

OGS/-

3.3.94.

Nordområdeseminar 3. mars 1994, Roald Amundsens senter for arktisk forskning, Tromsø.

Odd Gunnar Skagestad:

Norsk polarpolitikk med fokus på nordområdene.

La meg begynne - ganske freidig - med å sitere noen linjer fra min egen bok Norsk polarpolitikk: "Det mest iøynefallende trekk ved norsk polarpolitisk administrasjon, er fraværet av et overordnet, koordinerende administrativt organ. Det finnes intet departement, direktorat, "teknisk etat" eller tilsvarende utøvende organ med behandling av polarsaker som spesialfelt. I organisasjonsmessig henseende er norsk polarpolitikk en mosaikk av utenrikspolitikk, forskningspolitikk, industripolitikk, samferdselspolitikk, justispolitikk osv." (sitat slutt). Disse betraktninger ble nedtegnet i 1975; hadde det vært idag ville selvsagt også miljøpolitikk vært nevnt (likeledes ressursforvaltning, herunder fiskeripolitikk).

I 1983 opprettet riktignok Justisdepartementet en egen Polaravdeling med ansvar for samordning av forvaltningen vedrørende polarområdene. Men fortsatt er det i hovedsak så at norsk polarpolitikk bærer preg av administrativ og forvaltningsmessig fragmentering. Dette er egentlig helt naturlig, sett i lys av at polarpolitikk jo slett ikke er et faglig avgrenset saksfelt, men snarere et samlebegrep, hvor tverrfaglighet er et nøkkelord og hvor fellesnevneren er visse geografiske kriterier.

Grovt sett kan vi si at polarpolitikken omfatter alle de offentlige beslutningsprosesser som gjelder polarområdene, dvs. Arktis i nord og Antarktis i syd. Antarktis er området syd for den såkalte antarktiske konvergens, dvs. skillelinjen

mellom kaldt og varmere vann i havet mellom 50 og 60 grader S. Arktis defineres gjerne som landområder nord for skoggrensen med kontinuerlig permafrost og havområder nord for grensen for maksimal utbredelse av havis. I St.meld. nr. 42 (1992-93) om Norsk polarforskning er definisjonen av den marine del av Arktis i norsk del av havområdet utvidet til å omfatte området sydover til kysten av Finnmark, dvs. 72 grader N. Arktis omfatter således bl.a. Svalbard, Jan Mayen og Barentshavet, men ikke fastlands-Norge.

Et forhold som skiller norsk fra andre lands polarpolitikk er at Norge er det eneste land som både har landområder i Arktis og hevder suverenitet over områder i Antarktis, for såvidt kan man si at Norge er verdens eneste virkelig bi-polare nasjon. Tyngdepunktet for vår polarpolitikk har imidlertid alltid ligget i Arktis. Selv en rimelig balansert redegjørelse for norsk polarpolitikk vil derfor primært være fokusert på de nordlige områder.

Når det i den offentlige debatt tales om "nordområdene", er denne betegnelsen ikke nødvendigvis sammenfallende med vår definisjon av Arktis. Nordområdene er et mer diffust begrep, som stundom brukes slik at det synes å omfatte Barents-regionen, inklusive de nordlige deler av fastlands-Norge. Dette skaper riktignok ikke de helt store problemer, hverken erkjennelsesmessig eller for den praktiske politikk, men det kan jo være greit med en viss ryddighet i begrepsbruken. Således faller det Barents-regionale samarbeid stort sett utenfor den egentlige polarpolitikk (selv om man benytter benevnelsen Barents Euro-Arktiske Region), men det er samtidig klart at vår politikk mht. Barentsregionen har berøringspunkter med og må ses i sammenheng med vår polarpolitikk.

Om vi skal forfølge en systematiserende tilnærming ytterligere, kan vi si at polarpolitikken har to dimensjoner, den innenrikspolitiske og den utenrikspolitiske. I praksis glir de to dimensjoner ofte over i hverandre, eller det gjør seg gjeldende en vekselvirkning mellom innen- og utenrikspolitiske hensyn og beslutninger.

