

KAPITTEL 8

Svalbard og spørsmålet om norsk militær tilstedeværelse

Karen Frederikke Løvenskiold

Hæren, Forsvaret

Stine Mysager

Hæren, Forsvaret

Abstract: Svalbard has been part of the Norwegian kingdom since the implementation of the Svalbard Treaty (*Svalbardtraktaten*) in 1925. Article 1 states Norway's absolute and unrestricted sovereignty over Svalbard. This chapter provides an introduction to the Svalbard Treaty and focuses on article 9 concerning the prohibition against utilizing the islands for “warlike purposes”. The chapter further examines the opportunities and limitations regarding the use of Svalbard in a military context and how the wording “warlike purposes” can be interpreted. The authors take a closer look at some of the legal aspects regarding article 9 and examine how Norway and Russia have interpreted the regulations in a historical perspective and up until today. The chapter presents three different cases and reviews them regarding the interpretation of article 9 and the Norwegian government's handling of the cases in relation to the use of military means. The chapter concludes that article 9 does not describe a military exclusion zone and finds that there are several allowances for use military means in relations to the islands in a defensive context. The authors also summarize three different events that illustrate a wide span in the Norwegian government's reactions to threats and breaches of sovereignty in the Svalbard archipelago. The chapter also underscores the impression that Norway's historically restrictive and cautious presence of military forces and use of military means in the region are due to security policy considerations rather than limitations in the treaty.

Keywords: Svalbard, military presence, Svalbard Treaty article 9, warlike purposes

* Dette kapitlet bygger i sin helhet på en bacheloroppgave levert på Krigsskolen våren 2021 av de to forfatterne. Kapitlet er en noe moderert versjon av oppgavebesvarelsen tilpasset bokkapitelformatet.

Innledning

Svalbard har siden inngåelsen av Svalbardtraktaten i 1925 vært en del av Kongeriket Norge. Den norske suvereniteten er stadfestet i Svalbardtraktatens artikkel 1, som fastslår «Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergen øygruppe» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 1). I traktaten finner vi like fullt føringer som gir borgere av signatarstatene like rettigheter som norske statsborgere. Leser vi artikkel 2 ser vi eksempelvis at traktaten sikrer «like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 2).¹ Artikkel 3 presiserer ytterligere at «Alle de høie kontraherende parters undersåtter skal i farvannene, fjordene og havnene innen de områder som nevnt i artikkel 1 ha like rett til adgang og ophold» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 3).

Går vi til Svalbardtraktatens artikkel 9 finner vi særlige bestemmelser knyttet til militære forhold på øygruppen:

Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltrædelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate oprettet 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. (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 9)

Dette kapittelet skal analysere bestemmelsene knyttet til artikkel 9 nærmere, herunder undersøke hvorvidt denne artikkelen i Svalbardtraktaten åpner for landmilitær tilstedeværelse på Svalbard.

Det juridiske grunnlaget for norsk suverenitet og restriksjoner mot militær bruk av øygruppen

Artikkel 1 i Svalbardtraktaten hjemler Norges suverenitet over øygruppen, samtidig som den spesifiserer hvilke øyer som inkluderes i traktatens gyldighetsområde:

¹ Avtalen er spesifisert til å gjelde alle øyer, holmer og skjær mellom 10° og 35° øst, og mellom 74° og 81° nord.

De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøygruppen, 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. (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 1)



Figur 8.1. Svalbard. (Räisänen, 2008)

Gjennom suverenitetstillegnelsen, ble det både Norges rett, men også plikt å sørge for en effektiv rettsorden for øygruppens territorier (Jensen, 2020a, s. 19). I henhold til traktatens formulering, presiseres

det i Justisdepartementets stortingsmelding nr. 32, at suvereniteten også omfatter territorialfarvannet, det vil si indre farvann og sjøterritorium ut til 12 nautiske mil, samt luftrommet over (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 17). Internasjonale avtaler Norge er bundet til gjelder også på Svalbard, med mindre spesifikke unntak er nevnt. Svalbard er eksempelvis unntatt EØS-avtalen (EØS-avtalen – Protokoll 40 om Svalbard, 1992).

Ettersom traktaten er skrevet for over 100 år siden, må den likevel i flere sammenhenger tolkes i møte med moderne problemstillinger. I Wien-konvensjonen om traktatretten fremkommer det at «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose» (United Nations, 1969, artikkel 31).² Det er Wien-konvensjonens tolkningsprinsipp som er lagt til grunn for forståelsen for hvilke områder som skal omfattes av Svalbardtraktaten.

Artikkel 9 – utnyttelse av øygruppen i krigsøyemed og forholdet til internasjonale avtaler

I kraft av suvereniteten har Norge i utgangspunktet full råderett innenfor bruk av militære virkemidler, men traktatens artikkel 9 medfører likevel en rekke begrensninger. Forbudet mot bruk av Svalbard i krigsøyemed er generelt, og gjelder for alle traktatens parter.

