

UDposten

Husorgan for utenriktjenesten

nr. 3, september 2013

Hvordan Bouvetøya ble norsk

Med sin beliggenhet på 54° 25' S. og 3° 21' Ø. er Bouvetøya det fjerneste som finnes. Nærmere bestemt det sted på Jordens overflate som ligger lengst unna noen annen øy eller fastland, eller som Jon Bech bemerket i UDposten nr.2, 2013 (s.18): «...verdens mest avsidesliggende øy». Det syntes derfor rimelig at øya burde være *norsk*, og slik ble det. Dog ikke uten komplikasjoner.

Odd Gunnar
Skagestad

Hvordan Bouvetøya ble norsk

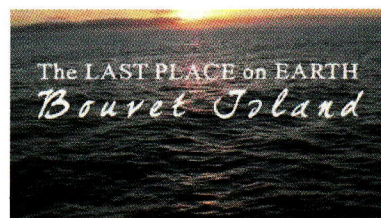
Med sin beliggenhet på 54° 25' S. og 3° 21' Ø. er Bouvetøya det fjerneste som finnes. Nærmere bestemt det sted på Jordens overflate som ligger lengst unna noen annen øy eller fastland, eller som Jon Bech bemerket i UDposten nr.2, 2013 (s.18): «...verdens mest avsidesliggende øy». Det syntes derfor rimelig at øya burde være *norsk*, og slik ble det. Dog ikke uten komplikasjoner.

Odd Gunnar
Skagestad

Mange tør ha fått med seg historien om hvordan mannskapet fra ekspedisjonsfartøyet *Norvegia* den 1. desember 1927 gikk i land og tok øya i besittelse som norsk eiendom, hvorefter regjeringen ved kgl. resolusjon 23. januar 1928 stadfestet annekasjonen. Samt at det i lovs form 27. februar 1930 ble fastslått at øya var underlagt norsk stats-høyhet som såkalt «biland».

Men hvor kjent er det diplomatiske spillet som dette landnåmet utløste, – et spill med konsekvenser for norske interesser på den andre siden av kloden før saken var brakt i havn?

Hvalfangsten utgjorde en hoveddel av bakgrunnen for det norske engasjement og tilstedeværelse i Antarktis gjennom drøyt første halvdel av det 20. århundre. Og der hadde Storbritannia hegemoniet og kunne lenge diktere de politiske rammebetingelsene. Et hovedtrekk ved utviklingen i Antarktis i 1920-årene var at etterhvert som hvalfangsten tiltok i betydning, syntes det mer og mer klart at den britiske politikk gikk ut på om mulig å gjøre hele det antarktiske fastland med tilliggende øyer til en britisk verdensdel. Dette kom spesielt til uttrykk på Imperiekonferansen i London i 1926, hvor det ble vedtatt en resolusjon som prinsipielt «fastslo» at visse områder i Antarktis tilhørte Storbritannia i kraft av at de (faktisk eller angivelig) var oppdaget av briter. «Ønskelisten» omfattet svære strekninger som alment hadde vært betraktet som herreløst land (herunder land som faktisk var oppdaget av andre nasjonaliteter). Bouvetøya stod ikke på denne listen, som imidlertid ellers dekket ca. 40 prosent av det antarktiske fastland. I tillegg til tidligere britiske kravsområder (benevnt hhv. Falkland Islands Dependencies og Ross Dependency) kom



de britiske krav dermed til å utgjøre over to tredjedeler av iskontinentet.

Selv om denne resolusjonen ikke hadde samme folkerettslige gjennomslagskraft som en formell annekasjon, var den en viktig programerklæring som klart tilkjennegav det britiske verdensrikets politiske ambisjoner i Antarktis. Som sådan skulle den også få følger for Norges stilling i denne del av verden.

I 1927 inntraff et linjeskifte i norsk Antarktis-politikk. Mens man hittil hadde forholdt seg reaktivt og – når det kom til stykket – resignert overfor den britiske hegemoniadferd, slo man nå inn på en proaktiv kurs som i sin konsekvens medførte at også Norge skulle få status som kravshaver og eiendomsbesitter i syd.

Det begynte med at hvalfangstrederen Lars Christensen i 1927 utrustet den første av det som skulle bli en serie av spektakulære ekspedisjoner til Antarktis, – de såkalte *Norvegia*-ekspedisjonene. Med hjemmel i fullmakt fra den norske regjering (utstedt av UD 31. august 1927) gav Christensen ekspedisjonslederen kaptein Horn-tvedt autorisasjon til å annektere nytt land som han måtte finne og eventuelt gå i land på, og som ikke allerede var okkupert av noe annet land.

