet, noe som kan bidra til perioder med senket effektivitet i de endringsrammede organisasjonene. Et aktuelt eksempel på dette er Tolletaten som i løpet av våren 2022 for første gang i historien starter virksomhet på Svalbard, og dermed går inn som «spiller» i det eksisterende myndighetsapparatet for øygruppen.

6.3 Norges valg: *Multilateralisme versus bilateralisme*

Som det i oppgaven er blitt vist finnes ulike eksempler der Norges myndighetsutøvelse over egne områder i Arktis er blitt utfordret av andre stater og organisasjoner. Historisk sett har det vært lite ønskelig for en stat å havne i en såkalt «to-fronts krig», der de to «motstanderne» potensielt også i mer eller mindre grad koordinerer eller allierer seg med hverandre. Slik den geopolitiske situasjon ser ut i skrivende stund er ikke Svalbard eller Barentshavet områder hvor en krig sees på som reell eller nært forestående, selv på tross av at de norske områdene i Barentshavet utgjør en betydelig del av det russiske bastionsforsvaret¹⁸ (Kvam, 2021). Det er altså ikke snakk om en «krig» i ordets rette forstand, men en uenighet som går over tid og

¹⁸ «Bastionforsvaret» var et konsept som ble utviklet under den kalde krigen med hensikt å beskytte Nordflåtens strategiske ubåter, og strekker seg syd-vest av Svalbard og tangerer Island (Kvam, 2021).

dermed gjøre forholdet til både EU og/eller Russland dårligere. Ettersom en som følge av krigen i Ukraina i 2022 kan argumentere for at den ideologiske kløften mellom EU og Russland i løpet av 2022 er blitt større, vil det kunne være interessant å se om denne utviklingen vil medføre en lavere risiko for et potensielt samarbeid mellom EU og Russland i spørsmål knyttet til Svalbard de måtte ønske å utfordre Norge på. Kanskje vil en kunne se en negativ eller omvendt divide et impera-utvikling¹⁹, der partene Norge forholder seg til i mindre grad ansees som naturlige at danner et meningsfellesskap som er i konflikt med norske syn.

Norge som en mellomstor stat med få innbyggere, må som andre stater definere hvilke prinsipper dens egen utenrikspolitikk skal være tuftet på. Hudson & Day viser til hvor viktig geografi er i studiet av utenrikspolitikk. Det vises til at en stats størrelse og hvilke samt hvor mange stater den aktuelle staten grenser til, har stor betydning for hvordan en stat tilnærmer seg andre stater. I tillegg til fysisk landmasse, trekkes interessant nok også øyer frem som en viktig faktor når en studerer geografisk innvirkning i en utenrikspolitisk analyse. Svalbard kan i global sammenheng anses som en fredelig øygruppe når det kommer til uløste disputer eller uenigheter, ettersom det overordnede territorialkravet er ubestridt. Andre øygrupper som eksempelvis Falklandsøyene/Malvinas, Dokdo/Liancourt-øyene/Takeshima²⁰, og Sør-Kurline er gjenstand for uenighet av en annen skala knyttet til hvilke regler som skal gjelde i farvannene rundt øyene. I de tre nevnte eksemplene er også spørsmålet om hvilken stat som har suverenitet over selve øyene omdiskutert, dette gjelder ikke Svalbard (Hudson & Day, 2019, s. 173).

Prinsippet her vist til, at geografisk plassering og grenser har noe å si når det kommer til hvordan en stat forholder seg til øvrige stater, er kommet tydelig til syne innen ulike domener der Norge samarbeider med Russland. Etter oppstarten av krigen i Ukraina i 2022 har en i takt med innføring av sanksjoner, sett en økende tendens til at samarbeid med Russland blir gjenstand for kritikk, der Norge på sin side forsøker å balansere sin deltakelse i EUs sanksjoner og samtidig har en egen nytte i et pragmatisk samarbeid med Russland både på Svalbard og i

¹⁹ «Splitt og hersk» er et politisk prinsipp som finnes beskrevet blant annet i Niccolò Machiavellis «Fyrsten», som går ut på å gjøre ens motstandere innbyrdes uenige, for å på den måten lettere kunne overvinne dem enkeltvis.

²⁰ Ettersom det ligger politisk vinkling i hvilket navn en velger å bruke på de disputerte øygruppene, vises det her ved bruk av skråstrek til ulikt navn på de samme øygruppene.

havområdene rundt. Noe av det presset den norske regjeringen opplever knyttes til i samarbeidet med fiskeri og kystvakt i Barentshavet. Venstre-leder Guri Melby argumenterte eksempelvis på Dagsnytt 18 i slutten av mars 2022 for at ettersom Russland har stengt Ukrainas havner, må Norge «imøtekomme [president Zelensky sitt] ønske om å stenge norske og europeiske havner» for russiske skip (Melby i Solund, 2022, 6:50). På kritikken svarte daværende forsvarsminister Odd Roger Enoksen at:

... vi har fulgt alle sanksjoner som EU har iverksatt, og fulgt det internasjonale samfunnet på alt av sanksjoner, bortsett fra å stenge havnene. Vi har ei felles fiskeriforvaltning sammen med Russland i nord, vi har russiske skip som fisker i norsk farvann og som både av og til har behov for assistanse, må inn og ha hjelp, og vi har bestemt oss for at derfor så stenger vi ikke havnene for russisk fiskeflåte. (Enoksen i Solund, 07:03)

Den daværende forsvarsministeren begrunnet videre i samme debatt, årsaken bak avgjørelsen å være praktiske i større grad enn politiske, og at:

... vi har et felles forvaltningsansvar i nord som vi må ta på alvor, og vi har et samarbeid både rundt søk og redning, vi har ei russisk bosetning på Svalbard, vi kunne ikke stenge Svalbard for russiske anløp, blant annet. Så det er ikke like enkelt for Norge å gjøre dette, som det er for en del andre. (ibid, 07:15)

Som en kan se av både debatten mellom daværende forsvarsminister og opposisjonspolitikere, samt i øvrig kildemateriale tidligere vist til, står Norge i ulike situasjoner der Norge må velge retning for sitt samarbeid, og om hovedsakelig bi- eller multilaterale prinsipper skal være det styrende. Som i praktisk utøvd politikk for øvrig vil kanskje svaret ligge i at nettopp dette er handlings- og årsaksbestemt, og at Norge er nødt til å navigere i landskapet og til enhver tid forsøke å danne de menings-konstellasjoner som vil gi best realpolitisk utfall for Norges del. Senere samme vår er praksisen blitt strammere ytterligere, og samme opposisjonspolitiker argumenterte på Politisk kvarter 2. mai 2022 at: «... det at den normale aktiviteten skal foregå sånn som den nå gjør, det mener vi bidrar til (...) at det er for mye penger som går inn i

Russland» (Melby i Randen, 02:50). Fiskeriminister Bjørnar Skjæran svarer på kritikken ved å vise til to mulige konsekvenser dersom Norge hadde ført en mer restriktiv linje mot Russland enn den som på det aktuelle tidspunktet var gjeldende:

«... det ene ville ha vært at vi ville ha brutt med den konsekvente linja som regjeringa har hatt og som vi har bred tilslutning til i Stortinget, nemlig at vi samarbeider med våre naboer og med EU, og implementerer EU sine sanksjoner i norsk rett. Det andre som ville ha vært konsekvensen det ville være at vi hadde sendt de russiske fiskerene, det er 18 russiske båter innenfor grunnlinja i Norge i dag, ut av 5500 skip totalt. Vi ville sendt de over i russisk sone, der ville de vært nødt til å fiske på fisk som er mindre i størrelse enn det de er i norsk sone, vi deler Barentshavet og vi har en mulighet for å fiske hos hverandre om vandringsmønsteret til fisken gjør at det blir sånn. Og da er det sånn at hvis du fisker på fisk som er halvparten så stor, så fisker du dobbelt så mye for å fiske ett tonn. (...) Så det her handler om bærekraftig forvaltning, det handler om å ta vare på de fiskestammene som har sikra bosetning, inntekt, verdiskaping og arbeidsplasser langs kysten vår i mange mange hundre år. (Skjæran i Randen, 2022, 03:15)