Når det gjelder formuleringen av og utøvelsen av vår polarpolitikk, trekker Regjeringen i samråd med Stortinget opp

hovedretningslinjene, mens de enkelte departementer forestår oppfølging og den løpende utøvelse på sine respektive fagområder. Koordineringshensynet ivaretas gjennom direkte kontakt (daglig, sak-til-sak) mellom departementene, samt ved behandling i det såkalte Interdepartementale Polarutvalg. Dette utvalget sorterer under Justisministeren. Justisdepartementets Polaravdeling er sekretariat for utvalget, som ellers har medlemmer fra de øvrige mest sentrale "polardepartementer" (Utenriksdepartementet, Miljøvern-departementet, Nærings- og energidepartementet) samt Norsk Polarinstitut.

Så langt om polarpolitikkenes definisjonsmessige og institusjonelle sider (samt dens plassering i beslutningssystemet).

Så til polarpolitikkenes materielle innhold: Hva er det vår polarpolitikk (med fokus på nordområdene) dreier seg om? Hvilke spørsmål eller temaer er det vi er særlig opptatt av?

Her må vi operere med en tematikk som går dels på sak, dels på geografi. En stikkordmessig oversikt kan forslagsvis se slik ut:

- Svalbard
- Havområdene - jurisdiksjonsmessige og ressursforvaltningsmessige spørsmål
- Miljøvern
- Forskning.

De ulike problemstillinger som kan knyttes an til disse stikkordene griper i større eller mindre grad over i hverandre, og stikkordene foregir heller ikke å gi noen uttømmende dekning av hele saksfeltet. For en noenlunde kortfattet presentasjon er det likevel påkrevet med en såpass skjematisk tilnærming.

### 1. Svalbard

For først å ta for oss Svalbard, la det med en gang være sagt at Svalbard alltid har stått helt sentralt i norsk

polarpolitikk, så lenge vi kan sies å ha hatt en sådan. Norsk myndighetsutøvelse og forvaltning på Svalbard skjer på grunnlag av Svalbardtraktaten av 1920, som trådte ikraft i 1925. Traktaten fastslår som kjent "Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett" over Svalbard, samtidig som den legger visse nærmere bestemte begrensninger på vår myndighetsutøvelse (likebehandlingsprinsippet, skatteleggingen, militær virksomhet).

I ettertid er det lett å karakterisere vår myndighetsutøvelse gjennom de første 50 år som passiv, særlig i forhold til de russiske bosetningene. Et vendepunkt kom i 1975, da Regjeringen la frem for Stortinget en melding om vår fremtidige Svalbard-politikk. Meldingen var relativt forsiktig når det gjaldt forslag om virkemidler for gjennomføringen av en endring i norsk Svalbard-politikk, særlig når det gjaldt utbygging av den lokale og sentrale Svalbardadministrasjon og hvilke ressurser som burde tilføres f.eks. sysselmannsembetet. Stortinget fattet imidlertid et enstemmig vedtak som gikk vesentlig lenger enn det Regjeringen hadde foreslått. Det gikk klart frem av såvel premissene som vedtaket at Stortinget ønsket at Regjeringen heretter skulle føre en Svalbard-politikk basert på en langt mer bestemt ivaretagelse av norske interesser på Svalbard enn tidligere innenfor Svalbardtraktatens ramme. I tiden fra 1976 og frem til 1989 hadde vi adskillige kontroverser med russerne både på Svalbard og i Oslo og i Moskva. Russerne ville ikke akseptere norsk overhøyhet på hele Svalbard spesielt ikke i de russiske bosetninger i Barentsburg og Pyramiden. Litt etter litt har russerne imidlertid de facto akseptert at hele Svalbard er en del av Kongeriket Norge. I løpet av disse årene har norsk håndhevelse av den "uinnskrenkede høihetsrett" overfor russerne på Svalbard utviklet seg fra, som enkelte har fremholdt, en passiv tilstedeværelse som grenset til maktesløshet i 1975 til en aktiv og bestemt suverenitetsutøvelse i 90-årene.