Bouvetøya hadde vært oppdaget av franskmannen Jean-Baptiste Lozier Bouvet allerede i 1739, men ingen stat hadde ennå funnet på å gjøre krav på øya, som dermed behørig ble tatt i besittelse som Norges eiendom.

Fullt så enkelt og problemfritt som man vel kunne ha håpet, skulle det likevel ikke bli. Selv om øya lå utenfor Imperiekonferansens geografiske ønskeliste, skapte saken betydelige gnissninger i de norsk-britiske bilaterale forbindelser.

En kompliserende faktor var at det norske hvalfangstredet Rasmussen & Co. – uten å konsultere norsk UD – hadde søkt det britiske Colonial Office – og fått innvilget eksklusiv rett til å drive hvalfangst med Bouvetøya som base. At koloniministeriet hadde utstedt en slik lisens viste at Storbritannia anså Bouvet for å være britisk territorium. Nyheten om Rasmussens lisens nådde UD via pressen den 18. januar 1928. Allerede dagen etter ble den norske sendemann (minister) i London instruert om å underrette Foreign Office om at norsk offisiell okkupasjon av Bouvetøya hadde funnet sted halvannen måned tidligere, og at det hadde vært regjeringens hensikt å avvente rapport fra *Norvegias* kaptein før man ville gå videre med formell annekasjon. Fra britisk side ble det svart at den norske regjering måtte ha visst at de hadde okkupert britisk territorium. Ikke desto mindre besluttet regjeringen å godkjenne og stadfeste okkupasjonen, og fastslo ved ggl. resolusjon 23. januar at Bouvetøya var blitt lagt under norsk suverenitet. Dermed hadde Norge slått inn på annekasjonslinjen i Antarktis.

Annekasjonen av Bouvetøya var et dristig trekk, ikke minst fordi den innebar et brudd med en sentral tradisjon i norsk utenrikspolitikk ved at man ikke hadde foretatt noen underhånds-sondering i London før man foretok et viktig politisk skritt.

I tillegg til omsorgen for hvalfangstnæringen var trolig den innenrikspolitiske situasjon utslagsgivende for regjeringens opptreden. Ivar Lykke (H) var på denne tid stats- og utenriksminister, og hans utenrikspolitikk var sterkt påvirket av formannen i Stortingets utenrikskomité, Carl Joachim Hambro. Regjeringen Lykke gikk av 28. januar, og etter to ukers mellomspill med Christopher Hornsrud (Ap) som statsminister overtok



Norvegia-ekspedisjonen i 1927 la grunnlaget for Bouvetøyas status som norsk «biland» i 1930.

Johan Ludvig Mowinckel (V) som både stats- og utenriksminister. Annekasjonen av Bouvetøya fremstår dermed som en hastverkshandling for å komme en eventuell Mowinckel-regjering i forkjøpet – diktert av frykt for at Mowinckel ville være for ettergivende overfor britene. I et hemmelig Stortingsmøte 16. mars 1928 erklærte Hambro i sterke ordelag at Norge måtte opptre fast og resolutt for å skaffe seg fotfeste i Antarktis, selv om det skulle forårsake turbulens i forholdet til Storbritannia. Mowinckel på sin side argumenterte med at det var nødvendig for Norge å holde en beskjeden profil i saker hvor Norge og Storbritannia hadde divergerende interesser.

I mellomtiden (20. februar) hadde utenriksminister Austen Chamberlain i Underhuset bestridt den norske annekasjonen og hevdet at Storbritannia hadde rett til Bouvetøya, noe som resulterte i en norsk note om saken 23. april.

Den norsk-britiske tvisten om Bouvetøya ble løst senere samme år på en måte som man i ettertiden må kunne karakterisere som en veritabel hestehandel – om enn med klar slagside. I begynnelsen av oktober tok de britiske myndigheter ved Permanent Under-Secretary (Foreign Office) Sir Ronald Lindsey kontakt med Norges sendemann i London, Benjamin Vogt, vedrørende ønskeligheten av et norsk-britisk samarbeid om sikring av hvalbestandene i Syd-Ishavet. Budskapet var at et slikt samarbeid måtte skje under de britiske myndigheters kontroll, da Norge angivelig ikke var til å stole på i hvalfangstspørsmål. Lindsey gjorde det klart at Storbritannia (med dets dominions innenfor det britiske imperium) ikke ønsket noen naboer i Antarktis, og at ytterligere norske annekasjoner i Antarktis ikke var ønskelig. Vogt antydte at en tilfredsstillende ordning lettest ville oppnås dersom Norge i likhet med Storbritannia

”Annekasjonen av Bouvetøya var et dristig trekk

Ambassadør Benjamin Vogt slik han er fremstilt på portrettmaleriet som henger i ambassaden i London. Det er trolig malt av portrett- og karikaturmaleren Sir Leslie M. Ward.



var eiendomsbesitter i Antarktis. Britenes respons var at man «under gitte omstendigheter» ville kunne stille seg velvillig til eventuell norsk suverenitet over Bouvetøya.