En uke senere kunngjorde russiske myndigheter på sin side deres holdning til Norges innstrammende tiltak knyttet til russiske fartøyers tilgang til norske farvann:

Kommentar fra ambassaden i forbindelse med at Norge har begrenset lastetransport med Russland og adgang for russiske fartøy til norske havner: Vi anser denne beslutningen som uvennlig, men forventet, siden Norge har tilsluttet seg alle EUs sanksjonspakker uten unntak. Det ikke vårt valg. Norske myndigheter bryr seg tydeligvis ikke om situasjonen for befolkningen i Nord-Norge. (Den russiske føderasjons ambassade i Oslo, 2022)

I de tilfellene her vist til, kan en se de to ulike nivåene Norge kan synes å se seg nødt til å samarbeide på, der Norge både har et behov for synes et godt samarbeid med EU, mens det også er avhengig av et godt samarbeidsforhold med Russland, dette på tross av krigssituasjonen landet befinner seg i. På samme måte som Radoman argumenterer for at små stater oftest

foretrekker multilaterale rammeverk på den internasjonale sikkerhetspolitiske arena (2018, s. 194) kan en se at «store» stater som Russland, USA og Kina oftere stemmer avholdende i resolusjoner i FN-sammenheng enn øvrige stater. Dette kan være fordi disse som større stater kan tillate seg og kanskje også vinner mer på at enkelte sider ved den førte politikken på den internasjonale arena forblir multilateralt regulert. Norge på sin side som en mellomstor stat økonomisk sett, kan synes å ha mest å tjene på en kombinasjon av bi- og multilateralisme når det kommer til blant annet spørsmål som angår Svalbard og de tilstøtende havområdene. Dette kan hevdes basert på at en stadfesting av regler og prinsipper knyttet til norsk suverenitetshåndhevelse på Svalbard og i Barentshavet i Norges favør selvsagt ville være positivt for Norge, men at risikoen, som det allerede er blitt vist til, en løper ved å la definisjonsmakten havne i Haag vil være for stor. Nettopp derfor kan det argumenteres for at Norge har mest å vinne på løse oppdukkende uenigheter bi-lateralt, i de tilfeller den standard Norge setter ikke møter tilstrekkelig anerkjennelse internasjonalt og dermed kan løses multilateralt.

6.4 Oppsummering

Måten Norge utøver sin myndighet over Svalbard, skiller seg som oppgaven så langt har vist, på flere områder fra hvordan Norge håndterer sin myndighet i fylker og havområder syd av Bjørnøya. At Svalbardtraktaten ble skrevet og ratifisert før både opprettelsen av FN og inngåelsen av viktige internasjonale traktater og prinsipper knyttet til havrett og miljøforvaltning, kan synes å være deler av forklaringen til hvorfor enkelte forvaltningsmessige prinsipper blir utfordret når de settes inn i en Svalbard-kontekst. Det er altså ikke Norges suverenitet over Svalbard som blir utfordret, men hva og hvor strengt traktaten gir Norge anledning til å regulere og håndheve sin suverenitet innen ulike saksområder. Dette kan synes å kunne knyttes til at både en del av de saksfelt traktaten fra 1920 regulerer har endret seg, samt at også nye saksfelt har kommet til hvor traktaten ikke i tilstrekkelig grad gir tydelige retningslinjer.

Det er blitt vist til at geografi spiller en stor rolle i utenrikspolitiske maktforhold. Norge med den plasseringen landet har, og med Svalbard som et område der ulike stater har lov å operere innenfor gitte rammer, aktualiserer nettopp dette forholdet. Dette synes tydelig ved at Norge i ulike sammenhenger kan synes å måtte innta en mer pragmatisk holdning i sanksjonsspørsmål enn hva EU gjør. Med en større russisk bosetning er Norge eksempelvis nødt til å tillate nødvendig vare- og persontransport for å sikre at det ikke oppstår en uønsket humanitær situasjon i Barentsburg. Det kommer altså frem at en rekke forhold utenfor Svalbard

har innvirkning på samarbeidsforholdene på Svalbard, og at dette dermed kan synes å i noen grad har innvirkning på Norges forvaltning av øygruppen. Norge blir i denne sammenheng gjentatte ganger stilt overfor valg der en må balansere et bilateralt forhold med Russland med multilaterale relasjoner til EU og resten av omverdenen.

Den tilspissede situasjonen i Ukraina som har pågått siden 2014, men som tilspisset seg dramatisk etter februar 2022 er et eksempel på hvor bi- og multilateralisme typisk settes opp mot hverandre, som har tydelig innvirkning på samarbeidsforholdene på og rundt øygruppen. Som følge av krigen i Ukraina har både EU og Norge iverksatt en rekke sanksjonstiltak mot Russland, og en utvikling det kunne være interessant å følge videre er hvilken innvirkning dette i tiden fremover vil ha på Norges forhold til begge parter på Svalbard og i Barentshavet for øvrig. Som det i oppgaven er blitt vist til, har den offentlige debatten i løpet av våren 2022 medført kritiske spørsmål fra ulike retninger. Både norske opposisjonspolitikere og russiske myndigheter har uttalt seg om linjen Norge legger seg på knyttet til sanksjoner og innstrammelser i handlingsrommet til organisasjoner tilknyttet Russland, i Norge. Hvordan etterspillet av Norges innføring av vare- og personkontroll ved innreise til øygruppen, er begge tiltak som vitterlig tar norsk myndighetsutøvelse til et nytt nivå.

Kritikk mot endret praksis har ofte størst effekt av å bli adressert i en begynnelsesfase, før en praksis eller sedvane er rukket å etablere og har manifestert seg. En utvikling det vil kunne bli interessant å følge er hvor hardt EU og andre stater vil gå ut og mene noe om Norges plutselige ikrafttredelse av vare- og personkontroll på øygruppen. Videre er et spørsmål en kan stille seg, om nettopp dette tidspunktet å innføre kontrollområdene er et taktisk tidspunkt for Norge å gjøre dette, ettersom de på tross av kritikk fra øst kanskje ikke vil møte like mye kritikk fra EU og unionens medlemsstater ettersom det er i deres interesse å begrense Russlands mulighet til å benytte Svalbard som et «hull i sanksjonsgjerdet». Hvis så er tilfelle, kan en jo kunne hevde at Norge har funnet et mulighetsrom for innføring av økt myndighetsutøvelse og benyttet seg av det innenfor dette tidsvinduet der en vet andre stater som ellers ville kunne være skeptiske, ikke gjør dette grunnet ønske om at sanksjonene mot Russland skal være så fullstendige som mulig.

7. Konklusjon

Oppgaven har gjennomgått hvordan Norges svalbardpolitikk utformes og koordineres, og hvordan utformingen synes å la seg påvirke av eksterne aktører, der det i oppgaven er blitt fokusert på EU og Russland. Oppgaven har hatt til hensikt å vise hvordan kompleksiteten i

Norges bi- og multilaterale relasjoner til disse aktørene får innvirkning på noe som for Norge i all hovedsak er å regne som et innenrikspolitisk saksfelt, men der en registrerer at interessen er stor fra ulike eksterne aktører. Det kan hevdes at Svalbard er et område der Hudson & Days teori om at innenriks- og utenrikspolitikk uløselig henger sammen tydelig kommer til syne, ved å se på hvordan Norges håndheving av egen myndighet over øygruppen både påvirkes av landets relasjoner med eksterne aktører og vice versa. Altså får den de jure innenrikspolitikken Norge utfører på Svalbard konsekvenser for Norges utenrikspolitiske forhold til de involverte aktører, men Norges relasjoner til de samme aktørene påvirker også hvordan Norge utfører sin svalbardpolitikk.