I St.meld. nr. 40 for 1985-86 om Svalbard heter det at "Regjeringens overordnede mål for Svalbardpolitikken er en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbard-traktaten og kontroll med at

traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen" (sitat slutt).

Her ligger det mange elementer. Stikkordene ro og stabilitet uttrykker de sikkerhetspolitiske aspekter. Bevaring av områdets særegne villmarksnatur peker hen på miljøvern, som er et sentralt element i vår Svalbardpolitikk. Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen reiser praktiske spørsmål om den virksomhet som skal være grunnlaget for levedyktige samfunn. Disse spørsmål ble behandlet i St.meld. nr. 50 for 1990-91 Næringstiltak for Svalbard, som bl.a. gir en gjennomgang av de fremtidige muligheter for kulldriften samt andre virksomhetstyper som turisme og forskning.

## 2. Havområdene - jurisdiksjonsmessige og ressursforvaltningsmessige spørsmål.

Utviklingen innen havets folkerett gjennom de siste tre og et halvt desennier har gitt kyststatene en sterkt utvidet rolle og et tilsvarende utvidet ansvar mht. jurisdiksjon over store havområder og underliggende sokkelområder. Stikkordmessig vil jeg her særlig nevne Kontinentalsokkelkonvensjonen (Genevekonvensjonen) av 1958, etableringen av nasjonale økonomiske soner i annen halvdel av 1970-årene og FNs Havrettskonvensjon av 1982. Denne utviklingen har spesielt hatt betydning for spørsmål vedrørende forvaltning av ressurser, herunder hydrokarboner (dvs. olje og gass) i undergrunnen og ikke minst fisken og andre levende ressurser i havet. Dette er en utvikling som også har tilført vår polarpolitikk en ny dimensjon. Mer konkret har vi fått tre problemer å hankses med i nordområdene:

- 1) Avgrensningen av Jan Mayen-sonen.
- 2) Avgrensningsspørsmålet i Barentshavet.
- 3) Svalbardsonens status.

Jan Mayen-sone-spørsmålet har nå fått en lykkelig løsning i og med dommen i Haag ifjor, og dette problemet er dermed ute av saga.

Avgrensningsspørsmålet i Barentshavet har vært gjenstand for

norsk-russiske (tidl. sovjetiske) forhandlinger i et kvart århundre uten at vi ennå er kommet frem til noen løsning. Partenes posisjoner tør være vel kjent, men for å rekapitulere: Norge tar utgangspunkt i 1958-konvensjonens hovedregler (avtale, midtlinje) mens Russland baserer seg på samme konvensjons sekundærbestemmelser om såkalte spesielle omstendigheter. Dette er omstendigheter som russerne tolker i favør av en vestligere delelinje, som etter deres syn allerede er definert ved det som gjerne kalles sektorlinjen. Ifølge opplysninger fremkommet i media har partene i de senere år nærmet hverandre noe, slik at det angivelig kun gjenstår å bli enige om den sydligste fjerdeparten av det omstridte område før det kan inngås en avgrensningsavtale. Jeg skal avholde meg fra spekulasjoner om utsiktene for noen løsning i overskuelig fremtid. La det bare være sagt at fraværet av en avgrensningsavtale så langt har hatt merkbare og negative konsekvenser for forvaltningen av ressursene i Barentshavet. Dette gjelder mht. mulighetene for utnyttelse av eventuelle olje- og gassforekomster i omstridt område, og det gjelder ikke minst mht. fiskeriforvaltningen. For fiskerienes vedkommende har vi riktignok i en årrekke hatt et brukbart samarbeidsforhold med russerne på grunnlag av rammeavtaler inngått i 1975 og 1976. Men kvotefastsettelse, kvotefordelinger og gjensidige kvotetildelinger har hele tiden skjedd på ad hoc basis, uten grunnlag i noen felles enighet om fiskebestandenes sonetilhørighet, noe som ellers ville vært det naturlige dersom man hadde vært enige om sonenes avgrensning. Praktiske spørsmål vedrørende kontroll av fisket i omstridt område har også vært håndtert gjennom et provisorisk arrangement, den såkalte Gråsoneavtalen ("tilstøtende område") som har blitt fornyet for ett år ad gangen siden 1978. Norsk syn er at for å få til et fullt ut tilfredsstillende fiskerisamarbeide med Russland i Barentshavet er det nødvendig å få en avtalefestet løsning på avgrensningsspørsmålet.

