

Kursplan V. 1974

Kurs: STV 951. Nye territorier i internasjonal politikk

Forelesning nr.2 (januar 1974):

## **Odd Gunnar Skagestad: Svalbard som eksempel på Nye-territorier-problematikk. Svalbardtraktatens historiske forutsetninger og utviklingsmuligheter**

### Nye territorier-problematikk generelt.

Definisjon på "n-t": Et geografisk område som

1. Ikke er lagt under noen enkelt stats herredømme eller noen internasjonal organisasjons myndighet, og som
2. er gjenstand for virksomhet som skaper behov for regulering og kontroll av det som skjer i området.

To viktige aspekter ved "n-t"-problematikken:

1. Ny virksomhet i nye områder skaper nye problemtyper som krever nye løsningsformer (eksempler)
2. Utviklingen truer med å endre *status quo* i ugunstig retning (større usikkerhet), noe som krever at tiltak blir truffet for å bevare *status quo* på de felter hvor dette anses ønskelig (eksempler: Naturvern, demilitarisering m.v.)

De to forannevnte aspekter ved "n-t"-problematikken gjør at man vil vente å finne to tilsvarende aspekter i de aktuelle løsningsmodellene for nye territorier:

1. INNOVASJON, dvs. å finne frem til nye, brukbare løsningsformer, tilpasset de konkrete behov som gjør seg gjeldende i et gitt "nytt territorium".
2. KONSERVASJON, dvs. å formalisere (deler av) *status quo* (= det etablerte samhandlingsmønster, den etablerte situasjon m.v.) for derved å forhindre eller forebygge en utvikling i uønsket retning.

Siden uttrykket **løsningsmodell** er brakt inn, skal vi med én gang definere hva som i vår sammenheng menes med en "modell":

De grunnleggende bestemmelser og prinsipper i et regelverk som kan få anvendelse på andre områder enn for det området regelverket er beregnet på (en funksjonell definisjon).

Vi vil så gå videre fra generell og abstrakt "n-t"-teori til det konkrete eksempell-materiale; nemlig "tilfellet Svalbard".

## FRA DEFINISJON TIL VIRKELIGHETEN

Eksempelet er Svalbard, dvs. området mellom 74<sup>0</sup> og 81<sup>0</sup> N. og 10<sup>0</sup> og 35<sup>0</sup> Ø. Historisk oppfyller Antarktis begge definisjonskriterier som "n-t":

Kriterium 1: Herreløst område (*Terra Nullius*). Ble inntil inngåelsen av Svalbardtraktaten i 1920 alment betraktet som herreløst område. Tidligere énsidige suverenitetskrav aldri vunnet almen internasjonal anerkjennelse.

Kriterium 2: Virksomhet / (regulerings-) behov. Svalbard ble i årene før 1920 i aksellererende grad gjenstand for visse typer virksomhet (først og fremst kulldriften) som skapte behov for den type regulering som man fikk i Svalbardtraktaten.

La oss se litt på den utviklingen som førte opp til Svalbards nåværende tilstand:

### VIRKSOMHETEN PÅ SVALBARD I HISTORISK PERSPEKTIV

	1600	1650	1900	1920	
TIDSLINJE:	→	→	→	→	
POLITISK (FOLKERETTSLIG) STATUS:	Terra Nullius	Omtvistet status			Norsk suverenitet
VIRKSOMHET:	Sporadisk fangst og jakt	Hvalfangst	Fangst, jakt på individuell basis	Kulldrift	
KONFLIKT- MØNSTER:	Ikke konflikt: 1.Få personer 2.Stort område	Konflikt: DK/Norge Nederland England tvist om fangst-rettigheter, ulik suverenitetsoppfatning,, sjøslag	Ikke konflikt	Konflikt Mellom: grubeselskapene om eiendomsrett, grubene og jegerne, grubeledelse og arbeidere, turister og jegere	Svalbard-traktaten fjerner grunnlaget ved innføring av lov & orden

*Foreleseren gir en historisk fremstilling av utviklingen frem til 1900, med bakgrunn i foranstående skjema (utdyp!)*

Derpå: Fremstilling av utviklingen 1900-1920, som førte til Traktaten av 9. februar 1920.

Konflikt-temaet i perioden 1900-1920 (jfr. foranstående skjema)

1. Mellom grubeselskapene om eiendomsrett
2. Mellom grubene og jegerne
3. Mellom grubene og hvalfangerne
4. Mellom grubenes ledelse og arbeiderne
5. Mellom turistene og jegerne

Ovennevnte 5 punkter var det manifeste konflikt-tema, knyttet direkte til virksomheten i området. I tillegg kom – kanskje vel så viktig - det latente konfliktstoff av storpolitisk/sikkerhetspolitisk art, som vi skal komme tilbake til senere.