At store deler av datainnsamlingen gjennom intervjuer, samt brorparten av analysen er blitt foretatt før en av de bråeste sikkerhetspolitiske endringer på det europeiske kontinentet siden den annen verdenskrig, har medført uventede konsekvenser for oppgaveutarbeidelsen. Blant annet har oppgaven i større grad enn ventet har hatt å gjøre med et dynamisk kildemateriale i stadig endring, heller enn et mer statisk materiale som i utgangspunktet var ventet. Det vil klart kunne være utfordrende å vise til tendenser over år og predikere fremtidsutsikter for samarbeidsforhold, når relasjoner endres så raskt som de har gjort i oppløpet til fullførelsen av oppgaven. Videre har hendelsene i løpet av våren 2022 medført at eksempler på hvordan de innen- og utenrikspolitiske forholdene står i forhold til hverandre er blitt ennå mer tydelige enn hva en kunne finne eksempler på i nord-europeisk sammenheng på 2000- og 2010-tallet.

Å skulle konkludere en oppgave som denne kunne ved arbeidet ved oppgavens begynnelse se ut til å skulle gjøres i lys av mer langsiktige tendenser enn hva en vil måtte gjøre i skrivende stund, pr juni 2022. Den russiske invasjonen i Ukraina har uten tvil endret den geopolitiske strukturen i Europa, og en vil kunne anta at tilsvarende og kanskje ennå dypere langtidsvirkninger som de en har kunnet se etter Russlands annektering av Krim, også vil kunne ramme Russlands forhold med omverdenen i lang tid fremover. Noen tiltak har en allerede kunnet se sporene av, slik som haste-endringen i tolloven, som medfører at Svalbard vil som et eget tolldistrikt. En slik endring vil kunne defineres som en historisk økning i den norske offentlige tilstedeværelsen og myndighetsutøvelsen på øygruppen – der regjeringen ved Finansdepartementet eksplisitt beskriver følgende bakgrunn for endringen: «I den sikkerhetspolitiske situasjonen vi nå står i, haster det med å få kontroll med varer som føres inn til og ut fra Svalbard for å hindre at Svalbard brukes til å omgå sanksjons og eksportkontrollregelverket.» (Regjeringen, 2022, s. 3).

Det gjenstår å se hvilke andre straks- og eller langsiktige tiltak som vil komme, men dette eksempelet viser vel mer enn noe hvordan Norge har og vet å bruke sin selvråderett over Svalbard, men samtidig at utviklingen når det kommer til bruken av denne ikke skjer uavhengig av de nevnte aktørers øvrige gjøren og laden. Noe som er viktig å nevne er at Svalbard-regionen i seg selv både kan være åsted for handlinger som fører til en spesifikk myndighetsutøvelse, eller det kan virke omvendt at øvrige hendelser påvirker samspillet i regionen. Et eksempel på sistnevnte hvor globale hendelser er utslagsgivende i Arktis, kan en lese av utspillet fra den russiske statsministeren Mikhail Misjustin 2. juni 2022 om «Den nordlige sjørute». Skal en forstå utsagnet statsministeren avga til en nylig avholdt russisk regjeringskonferanse gjengitt i RIA Novosti²¹, kan sjøruten virke mer relevant enn noen gang, nettopp som direkte konsekvens av sanksjonene rettet mot Russland i 2022. Sitatet er gjengitt fritt oversatt fra russisk: «Under presset fra sanksjoner er oppgaven med å utvikle den nordlige sjøruten i ferd med å bli en av statens nøkkelprioriteringer. Det er en pålitelig, sikker transportkorridor som går innenfor territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sonen til Russland.»²² (Misjustin, i RIA Novosti, 2022). Selv om ikke økt bruk av sjøruten nødvendigvis vil ha direkte konsekvens for Svalbard, vil en økt bruk medføre en større både russisk tilstedeværelse og tilstedeværelse av andre aktører som måtte ønske å benytte seilingsruten gjennom russisk Arktis.

Det kan på bakgrunn av det kildematerialet oppgaven er basert på, se ut til at norske myndigheters aktive tilstedeværelse og myndighetsutøvelse er i en utvikling, der tendensen er at Norge over tid har økt og øker sin kontroll over og tilstedeværelse på øygruppen. Det er likevel viktig å bemerke at dette ikke er noe som følger en lineær eller eksponentiell graf, men heller en utvikling som påvirkes av øvrige geopolitiske hendelser og hensyn. Sitatet fra den tidligere ekspedisjonssjefen i Polaravdelingen beskriver dette godt, der vedkommende beskrev utviklingen som «å spille sjakk», der en tidvis går noen skritt frem og siden kanskje noen skritt tilbake. Med andre ord kan det vitne om en måte å belage seg nettopp på at en som stat med suveren myndighet, ikke uten videre her gå frem helt på samme måte som en normalt sett ville

²¹ RIA står for «Russian Information Agency» mens «Novosti» betyr «nyheter».

²² På originalspråket hentet fra artikkelen:

"В условиях санкционного давления задача развития Северного морского пути становится одним из ключевых государственных приоритетов. Это надежный, безопасный транспортный коридор, который проходит в пределах территориальных вод и исключительно экономической зоны России"

gjøre på fastlands-Norge. Selv på tross av den uinnskrenkede suverenitet Norge har over fastlands-Norge, kan ulike selvpålagte praksiser som gjelder spesifikt for enkelte områder for å hindre provokasjon hos nabostater også finnes her. For eksempel finner en få eksempler på større allierte militære øvelser²³ øst for Porsangmoen, liggende omtrent midt i det tidligere Finnmark fylke.

Det er en klar kompleksitet i de den styringsrekken en ser som koordinerer og styrer utviklingen i norsk svalbardpolitikk. Oppgaven har kunnet vise til en rekke eksempler på dette, der prinsippet om hvem som er styrende myndighet kanskje er det tydeligste – altså Sysselmesteren. Mens de øvrige forvaltningsområder på fastlands-Norge styres etter relativt like prinsipper, der hele arealet er delt inn i kommuner og fylker som i sin tur rapporterer til Kommunal- og distriktsdepartementet, er styringskjeden knyttet til forvaltningen av Svalbard ganske annerledes. Ettersom Norge ikke har noe innenriksdepartement, har det tilfalt Justis og beredskapsdepartementet å være overordnet koordinator av myndighetsutøvelsen, både sentralt og lokalt på stedet. Sentralt gjennom departementets oppgave med å lede Polarutvalget, og lokalt ved å ha ansvaret for Sysselmesterembete. Modellen kutter på mange måte to av de administrative og politiske nivåene andre områder i Norge omfattes av, noe som påvirker både beslutningsprosesser og høringsrunder, samt muligheter for innbyggermedvirkning og lokaldemokrati. Det er som det er blitt vist til et lokalstyre i Longyearbyen, men dette lokalstyret skiller seg på flere områder fra et norsk kommunestyre, og dekker dessuten kun områdene rundt Longyearbyen og ikke hele Svalbard.

De eksempler der en har sett at andre stater har forsøkt å utfordre måten Norge håndhever sin suverenitet over øygruppen på, kan synes å være ganske avvisende på disse myndigheters forsøk på innblanding. Det kanskje tydeligste eksempelet på dette de senere år er tidligere utenriksminister Ine Eriksen Søreides kontante avvisning av brevet fra den russiske utenriksministeren Sergey Lavrov i 2020. I brevet som det tidligere i oppgaven er vist til, kritiseres Norge av Russland for å misbruke sitt mandat til å håndheve suverenitet på Svalbard ved å begrense russiske virksomheters handlingsrom ut ifra det russiske myndigheter ser på som en for streng håndhevelse av miljøregelverket for øygruppen. Det er ikke funnet signifikante data som viser at Norge i etterkant av brevvekslingen har endret sin praksis eller på andre måter er kommet den russiske kritikken i møte, noe som kan tyde på at denne direkte

²³ Med dette menes større øvelser, tilsvarende eksempelvis Cold Response og Joint Viking.

måten å forsøke å påvirke den utøvde svalbardpolitikken fra norsk side i liten grad imøtekommes.