I et møte den 16. oktober med Acting Secretary of State for Foreign Affairs, Lord Cushendun, antydet Vogt at den norske regjering kunne stille seg imøtekommende til de britiske krav hva hvalfangstspørsmålet angikk. Norge ville videre med glede imøtase en britisk bekreftelse av norsk stats-høyhet over Bouvetøya, men dette spørsmålet måtte være en sak for seg, da Bouvet ikke var en del av de områdene som inngikk i Imperiekonferansens ønskeliste. Lord Cushendun gjentok på sin side det britiske krav om at dersom Storbritannia skulle gi avkall på Bouvetøya, måtte Norge forplikte seg til avstå fra fremtidige anneksjoner i Antarktis.

For Norges vedkommende var dette ikke godt nok, og på dette stadiet brakte Vogt en ny brikke inn i spillet, nemlig *Sverdrup-øyene*.

Sverdrup-øyene var – og er – betegnelsen på de øyterritoriene nord for Canada som Otto Sver-

drup hadde oppdaget, kartlagt og tatt i besittelse for Norge under den 2. Fram-ekspedisjon i årene 1898–1902. Denne øygruppen, som strekker seg nordover fra ca. 78° N. til forbi 83° N., omfatter Axel Heiberg Land, Amund Ringnes Land, Ellef Ringnes Land samt større deler av Ellesmere Island. Canada begrunnet sitt suverenitetskrav i Arktis på det såkalte *sektorprinsippet* – at landet hadde krav på alt land og alle øyer innenfor en arktisk sektor mellom meridianene fra henholdsvis vestligste og østligste punkt av Canadas landterritorium og helt opp til Nordpolen. Dette var et prinsipp som Norge ikke aksepterte, og når det i tillegg allerede forelå et norsk krav på overhøyhet over vesentlige deler av dette området, var det duket for en latent suverenitetstvist.

Denne konflikten kom imidlertid ikke for alvor opp på forhandlingsbordet før de norsk-britiske uoverensstemmelsene vedrørende Bouvetøya aktualiserte spørsmålet. At Storbritannia var part i saken, fulgte automatisk av Canadas status som dominion innenfor det britiske imperiet. I en note til det britiske Foreign Office 23. april 1928 (hvorav forhåndskopi var levert det canadiske utenriksministerium allerede 26. mars) gjorde Norge det klart at man forbeholdt seg alle rettigheter med hensyn til Sverdrup-øyene i henhold til folkeretten. Dette betydde at Norge for første gang offisielt fremmet krav om suverenitet over øygruppen. Norges holdning var prinsipielt begrunnet: Etter norsk syn, og i samsvar med tradisjonell folkerett, måtte oppdagerprioritet og effektiv okkupasjon være de primære kriterier for landnåm i polartraktene, – ikke hvilke vilkårlige streker man kunne trekke på globusen i forhold til polpunktens plassering.

Overfor Lord Cushendun kunne Benjamin Vogt således argumentere med at Norges krav på Sverdrup-øyene stod vel så sterkt som Storbritannias påståtte oppdagerprioritet på Bouvetøya. Dette argumentet var trolig effektivt: Lord Cushendun var neppe komfortabel med å komplisere saken ved å trekke Canada inn i konflikten og få en «bi-polar» tvist med Norge. Han tilkjennegav derfor å kunne modifisere kravet om Norge skulle gi avkall på muligheten av fremtidige anneksjoner i Antarktis. Britene ville således kunne gå med på en *quid pro quo* løsning som innebar at Storbritannia frafalt sitt krav på Bouvetøya mot at Norge ville forplikte seg til å avstå fra å foreta

1 Da Norge senere (1939) annekterte Dronning Maud Land, skjedde dette vel å merke fullt ut i samforstand med britene, og gjaldt et område som ikke stod oppført på Imperiekonferansens ønskeliste.

anneksjoner innenfor de områder som Imperie-konferansen hadde utpekt.