Det kanskje største uløste problemet i våre nordlige havområder gjelder Svalbardsonens status. Svalbardtraktaten gjelder etter sin ordlyd kun for øyene og territorialfarvannet (senere definert til 4 n. mil). Etter norsk syn er derfor

kontinentalsokkelen utenfor en fortsettelse av fastlands-Norges sokkel og faller i h.t. vanlig folkerettslige prinsipper ikke under Svalbardtraktaten, med dens begrensninger på norsk myndighetsutøvelse. Tilsvarende gjelder for havområdene utenfor territorialgrensen. Dette er imidlertid et syn som ikke alle de øvrige traktatparter deler, og Norge har ikke ønsket å sette dette problemet på spissen. Da Norge i desember 1976 opprettet sin 200 n. mils økonomiske sone ble denne således ikke gjort gjeldende for havområdene rundt Svalbard, selv om vi mente - og mener - at vi har folkerettslig grunnlag for å kunne gjøre det. I stedet opprettet vi i 1977 en såk. ikke-diskriminerende fiskevernsone på 200 n. mil rundt øygruppen. Poenget med dette var å kunne ivareta behovet for en ansvarlig fiskeriforvaltning samtidig som vi ikke unødig utfordret andre traktatparters syn på jurisdiksjonsspørsmålet. Etableringen av fiskevernsone har ikke medført noen løsning på de prinsipielle uenigheter, men stort sett må man kunne si at vi etterhvert har oppnådd en brukbar de facto aksept for det forvaltningsregime som vi her, møysommelig og med stor innsats fra Kystvaktens side, har bygget opp. At vernesonen er et skjørt regime får vi likevel en påminnelse om når nykommere fra tid til annen dukker opp i sonen og påberoper seg Svalbardtraktaten som rettsgrunnlag, jfr. de to dominikansk-registrerte trålerne som måtte jages ut i juli ifjor.

(Når jeg nå har nevnt avgrensningsspørsmålet i Barentshavet og problemene omkring Svalbardsonens status, kan det kanskje også synes naturlig å komme inn på "Smutthull"-problematikken, dvs. spørsmål vedrørende jurisdiksjonsutøvelse og fiskeriforvaltning i den internasjonale trekanten i Barentshavet. Hvis tiden tillater kan vi muligens komme tilbake til dette temaet senere).

### 3. Miljøvern

Miljøvern inngår som en viktig del av vår polarpolitikk både på det nasjonale (hjemlige) plan, bilateralt vis-a-vis Russland og i en bredere internasjonal sammenheng i nordområdene.

I St.meld. nr. 46 for 1988-89 om miljø og utvikling satte regjeringen opp følgende hovedmål for en bærekraftig utvikling i polarområdene:

- øke kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av polarområdene og gjennomføre nødvendige vernetiltak,
- sikre en forsvarlig ressursforvaltning i Antarktis og beskytte naturmiljøet,
- styrke det internasjonale samarbeidet under Antarktistraktaten,
- øke oppslutningen om eksisterende miljøvernavtaler som også omfatter arktiske områder, og
- bevare Svalbards særegne villmarksnatur.