Innenfor Hudson & Days FPA-teori spiller utøvd ledelse en rolle, der det vises til eksempler på hvordan ledere, både forstått som statsledere, ministre og diplomater, sin måte å adressere sitt budskap internt og eksternt påvirker beslutningsprosesser. Alexander George beskriver i Hudson & Day (2019, s. 74) den såkalte «aktør spesifikke oppførselsmodellen til en motstander». Modellen kan i korte trekk forklares som en aktørspesifikk kost-nytte-modell som beslutningstakere vil kunne være nødt til å ta stilling til. Modellen baserer seg på at en ser motstanderens måte å kalkulere hvor store kostnader og risikoer motstanderen er villig til å gå inn i en konflikt eller uenighet med, for å kunne oppnå sine fastsatte mål. Som George videre viser til bør ikke en fullstendig FPA-analyse utelukkende basere seg på hvilke verdier eller prioriteringer én leder setter, ettersom det i alle stater vil være et større apparat en leder må ha med seg for å oppnå den målsettingen som settes. Det som gjør modellen interessant når en analyserer eksterne aktørers forsøk på å påvirke norsk svalbardpolitikk, er å kunne vurdere hvilke potensielle virkemidler Norge ser aktøren de måtte stå i et uenighetsforhold med, sine eventuelle bakenforliggende årsaker til uenigheten, og videre hvor langt denne aktøren vil være villig å strekke seg for å oppnå sine mål. Oppgaven har tidligere vist til hvor stor rolle geografi, økonomi, militære kapasiteter og en stats rolle på den globale arena har for utformingen av en stats utenrikspolitikk. Ettersom de tiltak en både kan benytte og risikere å måtte håndtere i en slik sammenheng spenner seg fra erklæringer om uenighet i den ene enden av skalaen til full krig i den andre, vil det for en aktør som Norge være viktig å foreta en grundig vurdering av hvilke områder en skal stå på kravene eller eventuelt fravike fra dette, når det kommer til myndighetsutøvelse over et område som Svalbard.

Et område der Norge åpenbart har fraveket fra de prinsipper staten som myndighetsaktør kunne ha håndhevet strengere er EUs fiskekvoter i Barentshavet. Har kan det se ut som Norge har gitt en åpning utelukkende basert på en tilsynelatende velvilje, men som kan knyttes til en målsetting om at åpningen for slike kvoter vil bedre både samarbeidsklimaet med EU i spørsmål om Svalbard og Barentshavet, og relasjonen mellom Norge og EU forøvrig. På samme måte kan en se eksempelet det tidligere ble vist til med Norges håndhevelse av den tilsynsmyndighet staten ved Luftfartstilsynet har på helikopterlandingsplasser, der Luftfartstilsynet ikke før i 2007 gjennomførte inspeksjon av Kapp Heer-basen utenfor Barentsburg etter 25 års opphold. Også i 2022 ser en at Norge gir Russland dispensasjon fra de ellers strenge sanksjonskravene fra EU om flygninger, ved å tolerere flygninger blant annet mellom Longyearbyen og

Barentsburg. Det er ikke funnet eksempler på direkte offentlig uttalt kritikk fra EU rettet mot Norge over dette forholdet, men en ser tydelige eksempler på hvordan Norge her håndterer en balansegang mellom både egne myndighets-prinsipper og de ulike og til tider motsettende forventninger som stilles fra bokstavelig talt fra begge kanter, altså fra både Russland og fra EU.

Avslutningsvis kan det, igjen med den understrekningen om at Svalbard i seg selv i utgangspunktet i seg selv ikke er et utenrikspolitisk anliggende, synes å være en form for pragmatisk norsk tilnærming til spørsmål knyttet til politikkutforming og forvaltning av Svalbard. Som det er blitt vist til flere steder i oppgaven har Norge stått ved flere «korsveier» der beslutninger om hvor inngående norsk myndighetsutøvelse på øygruppen og i havområdene rundt skal gjennomføres. Hvor strengt Norge har håndtert sin myndighetsutøvelse har som en historisk sett kan se av de eksempler det er blitt vist til i oppgaven ikke utviklet seg lineært, men heller rykkvis. Det kan slik sett se ut til at sjakk-eksempelet den tidligere ekspedisjonssjefen i Justis- og beredskapsdepartementet uttalte var gjeldende 1970- og 1980-tallet også i dag er tydelig. Det kan altså se ut som en kan finne en slags «checks- and balances» styring over Svalbard, der Norges mål synes være en økning i tilstedeværelse og myndighetsutøvelse, og ikke en svekkelse av denne. Dette må imidlertid overordnet sett være ut ifra prinsipper som er i tråd med Svalbardtraktaten, men kan også empirisk se ut til at, som oppgaven har vist flere eksempler på, fra norsk side i noen grad gjøres på en måte som balanserer suverenitets- og myndighetsutøvelsesbehovet med enkelte av de eksterne aktørers uttalte interesser. Dette kan synes å ha vært den gjennomgående tendensen i det århundret Svalbard har vært norsk, og det er ikke funnet datagrunnlag som viser til det motsatte. Som den litteraturen knyttet til det teoretiske og analytiske rammeverket oppgaven har basert seg på viser til, bør heller ikke en stats innen- eller utenrikspolitiske anliggender ses på klinisk separert, der den utøvde politikken fra begge hold er et resultat av ulike politiske målsettinger både i og utenfor Svalbard og Arktis.

På bakgrunn av de hendelser som har rokket ved det sikkerhetspolitiske situasjonsbildet i Europa etter 2021, er det grunn til å anta at utviklingen innen norsk svalbardpolitikk også for de kommende år vil være gjenstand for en dynamisk utvikling. En tematikk det ville kunne være interessant for videre forskning å studere mer inngående kunne være hvordan samspillet mellom statene innad i EU fungerer. Altså hvilket styrkeforhold som sees mellom de ulike medlemsstatene og EU som organ, herunder hvilke stater eller andre aktører som eventuelt har mer gjennomslagskraft enn andre på den politikken EU står som utøver av. Videre ville en

juridisk analyse av havrettslige prinsipper og hvordan disse integreres i traktater og øvrige avtaler fra før de havrettslige prinsippene ble fastsatt, være interessant å belyse. Videre ville også en analyse av Russlands visjoner for Svalbard kunne være interessant, ettersom en kan se en stor oppbygning av deres kapasiteter i russisk Arktis for øvrig. Militære og meteorologiske stasjoner langs den russisk-arktiske kystlinjen, samt på øyer som Franz Josefs Land og Novaya Zemlya har de senere år vært gjenstand for opprustning og økte investeringer fra russiske myndigheter. Hvordan russiske myndigheter eventuelt inkluderer Svalbard i sin satsning i Arktis vil kunne være en interessant innfallsvinkel for videre forskning, i lys av at dette er det eneste området utenfor russisk territorium der Russland har en tilstedeværelse av den art en kan finne i nettopp Barentsburg, samt delvis i Pyramiden.

Oppsummert kan det synes som at Norges politikktutforming og påfølgende myndighetsutøvelse over Svalbard og det nordlige Barentshavet ikke er fullstendig upåvirket av ytre press fra eksterne aktører. Likevel kan en av det datagrunnlag oppgaven er basert på tydelig se at Norge ikke selv diskuterer spørsmål knyttet til sin svalbardpolitikk med andre, men heller ser ut til å være interne prosesser der Norge eventuelt selv velger å ikke håndheve sin myndighet så strengt som de eventuelt kunne ha gjort. Fiskekvotene til EU og den inntil nylige ikke-tilstedeværelsen av vare- og personkontroll ved innreise er eksempler på dette. Den forvirring som tidvis måtte oppstå i det offentlige ordskiftet om at «Svalbard ikke er helt norsk» kan avvises helt og holdent, ettersom det er et internasjonalt anerkjent norsk territorium, der spesielle regler sammenlignet med fastlands-Norge for øvrig er gjeldende. Dette kan medføre at Norge ser seg nødt til å samarbeide med eksterne aktører på en annen måte enn en gjør på fastlandet, og dermed kan det for enkelte se ut som at øygruppen er «mindre norsk» enda dette ikke er en evidensbasert eller korrekt oppfatning.