Imidlertid, la oss først sammenligne de to perioder 1600-1650 og 1900-1920:

Konflikt <u>1600-1650</u>	Konflikt <u>1900-1920</u>
1. Konfliktobjektet bortfalt (hvalen forsvant)	1. Konfliktobjekt (kulldrift) relativt permanent
2. Enkel teknologi	2. Variert og avansert teknologi
3. Krig akseptabelt folkerettslig redskap	3. Folkerettslig grunnlag for krig endret
4. Hav	4. Hav og land

Sammenligning punktvis 1 – 4 munner ut i følgende konklusjon: Man fikk for perioden 1900-1920s vedkommende et permanent behov for regulering, hva man ikke fikk mht. 1600-1650.

Ved slutten av epoken 1900-1920 var Svalbards reguleringsproblem og -behov alment erkjent.

I grove trekk var der 2 "modeller" (løsningsvarianter) som ble diskutert:

1. Nasjonal suverenitetsoverføring (primært til Norge)
2. Forskjellige varianter av internasjonalt regime

Norge gikk (ifølge Willy Østreng) prinsipalt inn for alternativ 2. Norge var primus motor for å få til et internasjonalt regime via Kristiania-konferansene 1910 – 12 – 14. Dette alternativ var også toneangivende internasjonalt, spørsmålet var hva slags internasjonalt regime.

Norsk policy-ændring november 1918 – krav om norsk suverenitet som eneste akseptable. Kravet ble imøtekommet av Versailles-konferansens Svalbard-kommisjon i innstilling på vårparten 1919. Dette reiser to spørsmål:

1. Hva var årsaken til at samtlige stater endret holdning og etter krigen gikk inn for norsk suverenitet?
2. Hva gikk løsningen i 1920 ut på?

Åpenbart en sammenheng mellom det at alle gikk inn for løsningen og løsningens innhold.

#### Hva gikk løsningen ut på?

Traktaten ble bygget opp omkring 5 prinsipper, jfr. midttribrikken i nedenstående skjema. Disse prinsipper er det Willy Østreng kaller "Svalbardmodellen". Selv vil jeg bruke dette uttrykket noe videre og la det omfatte de vesentlige trekk ved traktaten som løsningsvariant for et "nytt territorium", jfr. de øvrige rubrikker i skjemaet:

#### SVALBARDMODELLEN - VESENTLIGE TREKK, PRINSIPPER M.V.

Regulering av suverenitets- og jurisdiksjonsforhold	Traktatens 5 prinsipper (etter Willy Østreng)	Modellens karakter av sikkerhetspolitisk arrangement
1. Multilaterale, samarbeidsorienterte forhandlinger mellom eksklusiv gruppe	1. Internasjonalisering av bruksretten	1. Eksakt geografisk område – en "sone"
2. Prinsippet om den nasjonale, territoriale suverenitet	2. Likebehandlingsprinsippet	2. Total demilitarisering og nøytralisering
3. Suverenitetsutøvelsen betinget av restriksjoner og positive forpliktelser	3. Demilitarisering	3. Ansvar for den sikkerhetspol. status påhviler én stat – Norge
	4. Skatter og avgifter benyttes lokalt	4. Intet inspeksjonselement men nærværsrett
	5. Der intet annet er sagt, gjelder prinsippet om full norsk suverenitet	5. Int'l samarbeid t.o.m. etableringen av det sikkerhetspol. arrangement, avløses så av Norges unilaterale garanti

I ovenstående skjema kommer traktatens sikkerhetspolitiske aspekt klart frem.

### Oppsummering, grove trekk:

Den løsning som vi her kaller "Svalbardmodellen" har 2 hovedaspekter (mht. spørsmålet "Hva gikk løsningen ut på?"):

1. Regulering av øygruppens politiske og rettslige status for derigjennom å få regulert den (økonomiske) virksomhet som fant sted der.
2. Etablering av et sikkerhetspolitisk "sone-arrangement".

Så over til det annet hovedspørsmål: Årsaken til at alle aktører skiftet holdning og gikk inn for norsk suverenitet?

Efter megen diplomatisk tautrekking besluttet Versailles-konferansen (1919) å ta opp Svalbardspørsmålet som eget punkt på saklisten, og nedsatte en kommisjon (Spitsbergenkommisjonen) som fikk som mandat å legge frem et forslag til administrasjonsordning for Svalbard. I kommisjonen satt representanter fra de 4 stormakter (Ententen). I midten av juni 1919 anmodet kommisjonen Norge om å komme med utkast til traktat, som så kommisjonen kunne bruke som grunnlagsmateriale. Dette kom fullstendig bardus på Norge. Men den norske sendemann Wedel-Jarlsberg handlet på eget initiativ – tok kontakt med formannen i den komité ved konferansen som formulerte samtlige traktatutkast – Fromageot – og med professor Fredrik Stang. De tre herrer skrev i løpet av 3-4 dager et utkast som ble presentert som Norges bidrag – uten at Norges utenriksminister Ihlen visste noe. (Stang var formann i Store Norske Spitsbergen Kullkompanis såkalte Spitsbergen-komité, som hadde arbeidet med et privat traktatutkast).