I norsk UD var forståelsen at saken vanskelig kunne løses uten at man i noen grad tok hensyn til briterenes ønskemål. Etter samråd med Stortingets utenrikskomité erklærte den norske regjering derfor i et PM til den britiske regjering 14. november at «*The Norwegian Government have not sufficient knowledge of the basis upon which are founded the British claims to each one of the territories which the last Imperial Conference asserted to be British. The Norwegian Government however are prepared to express their willingness to refrain from occupying any land within these territories.*».

Den norske erklæringen førte til at den britiske regjering 19. november offisielt meddelte Underhuset at Storbritannia trakk sitt krav på Bouvetøya til fordel for Norge. «Hestehandelen» innebar således at Norge oppnådde briterenes anerkjennelse av Norges suverenitet over Bouvetøya, mens Storbritannia på sin side oppnådde at Norge fra-skrev seg retten til eventuelle fremtidige krav i enorme herreløse og på den tid tildels ennå uoppdagede områder på det antarktiske fastland, hvor alle andre land ellers kunne foreta rettsgyldige anneksjoner.¹

Dermed var spørsmålet om Bouvetøyas status løst – definitivt og i Norges favør. For å si det grovt forenklet: Hambro og Lykke var arkitektene, mens det falt i Mowinckels lodd å bringe prosjektet i havn.

Hva Sverdrup-øyene angikk, ble utfallet til syvende og sist et annet. De norsk-britiske forhandlingene høsten 1928 betydde riktignok en stadfestelse av at Norge ikke var villig til å gi opp sine rettigheter med hensyn til Sverdrup-øyene uten noen form for kompensasjon. Og selv om Sverdrup-øyenes status ikke direkte var en del av forannevnte hestehandel, var forholdet i realiteten det at når Storbritannia hadde frafalt sine innsigelser vedrørende Bouvet, var Sverdrup-øyenes verdi som norsk forhandlingskort oppbrukt. Veien lå dermed åpen for at Norge kunne oppgi

sitt krav på øygruppen. Etter en noteveksling mellom Oslo og London i 1930 ble spørsmålet om Sverdrup-øyenes status endelig bilagt ved at Norge anerkjente Canadas suverenitet. I den norske noten av 8. august 1930 ble det imidlertid uttrykkelig slått fast at anerkjennelsen ikke innebar noen anerkjennelse av sektorprinsippet: «...*my Government is anxious to emphasize that their recognition of the sovereignty of His Britannic Majesty over these islands is in no way based on any sanction whatever of what is named 'the sector principle'.*»

Og resten er – som det sies – historie. •

Kildereferanser:

- Norge i Antarktis*, hefte utgitt i 1993 av Utenriksdepartementet i samarbeid med Justisdepartementet, Miljøverndepartementet og Norsk Polarinstittutt (28 sider).
- Norway and the polar regions* (ISBN 82-7177-499-9), hefte utgitt av Utenriksdepartementet i 1998 (33 sider).
- Bouvetøya*, fakta-ark. utg. av Norsk Polarinstittutt, <http://www.polar.no/no/antarktis/bouvetoya.html>.
- Odd-Bjørn Fure, *Norsk Utenrikspolitikk historie Bd.3 Mellomkrigstid 1920-1940*, Universitetsforlaget, Oslo 1996, s.136-145.
- Iver B. Neumann og Halvard Leira, *Aktiv og avventende: Utenrikstjenestens Liv 1905-2005*, Pax forlag, Oslo 2005, s.45-48 og s.62-64.
- Susan Barr, *Norway's Polar Territories* (ISBN 82-03-15689-4), Aschehougs forlag, Oslo 1987, s.58-64.
- Susan Barr, *Norway – A Consistent Polar Nation?*, Oslo 2003.
- Lars Øivind Øian, *Norsk ekspansjonspolitikk i Arktis og Antarktis i mellomkrigstiden: Beveggrunner for annekteringen av Jan Mayen og Bouvetøya*, Hovedoppgave (historie), Universitetet i Bergen, 1995.
- Odd Gunnar Skagestad, *Norsk polarpolitikk 1905-1974*, Dreyers forlag, Oslo 1975, s.44-47, s.118-126 og s.138-140.
- Odd Gunnar Skagestad, «Vår sydligste provins – fortellingen om Dronning Maud Land», *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr.3, 2005, s.347-356.
- Thorleif Tobias Thorleifsson, *Norway 'must really drop their absurd claims such as that to the Otto Sverdrup Islands'. Bi-Polar International Diplomacy: The Sverdrup Islands Question, 1902-1930*, Masteravhandling, Simon Fraser University 2006, s.43-55.