Som det allerede er vist til kan en økende ustabilitet i europeisk sikkerhetspolitikk medføre ytterligere endringer svalbardpolitikken og den myndighetsutøvelsen og suverenitetshåndhevelsen en kan se som følge av denne, i årene som kommer. Noe av det som i den sammenheng vil kunne bli interessant å følge, er i hvilken takt dette vil skje, og om en vil eksempler på økt grad av myndighetshåndhevelse også vil gå noe tilbake, eller om brorparten av den økte myndighetsutøvelsen som en har sett over den seneste perioden vil resultere i permanent praksis. I det dynamiske verdensbildet anno 2022, vil relevans for forskning på nordområde- og herunder svalbardpolitikk kunne antas å ville stå seg over tid. Antakelsen vil kunne hevdes å styrkes av at verden i økende grad ser ut til å anerkjenne og vurdere Arktis som en strategisk viktig region, og ytterligere av de tendenser en kan se til at verden beveger seg i

retning av en stadig mer multipolar verdensorden. Hvordan disse forholdene vil utspille seg sammen med den av flere aktørers uttalte ambisjon og ønske om at Arktis skal være en region for fred og stabilitet, vil gjenstå å se.

Litteraturliste

- AFP. (2021, 17. mai). *Russia Warns West Against Arctic Encroachment Ahead of Talks*. The Moscow Times. <https://www.themoscowtimes.com/2021/05/17/russia-warns-west-against-arctic-encroachment-ahead-of-talks-a73924>
- Arctic Council. (u. å. a). *1.6 Norway Chairmanship I (Oct 2006 - Apr 2009)*. Arktisk råd. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/305>
- Arctic Council. (u. å. b). *1.7 Denmark Chairmanship I (Apr 2009 - May 2011)*. Arktisk råd. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/311>
- Aspinwall, M. D. og Schneider, G. (2000). Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. I *European Journal of Political Research*, 38:1, side 1-36
- Barents Euro-Arctic Council. (u. å.) *Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region*. Barents Euro-Arctic Council. <https://www.barents-council.org/about-us/cooperation-in-the-barents-euro-arctic-region>
- Baç, M. M. (2017, 2. juli). *Middle power*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/middle-power>
- BBC (2017, 20. september). *St Pierre and Miquelon profile*. BBC – British Broadcasting Company. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-17142538>
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., og De Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. In *Interest Groups & Advocacy* (Vol. 3, Issue 2, pp. 174–187). Springer Science and Business Media LLC. <https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>
- Brun, E. (2010, 8. mars). *Svalbard-Kazem arrestert*. NRK – Norsk rikskringkasting. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/svalbard-kazem-arrestert-1.7028882>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*: OUP Oxford.
- Bye, H. (2021, 12. februar). *Norge protesterer mot EUs tildeling av torskekvoter i Svalbardsonen*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/nb/norge-protesterer-mot-eus-tildeling-av-torskekvoter-i-svalbardsonen>

- Den europeiske unionens høyrepresentant for utenrikssaker og sikkerhetspolitikk. (2021, 13. oktober). *A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic*. Europakommisjonen.
https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf
- Den russiske føderasjons ambassade i Oslo. (2018, 19. desember). *Norsk statsborger dekorert med medalje*. Norway.mid.ru. https://norway.mid.ru/no/embassy/press-centre/news/norsk_statsborger_dekorert_med_medalje/
- Den russiske føderasjons ambassade i Oslo. (2022, 8. mai). *Kommentar fra ambassaden i forbindelse med at Norge har begrenset lastetransport med Russland og adgang for russiske fartøy til norske havner*. Facebook.com.
<https://www.facebook.com/RusEmbNo/posts/177688864601969>
- Eggen, K. A. (2021). Russia's strategy towards the Nordic region: Tracing continuity and change. *Journal of Strategic Studies*. <https://doi.org/10.1080/01402390.2021.1873781>
- Ekspertkomiteen for marine invertebrater. (2018). *Chionoecetes opilio snøkrabbe*. Artsdatabanken. <https://artsdatabanken.no/fremmedarter/2018/S/2>
- Ellingsen, R. (2022, 29. april). *Torskekrangelen ved Svalbard avsluttes – EU er enig med Norge*. NRK – Norsk rikskringkasting. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/norge-og-eu-enig-om-fiske-i-fiskevernsonen-ved-svalbard-og-i-de-nordlige-farvann-1.15947294>
- Eriksen, I. og Rypeng, L. (2021, 25. juni). *Vil frata utenlandske innbyggere på Svalbard stemmeretten: – Har opprørt folk*. NRK – Norsk rikskringkasting.
<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/nytt-forslag-kan-frata-innbyggere-pa-svalbard-stemmeretten-1.15551520>
- Eriksen, I. og Skeie, T. (2021, 21. april). «Torskekrigen» ved Svalbard: EU truer med å straffe Norge. NRK – Norsk rikskringkasting.
https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/_torskekrigen_-ved-svalbard_-eu-truer-norge-med-strauff-om-fisken-i-svalbardsonen-1.15464666
- Europakommisjonen. (2022, 28. april). *Fisheries: EU and Norway strengthen cooperation for sustainable fishing in the Northeast Arctic*. Europakommisjonen.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2722

- Faulconbridge, G. (2007, 2. august). *Russian sub plants flag under North Pole*. Reuters.
<https://www.reuters.com/article/idINIndia-28784420070802>
- Forskrift om fiskevernsonene ved Svalbard. (1976). *Forskrift om fiskevernsonene ved Svalbard* (LOV-1976-12-17-91-§1). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1977-06-03-6>
- Forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard. (2022). *Forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard* (FOR-2022-04-29-643). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-04-29-643>
- Forskningsrådet (2017). *Nordområdene og Russland Funn fra forskningen*. Program Russland og nordområdene/Arktis – NORRUSS. Oslo: Forskningsrådet.
<https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254028274793.pdf>
- Hallenstvedt, A. (2021, 15. oktober). *Arktisk Økonomisk Råd om EUs nye Arktis-strategi: - Overlat arktisk næringsliv til folket som bor her*. High North News.
<https://www.highnorthnews.com/nb/arktisk-okonomisk-rad-om-eus-nye-arktis-strategi-overlat-arktisk-naeringsliv-til-folket-som-bor-her>
- Hansen, S., Kjølleberg, E., Lior, H., Jacobsen, A. R., Toverud, L., Kvien, V., Johansen, S. L. (2015, 9. februar). *Iskaldt kapplop*. NRK – Norsk rikskringkasting.
<https://www.nrk.no/dokumentar/xl/iskaldt-kapplop-1.12181209>
- Haugevik, K. og Sending, O. J. (2019, 25. januar). *Norden i verden*. NUPI – Norsk utenrikspolitisk institutt. <https://www.nupi.no/Publikasjoner/Innsikt-og-kommentar/Hvor-hender-det/HHD-2019/Norden-i-verden>
- Helgesen, J. E. (2021, 30. november). *Økonomisk sone*. Store norske leksikon.
https://snl.no/%C3%B8konomisk_sone
- Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30.
<https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hudson, V. M., og Day, B. S. (2019). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Third ed.). Rowman & Littlefield Publishers.
- Huitfeldt, A. (Utenriksminister). (2021, 10. november). Storting onsdag 10. november [Spørretime i Stortinget]. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa->

[Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2021/H264-full/Storting/11/10/Stortinget-20211110-095525.mp4&msid=2145&meid=10908](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001)