En viktig presisering er at Norge har påtatt seg en *plikt* til å håndheve suvereniteten over øygruppen. Dette innebærer en plikt til å sørge for at ingen andre stater tilegner seg suverenitet eller bryter forbudet mot å bruke Svalbard i krigsøyemed. Det betyr at enhver militær aktivitet fra en fremmed stat er et traktatbrudd, og samtidig en grov suverenitetskrenkelse. En slik handling er forbudt i henhold til norsk og internasjonal rett (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21).

Selv om Norge har hatt en restriktiv praksis når det kommer til norsk militær aktivitet på øygruppen, er ikke bestemmelsen i artikkel 9 et forbud mot *all* militær aktivitet. Eksempelvis er besøk av norske marinefartøy,

² Selv om Norge ikke er part i Wien-konvensjonen, er den å anse som sedvanerett som alle stater er bundet av (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 19).

kystvaktskip eller av norsk militært personell ikke brudd på traktaten, så lenge de ikke kommer i krigsøyemed (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). Norge har likevel pålagt seg selv enkelte restriksjoner, som da regjeringen meddelte at flyplassen i Longyearbyen «skal være reservert utelukkende for sivil luftfart» (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 22).

Hva gjelder innlemmelse av Svalbard i internasjonale avtaler, mener enkelte svalbardekspertter at bestemmelsen i artikkel 9 i dag må tolkes dithen at FNs sikkerhetsråd har vedtakskompetanse etter FN-paktens kapittel VII (Jensen, 2020a, s. 31). Det betyr at Sikkerhetsrådet har myndighet til å treffe tvangstiltak mot stater, med hensikt om å opprettholde fred og sikkerhet – om nødvendig gjennom militær aksjon. Norge har også rett til forsvar av Svalbard i henhold til artikkel 51 i FN-pakten³ (FN-pakten, 1945, artikkel 51). Samtidig er det usikkerhet knyttet til om Norge etter traktaten har lov til å trekke Svalbard inn i en krig ved å eksempelvis bruke øygruppen for å forsvare øvrig norsk territorium (Jensen, 2020a, s. 32). I tillegg vil det være vanskelig, og lite sannsynlig, at FNs sikkerhetsråd vil være i stand til å enes om en eventuell resolusjon tilknyttet Svalbard, ettersom flere av partene i Sikkerhetsrådet har motstridende interesser på Svalbard og i Arktis.

Etttersom Norge er medlem av NATO, gjelder også Atlanterhavspakten for Svalbard. Som presisert i artikkel 6, gjelder pakten også «øyer som noen av partene har myndighet over i det nord-atlantiske område» (Atlanterhavspakten, 1949, artikkel 6). I tråd med artikkel 9 i Svalbardtraktaten, er forsvarstiltak og defensive tiltak tillatt. Norge kan iverksette både kollektive og individuelle forsvarstiltak i krig, eller dersom krig truer (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). I en slik situasjon vil NATO-artikkel 5, om kollektivt forsvar, kunne iverksettes. Dette betyr likevel ikke at NATO *faktisk* vil iverksette en artikkel 5-operasjon, dersom Svalbard blir angrepet av en fremmed statsmakt (Totland, 2016, s. 289).

3 Stadfester staters rett til selvforsvar.

Ulike tolkninger av Svalbardtraktatens artikkel 9

Den norske tolkningen

I alle stortingsmeldinger om Svalbard, presiseres det at «norsk politikk har vært innrettet på en korrekt overholdelse av traktaten og en restriktiv praksis når det gjelder norsk militær virksomhet» (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). Denne diplomatiske holdningen gjenspeiler Norges «identitet» som fredsnasjon og samarbeidspartner.

Den første Svalbardmeldingen (St. meld. nr. 39 (1974–1975)) beskrev i sin tid at «etter krigen har norske krigsfartøyer og militærfly besøkt Svalbard» (s. 9), og konkluderer med at dette ikke var i strid med traktaten. Videre ble det spesifisert at traktaten, og særlig artikkel 9, kun er til hinder for *flåtebaser* og *befestninger*. Stortingsmelding nr. 40 (1985–1986) tydeliggjør videre at artikkel 9 ikke hindrer Norge i å «iverksette forsvarstiltak under krig», og at det er i «fullt samsvar med traktaten når norske marinefartøyer og norske militærfly anløper Svalbard» (St. meld. nr. 40 (1985–1986), s. 10). I svalbardmeldingene fra både 1999 (St. meld. nr. 9 (1999–2000)) og 2016 poengteres det ytterligere at artikkel 9

ikke innebærer noe totalforbud mot norsk militæraktivitet på Svalbard. [...] opptreden av norsk militært personell i uniform krenker ikke traktatens bestemmelser [...] heller ikke avholdelse av sesjon i forbindelse med militærtjeneste krenker traktatens bestemmelser. (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21)