### Utkast-arbeidet meget viktig

Spitsbergen-komitéen hadde internasjonale kontakter blant grubeinteressentene, og dens utkast inkorporerte alles interesser i en "minimums-løsning". Wedel-Jarlsberg ble "jordmoren", eller mannen som tok initiativene.

### Om de enkelte lands standpunkter (jfr. skjema i det etterfølgende)

USAs rolle var meget viktig. Den amerikanske utenriksminister Robert Lansing var en fremtredende folkerettsjurist, med for lengst demonstrert faglig interesse for Svalbardspørsmålet. Var dessuten en nær venn av Arctic Coal-gründeren John Longyear. Lansing stilte på fredskonferansen med en liste på 29 "essentials" hvis formål det var å hindre tyske ekspansjon. Pkt.28 – at Svalbard skulle legges under norsk suverenitet. Jfr. også Monroe-doktrinen, amerikansk ikke-innblanding i Europa. Viktig å løse et amerikansk

utenrikspolitisk dilemma. I tillegg et økonomisk moment: Store Norske overtok de amerikanske eiendommene i 1916, men amerikanske interesser bestod. Konklusjon: Norsk suverenitet, fordi "What's Good for Store Norske is Good for Uncle Sam". Amerikansk Svalbard-politikk ble bestemt av Arctic Coal-kretsen.

### DE ENKELTE LANDS STANDPUNKTER

<u>Aktører</u>	1	2	3	4	5
	Internasjonaliserings- prinsippet mht. bruksrett	Likebehandlings- prinsippet	Demilitari- sering	Skatter / avgifter	Full norsk suverenitet
Spitsbergen- komitéen	art.5	art.5	art.4	art.11	art.1. 3, 6 & 10
Fromageot m/ Stang & Wedel- Jarlsberg	art.4	art. 2, 3 & 6	art.7	art.6	art.1
USA	+	+	++ generell holdning	+	1. Stoppe tysk ekspansjon 2. Monroe-doktrinen 3. Økonomiske interesser
Frankrike	0 (-)	0	++	0	1. Stoppe tysk ekspansjon 2. Påskjønne Norge
Italia	(Hensyn til Italias kullbehov)	0	0	0	Positive
Storbritannia	< Innenrikspolitisk diktert holdning >		++	++	1. På linje med USA 2. Maktbalanse-betraktninger
Danmark	0	0	0	0	Hestehandel Grønland / Svalbard
Sverige	etableringsrett for signatarmaktene	binasjonal likebehandling	0	0	Subsidiært, helst mandat
Nederland	fortsette det nederlandske nærvær	like rettigheter	0	+	Subsidiært, på betingelser

Frankrike var motivert av sikkerhetspolitiske og maktbalanse-betraktninger, spesielt å hindre tysk ekspansjon.

Italia diltet med USA og Frankrike. Hvorfor? Ikke godt å si, men liten grunn til å gjøre noe annet.

Storbritannia konkluderte også til slutt med norsk suverenitet, men utenriksledelsen stod splittet pga. sterke indre pressgrupper som gikk imot norsk suverenitet (kullinteresser, vitenskapsmenn, admiralitetet). Utenriksminister Balfour var på linje med USA, i motsetning til viseutenriksminister Curzon i London, som var influert av de nasjonale pressgrupper.

Danmark – eneste interesse var hestehandelen – Svalbard mot Grønland.

Sverige og Nederland gikk primært inn for norsk mandat, subsidiært norsk suverenitet, men da på en rekke stramme betingelser for å sikre egne nasjonale interesser vis-à-vis Norge.

Jevnfør også den løsning som ble funnet, med den historiske tradisjon som opp gjennom århundredene hadde nedfelt seg på Svalbard.

F.eks. hadde prinsippene om like, internasjonaliserte bruksrettigheter nærmest fått historisk hevd. Det samme gjaldt prinsippet om demilitarisering, hvor man for øvrig kan merke seg de omstendigheter som er referert i studie AA:P113, s.10-13.<sup>1</sup>

#### OPPSUMMERING, KONKLUSJON

Svalbardmodellen: En "pakkeløsning", sterkt preget av

1. Generelle "nye-territorier"-problematikk
2. Spesielle regionale og historisk/politiske forutsetninger

Mht. samarbeidsaspektet: En "statisk" modell.

---

<sup>1</sup> Det siktes her til Odd Gunnar Skagestad, *Internasjonalt samarbeid i polarområdene: Et sikkerhetspolitisk perspektiv*, Studie AA:113 i Arktis/Antarktisprosjektet, Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, mai 1972 (et hefte som inngår i pensumlitteraturen for kurs STV-951).