- Gerring, J. (2013). The Case Study: What it is and What it Does. I R. E. Goodin (Red.), The Oxford Handbook of Political Science Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001>
- Goldstein, K. (2002). Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews. PS, Political Science & Politics, 35(4), 669-672.
- Grydehøj, A. (2014). Informal diplomacy in Norway's Svalbard policy: The intersection of local community development and Arctic international relations. *Global Change, Peace & Security*, 26(1), 41-54.
- Grønning, R. (2021, 3. juni). *Norsk svalbardpolitikk – hvor står den internasjonalt?* Den norske Atlanterhavskomiteé. <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/norsk-svalbardpolitikk-hvor-star-den-internasjonalt>
- Gstöhl, S. og Schunz, S. (2021). The External Action of the European Union: Concepts, Approaches, Theories. London: Red Globe Press.
- Gustafsson, P. (2021, 11. oktober). *Russia's ambitions in the Arctic towards 2035* (FOI Memo 7624). Totalförsvarets forskningsinstitut.
<https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%207624>
- Instruks for behandling av polarsaker og for Det interdepartementale polarutvalg. (2002). *Polarutvalgsinstruksen*. Instruks for behandling av polarsaker og for Det (FOR-2002-10-18-1134). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2002-10-18-1134>
- Jensen, Ø. (2020). The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty. *Arctic Review on Law and Politics*, 11, 82-107.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.).
- Jonassen, T. (2021, 15. oktober). *The Arctic Circle Assembly The AEC on the EU Arctic Policy: "Leave Arctic Business to the People who Live Here"*. High North News.
<https://www.highnorthnews.com/en/aec-eu-arctic-policy-leave-arctic-business-people-who-live-here>

- Kluge, J. og Paul, M. (2020). Russia's Arctic strategy through 2035. German Institute for International and Security Affairs. <https://doi.org/10.18449/2020C57>
- Kvalvik, I. (2021, 20. januar). *Snøkrabben – en forvaltningsutfordring*. Økonomisk fiskeriforskning. <https://okonomiskfiskeriforskning.no/snokrabben-en-forvaltningsutfordring/>
- Kvam, I. H. P. (2021, 8. april). *Bastionforsvaret og Russlands militærmakt, Et utdatert trusselbilde?* Norsk utenrikspolitisk institutt. <https://www.nupi.no/nupi/Publikasjoner/CRISTin-Pub/Bastionforsvaret-og-Russlands-militaermakt-Et-utdatert-trusselbilde>
- La Grandville, N. d. (2021, 18. oktober). *Arktis og EU Arktis er en fascinerende region, med sin spektakulære natur og mangfoldige befolkning. Regionen er også særlig utsatt for global oppvarming og vitner en økende interesse i områdets ressurser og transportveier, samt en økning i militær aktivitet.* Nationen. <https://www.nationen.no/motkultur/eu-tanker/arktis-og-eu/>
- Leech, B. L. (2002). Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *PS, Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.
- Linklater, A. red. (2013) *Theories of international relations*. Hampshire, Palgrave MacMillian
- Madsen, P. A. (2017, 2. februar). *Norge og EU krangler om krabbefangst. Egentlig handler det om Svalbardtraktaten.* Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/GELAQ/norge-og-eu-krangler-om-krabbefangst-egentlig-handler-det-om-svalbard>
- McDorman, T. L. (1990). The Canada-France Maritime Boundary Case: Drawing a Line Around St. Pierre and Miquelon. In *American Journal of International Law* (Vol. 84, Issue 1, pp. 157–189). Cambridge University Press (CUP). <https://doi.org/10.2307/2203018>
- Melby, G., Enoksen, O. R. & Solund, I. (Programleder). (2022, 30. mars). *Dagsnytt 18*. [Podcast-episode]. NRK – Norsk rikskringkasting. <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03006322>

- Melby, G., Skjæran, B. og Randen, A. (Programleder). (2022, 2. mai). *Politisk kvarter*. [Podcast-episode]. NRK – Norsk rikskringkasting. <https://radio.nrk.no/serie/politisk-kvarter/NREP01008622>
- Meld. St. 9 (2020-2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/268c112ec4ad4b1eb6e486b0280ff8a0/no/pdfs/stm202020210009000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 32 (2015–2016). *Svalbard*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/no/pdfs/stm201520160032000dddpdfs.pdf>
- Misjustin, M. (2022, 2. juni). *Мишустин назвал развитие Севморпути важной задачей для России из-за санкций* [Mishustin kalte utviklingen av den nordlige sjøruten en viktig oppgave for Russland på grunn av sanksjoner]. RIA Novosti. <https://ria.ru/20220602/sevmorput-1792631445.html>
- Mogård, L. E. (2007, 13. mars). *Historisk baseinspeksjon*. NRK – Norsk rikskringkasting. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/historisk-baseinspeksjon-1.2027785>
- Neumann, I. B. (2022, 23. februar). *Utenrikspolitik*. Store norske leksikon. <https://snl.no/utenrikspolitik>
- Nilsen, L. V. (2020, 9. februar). *Slik ble Svalbard en del av Norge*. Nasjonalbiblioteket. <https://www.nb.no/historier-fra-samlingen/slik-ble-svalbard-en-del-av-norge/>
- NOU 2003: 32. (2003). *Mot Nord!* Utenriksdepartementet.
- Norsk polarinstitutt (2018, 15. februar). *Klimaendringer i Arktis*. Norsk polarinstitutt. <https://www.npolar.no/tema/klimaendringer-arktis/#toggle-id-1>
- Pedersen, T. (2021). The politics of research presence in Svalbard. *The Polar Journal*, 11(2), 413–426. <https://doi.org/10.1080/2154896x.2021.1883900>
- Putin, V. (2020, 5. mars). *Об Основах государственной Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года* [Grunnleggende prinsipper for den russiske føderasjons statspolicy i Arktis til 2035]. Den russiske føderasjons president. <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhpAaQ0WB1zjywN04OgKi11mAvAM.pdf>

- Radoman, J. (2018). Small states in world politics: State of the art. *Journal of Regional Security*, 13(2), 179–200. <https://doi.org/10.5937/jrs1802179r>
- Raspotnik, A. (2018). *The European Union and the Geopolitics of the Arctic*. London: Edward Elgar Publishing.
- Regjeringen. (2019). *Innovasjon og næringsutvikling på Svalbard*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/innovasjon-og-naringsutvikling-pa-svalbard.pdf>
- Regjeringen. (2021a). *Hurdalsplattformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Regjeringen. (2021b, 23. juni). Høring – endring av valgbarhetsregler for valg til Longyearbyen lokalstyre m.m. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endring-av-valgbarhetsregler-for-valg-til-longyearbyen-lokalstyre-m.m/id2863361/?expand=horingsnotater>
- Regjeringen. (2022). *Høringsnotat - forslag til forskrift om vareførselskontroll på Svalbard*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e935b83920e41a086cb392a35ed5041/horingsnotat-forslag-til-forskrift-om-vareforselskontroll-pa-svalbard.pdf>
- Regjeringen. (u.å.). *Det interdepartementale polarutvalg*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/permanente-rad-utvalg-og-arbeidsgrupper-/det-interdepartementale-polarutvalg/id2597736/>
- Rottem, S. V. (2020). *The Arctic Council*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-9290-0>
- Rypeng, L. og Eriksen, I. (2021, 25. juni). *Vil frata utenlandske innbyggere på Svalbard stemmeretten: – Har opprørt folk*. NRK – Norsk rikskringkasting. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/nytt-forslag-kan-frata-innbyggere-pa-svalbard-stemmeretten-1.15551520>
- Røiseland, A., og Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utgave). Fagbokforlaget.