På det nasjonale plan er sistnevnte punkt sentralt. Som suverenitetsinnehaver på Svalbard har Norge ført en aktiv miljøvernpolitikk som også Svalbardtraktaten (art. 2) gir adgang til. I St.meld. nr. 40 for 1985-86 om Svalbard pekes det på at "Regjeringen ønsker å verne og opprettholde Svalbards flora, fauna og upåvirkede villmarkskarakter og begrense skadevirkningene på naturmiljøet i de deler av Svalbard som blir berørt av økonomisk virksomhet eller annen menneskelig aktivitet" (sitat slutt). Det er fastsatt omfattende miljøvernforskrifter for Svalbard og Jan Mayen. Nær 50 % av Svalbards areal er verneområder der industriell virksomhet og oppføring av nye bygninger ikke er tillatt. Mesteparten av disse områdene, ca. 20 000 kvkm, har fått betegnelsen naturreservat, den strengeste verneformen etter norsk praksis.

På bilateralt nivå mellom Norge og Russland har man en samarbeidsavtale om miljøvern fra 1992 og en avtale om varsling av atomulykker fra 1993. Miljøvernavtalen omfatter tiltak som bl.a. oljevernberedskap for Barentshavet og undersøkelser av effektene av dumping av radioaktivt avfall, samt kompetanseoverføring i miljøvernteknologi.

Det foregår videre et omfattende miljøvernssamarbeid mellom de 8 arktiske land (de 5 nordiske samt Russland, Canada og USA) innen rammen av den såk. "Rovaniemi-prosessen". Grunnlaget for denne samarbeidsprosessen (som også benevnes "Arctic Environment Protection Strategy", fork. AEPS) ble lagt på en miljøministerkonferanse i Rovaniemi i juni 1991, hvor det ble



vedtatt et omfattende strategidokument og en ministererklæring. Innen rammen av Rovaniemi-prosessen er det igangsatt flere konkrete samarbeidstiltak, hvor en fra norsk side spesielt har påtatt seg arbeidet med et miljøovervåkningssystem for Arktis med sekretariat i Norge ("Arctic Monitoring and Assessment Programme", fork. AMAP). Andre samarbeidsfelter er bl.a. marin forurensning, flora/fauna, krisehåndteringstiltak etc. Oppfølgingen av dette arbeidet ble behandlet på en ministerkonferanse i Nuuk på Grønland i september 1993. En neste ministerkonferanse skal holdes i Canada i 1995.

#### 4. Forskning

I sin avhandling fra 1989, "Norsk polarforskning på 1900-tallet. Vitenskap i politikkenes tjeneste?" gjør Einar-Arne Drivenes gjeldende det syn at norsk polarforskning langt på vei har vært et virkemiddel for å fremme politiske målsettinger. Han finner belegg for dette bl.a. i flg. sitat fra en komite-innstilling i Stortinget (Innst. S. nr. 146 1984-85, s.9): "Vår polarpolitikk totalt, herunder suverenitetshevdelse, forvaltningsansvar, de utenrikspolitiske aspekter og andre vitale norske interesser, vil etter komiteens oppfatning, være avhengig av at norske myndigheter har et best mulig grunnlag for å fatte beslutninger. Dette grunnlag kan i første rekke legges til rette gjennom å bygge opp et sterkest mulig forskningsmiljø om de polare spørsmål som kan levere det faglige grunnlag for forvaltning og utforming av norsk politikk i polarområdene" (sitat slutt). Polarforskningens funksjon i forhold til polarpolitikken kommer om mulig enda klarere frem i St.meld. nr. 42 (1992-93) om Norsk polarforskning, som ble lagt frem av Miljøverndepartementet i mai ifjor. Det heter her innledningsvis at "Polarforskningen er et viktig virkemiddel for ivaretagelse av nasjonale interesser i tilknytning til suverenitets- og jurisdiksjonsforhold, ressurs spørsmål og miljøvern. Polarforskning er således en forutsetning for å nå flere politiske målsettinger i polarområdene" (sitat slutt). Dermed skulle det vesentligste være sagt om den sak.

Polarforskning er selvsagt ikke bare politikk, men i norsk polarpolitikk utgjør forskningsvirksomhet en hoveddimensjon. For dem som måtte ønske å fordype seg nærmere i polarforskningens innhold samt hvordan norsk polarforskning er og vil bli organisert, vil jeg bare henvide til nevnte St.meld. og ikke minst til neste foredragsholder.

Takk for oppmerksomheten!