- Schulte, M., Jahr, E. H. og Gundersen, D. (2020, 15. november). *Norge og Noreg – etymologi*. Store norske leksikon. https://snl.no/Norge_og_Noreg_-_etymologi
- Silverman, D. (2006). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction* (3rd ed.). Sage Publications Ltd.
- Skagestad, O. G. (2020). *Nordområdebegrepet og nordområdesatsingen*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 36, 22-33.
https://www.idunn.no/nst/2020/01/nordomraadebegrepet_og_nordomraadesatsingen
- Statistisk sentralbyrå. (2021, 31. august). *Næringer på Svalbard*. Statistisk sentralbyrå.
<https://www.ssb.no/statbank/table/07380/>
- Staalesen, A. (2017, 19. oktober). Lavrov attacks Norway, says relations on Svalbard should be better. The Barents Observer.
<https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2017/10/lavrov-attacks-norway-over-svalbard>
- Straumes, M., Andreassen, R. N., og Antonsen, Ø. (2022, 5. april). *Svalbard får sine første tollere – skal hindre at varer ender opp i Russland*. NRK – Norsk rikskringkasting.
<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/plasserer-tollere-pa-svalbard-som-folge-av-krigen-i-ukraina-1.15919576>
- Svalbard museum. (u.å.). *The Svalbard Treaty*. Svalbardmuseum.no.
<https://svalbardmuseum.no/en/kultur-og-historie/svalbardtraktaten/>
- Svalbardloven. (1925). *Lov om Svalbard* (LOV-1925-07-17-11). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1925-07-17-11>
- Svalbardtraktaten. (1920). *Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen* (LOV-1920-02-09). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1920-02-09>
- Søreide, I. E., Owe, T. A. (Programleder). (2022, 22. mars). *Politisk kvarter*. [Podcast-episode]. NRK – Norsk rikskringkasting.
https://radio.nrk.no/podkast/politisk_kvarter/1_ec0b9040-ada6-41e1-8b90-40ada6b1e170
- Sysselmannen på Svalbard (2021). *Årsrapport 2020*. Longyearbyen: Sysselmannen på Svalbard.

https://www.sysselmesteren.no/contentassets/6957748bf2b844e6840af284e5b8f1e5/ar-srappport-2020----endelig_ver-2.pdf

- Taraldsen, L. (2020, 6. februar). *Russerne sendte skarpt brev til Søreide: – Tonen i brevet nærmer seg frekk og formanende*. E24. <https://e24.no/internasjonaloekonomi/i/opz0e0/russerne-sendte-skarpt-brev-til-soereide-tonen-i-brevet-naermer-seg-frekk-og-formanende>
- Thagaard, T. (2013): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4. utgave. Fagbokforlaget.
- The Economist. (2009, 7. mars). *Squaring off for a seabed scrap*. The Economist. <https://www.economist.com/the-americas/2009/05/07/squaring-off-for-a-seabed-scrap>
- Thorhallsson, B. (2018). A small state in world politics: Iceland's search for shelter. *Veftímaritið Stjórnmal Og Stjórnsýsla*, 14(1), 61–82. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.3>
- Trellevik, A. (2020, 13. februar). *Spitsbergen or Svalbard? The Answer Includes both Politics and History*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/spitsbergen-or-svalbard-answer-includes-both-politics-and-history>
- Tristan da Cunha's Governor (u. å.). *The role of the Governor*. Tristan da Cunha's Governor <https://www.tristandc.com/governor.php>
- Thuesen, N. P. (2021, 2. september). *Falklandsøyene*. Store norske leksikon. <https://snl.no/Falklands%C3%B8yene>
- Ulfstein, G. og Holtmark, S. G. (2020, 29. februar). *Svalbard*. Store norske leksikon. <https://snl.no/Svalbard>
- Webber, M., Sperling, J., og Smith, M. (2012). *NATO's post-cold war trajectory: Decline or regeneration*. Springer.
- Wetland, M. (2021, 15. oktober). *Innlegg: Dette er torskekrigen*. Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/innlegg/fiskekvoter/svalbard/eu/innlegg-dette-er-torskekrigen/2-1-1082517>
- White, B. (2018). Foreign policy analysis and European foreign policy. *Rethinking European Union Foreign Policy*, 45-61. <https://doi.org/10.7765/9781526137647>

- Yin, R. K. (2003): Case study research. Design and methods. Third edition. California, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Ylvisåker, L. N. (2020, 29. juni). *Svalbard der drømmen – men koronaen snudde opp ned på livene deres*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/nb/svalbard-er-drommen-men-koronaen-snudde-opp-ned-pa-livene-deres>
- Østhagen, A., og Raspotnik, A. (2019). Why Is the European Union Challenging Norway Over Snow Crab? Svalbard, Special Interests, and Arctic Governance. *Ocean Development and International Law*, 50(2-3), 190-208.\$
- Østhagen, A. (2021). Norway's Arctic policy: still high North, low tension? *The Polar Journal*, 11(1), 75–94. <https://doi.org/10.1080/2154896x.2021.1911043>

Intervjubaserte kilder

Østhagen, Andreas. Intervju gjennomført 11. januar 2022.

Seniorrådgiver i Nordområdeseksjonen i Utenriksdepartementet. Intervju gjennomført 12. januar 2022.

Tidligere ekspedisjonssjef i Polaravdelingen i Justis og beredskapsdepartementet. Intervju gjennomført 25. januar 2022.

Tidligere justisminister og leder av Det interdepartementale polarutvalg. Intervju gjennomført 28. januar 2022.

Øvrige kilder

Jervell, Kristian. Ekspedisjonssjef i Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet. Forelesning ved Universitetscenteret på Svalbard, 19. januar 2022.

Figurer

Figur 1: Hønneland, G. (2009). *Nordområdene slik de er forstått i regjeringens nordområdestrategi* [Kart]. Norsk utenrikspolitisk institutt.

<https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2009/Nordomraadepolitikk>

Figur 2: Meld. St. 32 (2015–2016). Kart over Svalbard [Kart]. Utenriksdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/no/pdfs/stm201520160032000dddpdfs.pdf>

Figur 3: Øvstebø, J. K. (2019, 12. september). Bilde av KV Svalbard sett fra Herwighamna, Bjørnøya.

Figur 4: Blakkisrud, H. (2018). *Hvem skal eie Arktis?* Norsk utenrikspolitisk institutt.

<https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2018/Hvem-skal-eie-Arktis>

Vedlegg 1: Svalbardtraktaten

Lov 1920-02-09 nr 00: Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten).

Traktaten er ratifisert av samtlige nevnte signatarmakter og ratifikasjonsdokumentene er deponert i Paris til etternevnte tidspunkter: Nederlandene 3 sep 1920, Storbritannia 29 des 1923, Danmark 24 jan 1924, Amerikas Forente Stater 2 april 1924, Italia 6 aug 1924, Frankrike 6 sep 1924, Sverige 15 sep 1924, Norge 8 okt 1924, Japan 2 april 1925.

Traktaten er i sin helhet trådt i kraft den 14 aug 1925.

Traktaten er tiltrådt av Belgia, Monaco, Schweiz, China, Jugoslavia, Romania, Finland, Egypt, Hellas, Bulgaria, Spania, Tyskland, Hedjaz, Afghanistan, Domingo-Republikken, Argentina, Portugal, Ungarn, Venezuela, Chile, Østerrike, Estland, Albania, Tsjekkoslovakia, Polen og Sovjet-Unionen.

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 Spitsbergenøgruppen, som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10 ° og 35 ° lengde øst for Greenwich og mellom 74 ° og 81 ° nordlig bredde, særlig: Vest-Spitsbergen, Nordostlandet, Barents' Øy, Edge-Øy, Kong Karls Land. Hopen eller Hopen-Eiland og Prins Karls Forland tillikemed alle de øer, holmer og skjær, som hører dertil (se det vedfødte 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 okkupanter 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

hovedsætte - og i begge tilfelle 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 opphold - 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 begunstiget 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 mere 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 mellempfolkelige 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 anliggender 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 oprette 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.

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 almennyttige 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 med 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 skibningssesongen, 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 fler 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.

Utferdiget 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 2: Svarbrev fra Sysselmannen på Svalbard

Jens Kristian Øvstebo
Solgløttveien 14
4050 SOLA



**SYSSELMANNEN
PÅ SVALBARD**

GOVERNOR OF SVALBARD
ГУБЕРНАТОР СВАЛЪБАРДА

Vår saksbehandler:
Sissel Finstad

Vår dato:
6. januar 2004
Deres dato:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Deres ref.

Hei.

Norge fikk "eiendomsretten" til Svalbard da vi 9. februar 1920 inngikk en avtale som heter Svalbardtraktaten med flere andre land. Svalbard har siden da vært en del av Norge, men er ikke noe fylke eller noen kommune. Spørsmålet om å gjøre Svalbard til et eget fylke og å innføre en kommunal ordning her ble vurdert og forkastet av Stortinget da Svalbard i 1925 ble gjort til en del av Norge. Stortinget mente at forholdene ikke lå til rette for innføring av slike ordninger i den nye landsdelen.

I stedet valgte Stortinget en særegen administrativ ordning for Svalbard. De vedtok en lov om Svalbard 17. juli 1925 (svalbardloven) som introduserte en helt ny funksjon – Sysselmannen. Sysselmannen fikk i svalbardloven samme myndighet som en fylkesmann på fastlandet, men skulle samtidig være politimester, notarius publicus og hjelpedommer. I stedet for å ha en person som jobbet som fylkesmann, en som politimester, en som notarius publicus og en som hjelpedommer som på fastlandet, skulle en person – Sysselmannen – ha alle disse jobbene på Svalbard.

Det var nok flere grunner til at Stortinget valgte denne ordningen for Svalbard, men en av grunnene synes å være at Stortinget ikke ønsket å bruke så mye penger på å administrere Svalbard. Ordningen med en Sysselmann var billigere enn å etablere Svalbard som et fylke eller en kommune med alle de funksjoner som følger med en slik administrasjon. Mange av de tradisjonelle oppgavene som på fastlandet var tillagt kommunene og fylkene ble på Svalbard ivaretatt av gruveselskapene som drev virksomhet på Svalbard på den tiden. Behovet for å etablere en fylkes- eller kommuneadministrasjon var derfor begrenset i 1925.

Ved behandlingen av dette spørsmålet av om Svalbard skulle bli et eget fylke eller en egen kommune i 1925 ga flere stortingsrepresentanter uttrykk for at det kunne bli aktuelt med en kommunalforvaltning beslektet med den som gjelder for resten av Norge, når forutsetningene var tilstede.

Postadresse:
Postboks 633
9171 LONGYEARBYEN

Telefon:
79 02 43 00

Telefaks:
79 02 11 66

E-postadresse:
firmapost@sysselmannen.svalbard.no



Den 1. januar 2002 ble det innført et lokalstyre i Longyearbyen, men ikke for de øvrige områdene på Svalbard. Longyearbyen lokalstyre har stort sett de samme oppgavene som en kommune på fastlandet, men er organisert på en spesiell måte og kan ikke fullt ut likestilles med en kommune på fastlandet. Grunnen til dette er at det er litt spesielle forhold å Svalbard. For det første er det viktig at Norge ikke bryter den avtalen vi inngikk med andre land for å få eiendomsretten til Svalbard.


Odd Olsen Inger
sysselmann

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring intervjuobjekter

Request of participation in a research project regarding:

På tynn is? Koordinering av forvaltningen og interessekonflikters innvirkning for norsk Svalbardpolitikk i perioden 2011-2021

“Hvordan koordineres norsk Svalbardpolitikk, og hvilken innvirkning synes eksterne aktører å ha hatt på politikktutviklingen i perioden 2011-2021?”

The High North is changing in light of climate change and a new geopolitical environment – with important effects for the Norwegian Svalbard archipelago. During the last decade, significant geopolitical changes have occurred. This thesis aims to study how these changes have affected Norwegian Svalbard politics through examining responses to two major actors in the High North: the EU and Russia. How has Norway responded to this both internally and externally and how may this be reflected in the policy period of 2011-2021? The aim is to identify how Norwegian High North policies can be seen in the light of the exercised Svalbard policies. In this letter, you will be given information regarding the targets of the project and what participation would imply for you.

Purpose

This is a research project connected to a master’s thesis at the Department of Political Science and Management, University of Agder (UiA), Norway. The main purpose of this study is to gain understanding and insight of the development of Norwegian Svalbard-politics over the last decade. This will be done through analyzing official arctic strategies along with qualitative interviews with relevant officials and experts.

Why are you requested to participate?

Given the purpose of the study, speaking with relevant officials and experts is highly relevant.

Who is responsible for the research project?

The thesis is affiliated with the University of Agder.. Should you like to participate or have any questions concerning the project, please contact:

- Jens Kristian Øvstebø (Researcher) Email: jensko15@uia.no
Phone: +4745885132
- Stefan Gänzle (Research supervisor) Email: stefan-ganzle@uia.no

What does participation in the project imply?

You are being invited to take part in this research due to your professional work connected to the topics of this research, specifically Arctic policy towards the archipelago of Svalbard.

Semi-structured interviews will be carried out. This type of interview enables the participants to tell and explain. The questions will be open-ended and general, with following up questions based on the answers. The approximate duration of each interview will be between 40 to 60 minutes. Data will be collected through audio recordings on an encrypted device if accepted by the participant.

What will happen to the information about you?

The samples and data that are registered about you will only be used in accordance with the purpose of the study as described above. All personal data will be treated confidentially. Only the student and supervisor will have access to personal data and be able to identify you. Personal data will be saved with a password to ensure confidentiality.

Participants may be recognizable in the publication with their positions. However, anonymity is a possibility. In these cases, any personal information will be unrecognizable and only the fields of work will be given in the thesis. All the data and samples will then be processed without any name, ID number or other directly recognizable type of information. It will then not be possible to identify you in the results of the study when these are published, as the personal information will be coded with a number.

Voluntary participation

It is entirely voluntary to participate in this research project. You may withdraw your consent to participation in the study at any time without any particular reason given. If you decide to withdraw, all stored personal information will be deleted, and samples destroyed.

The results

The knowledge that we get from this research will be shared with you before it is made widely available to the public. Each participant will be given the opportunity to receive a summary of the results.

Your rights to access data and right to delete your data and samples

If you agreed to participate in the study, you are entitled to:

- have access to the information registered about you
- correct any mistakes in the registered information
- demand the collected samples and data deleted if withdrawing the consent
- get a copy of your personal information and
- send a complaint to the Norwegian data protection office regarding the process of your personal information

What gives us the right to process your personal information?

We process your personal information based on your consent.

Where can I get more information?

If you have any questions regarding the research, or want to use your rights, please contact:

- Jens Kristian Øvstebø (Researcher) Email: jensko15@uia.no Phone: +4745885132
- Stefan Gänzle (Research supervisor) Email: stefan-ganzle@uia.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS (Norwegian Centre for Research Data), Email (personverntjenester@nsd.no) or phone: +47 55 58 21 17

This research project has been notified to the Data Protection Official for Research, NSD - Norwegian Centre for Research Data

Yours sincerely
Jens Kristian Øvstebø
(Researcher)

Consent for Participation in the Research Project

I have received, accurately read and understood the information about the project: *På tynn is? Koordinering av forvaltningen og interessekonflikter på Svalbard i perioden 2011-2021*,

I have had the opportunity to ask questions about it and any questions I have been asked have been answered to my satisfaction. I confirm that:

- I consent voluntarily to be a participant in an interview for this research project
- I consent to my personal information being stored until the end of the project, August 2022.
- my personal information may be published and saved in this project.

I ...:

- wish to remain anonymous
- do not hold the wish to remain anonymous
- would like to receive a summary of the results of the research

I am willing to participate in the study: *På tynn is? Endrede forutsetninger for norsk nordområdepolitikk i perioden 2011-2021*.

(Name with CAPITAL LETTERS)

(Signature by project participant)

(Date)

Confirmation by the Researcher

I confirm that I have given information about the study.

I confirm that the participant was given an opportunity to ask questions about the research project, and all the questions asked by the participant have been answered correctly and to the best of my ability.

I confirm that the individual has not been coerced into giving consent, and the consent has been given freely and voluntarily.

A copy of this ICF has been provided to the participant.

(Jens Kristian Øvstebø, researcher)

(Date)