Spesifikt nevnes anleggelse av flåtebaser og befestninger. Forbudet mot befestninger er spesielt knyttet til «fysiske konstruksjoner som er forsterket for å motstå angrep og dessuten gjerne utstyrt med artilleristillinger» (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). Norge har tolket dette forbudet dithen at det ikke innebærer enhver installasjon eller byggverk med militær tilknytning eller formål. Forbud mot anleggelse av flåtebaser betyr at det ikke er tillatt å etablere «en fast militær installasjon med det formål å utstasjonere og forsyne militære fartøy med leveranser eller tjenester som er naturlig ved en flåtebase» (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). Det er imidlertid presisert at Kystvakten, og andre skip, har tillatelse til å motta

forsyninger og tjenester fra *sivile* leverandører (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21).

Det er viktig å skille mellom *at noe er militært*, og *i krigsøyemed*, slik at disse ordlydene ikke blir synonymmer.

Dersom en kun leser disse meldingene, fremstår det som om Norge tolker traktaten snevert, i den forstand at de leser den relativt ordrett og bokstavelig, og at dens virkeområde således er svært spesifikt. For Norge kan det være ønskelig at Svalbardtraktaten gjelder på færrest mulig områder, ettersom alminnelig norsk lov gir flere reguleringsmuligheter og rettigheter til fordel for norske interesser. Svalbardekspert og jurist Geir Ulfstein mener på sin side at Norge kan gå svært langt i sin militære virksomhet på Svalbard (Ulfstein, 1995, s. 84–85). Denne oppfatningen støttes av tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre, som under en diskusjon på Stortinget angående satteltittanlegget SvalSat, uttalte at «krigsøyemed må forstås som offensive tiltak som ledd i krigføring, men forbyr ikke enhver aktivitet som kan ha militær nytte» (Støre, 2010, avsnitt 2). Ulfstein argumenter videre for at Norge ikke må tolke traktaten gyldighetsområde mer utvidende enn det det faktisk er, og påstår at «militærøvelser eller utprøving av våpen vil ikke være forbudt, heller ikke lagring av våpen eller installasjon av lytteutstyr eller andre etterretningsinstallasjoner» (Ulfstein, 1995, s. 62).

Samtidig kan man observere at den faktiske utnyttelsen av et norsk handlingsrom ofte er langt mer restriktiv enn hva den norske tolkningen åpner for. Det ble for eksempel foreslått å gjennomføre sesjon på Svalbard i 2000, noe både Svalbardmelding nr. 9 og 32 spesifiserer at er tillatt (Meld. St. 32 (2015–2016); St. meld. nr. 9 (1999–2000)). Dette ble likevel ikke gjennomført etter protester fra både Utenriksdepartementet (heretter UD) og Sysselmesteren (da: Sysselmanen), og i dag reiser fortsatt ungdommen fra Svalbard til fastlandet for å gjennomføre sesjon (Totland, 2016, s. 274). Et annet eksempel, fra 1989, var da Forsvaret ønsket å sende et etterretningsfly av typen Orion til Longyearbyen etter at Kystvakten hadde hatt et uhell med et helikopter. Forsvaret fikk ikke tillatelse av Sysselmanen til å lande (Totland, 2016, s. 275). Svalbardekspert Willy Østereng mener, i motsetning til Ulfstein, at vi skal være forsiktige med å endre forståelsen av traktaten. Østereng mener at «en streng overholdelse av traktaten

har i etterkrigstiden vært et bidrag til ro og stabilitet i dette området» (Lieungh, 2011).

Øygruppens strategiske plassering, og dens sikkerhetspolitiske sensitivitet, kan bidra til å forklare Norges restriktive håndhevelse av artikkel 9. Begrunnelsen for den faktiske håndhevelsen av traktaten er ifølge svalbardekspert og professor i internasjonal politikk, Torbjørn Pedersen, å «unngå unødvendig konfrontasjon med utenlandske makter i havet rundt Svalbard» (Pedersen, 2008, s. 146). Totland bygger videre på Pedersens oppfatning, og hevder at den norske utenrikspolitikken siden 1970-tallet har hatt fokus på å etablere internasjonal støtte for det norske synet på traktaten (Totland, 2016, s. 245). Som Pedersen poengterer i flere artikler har ikke Norge fullstendig oppnådd målet om internasjonal anerkjennelse for sin tolkning av traktaten (Pedersen, 2009a, 2009b).

Russisk tolkning av artikkel 9

Russland er den nasjonen som hyppigst har protestert mot den norske håndhevelsen av Svalbardtraktaten (Jensen, 2020b, s. 95). Siden traktaten trådte i kraft i 1925, og frem til i dag, har Russland vært kritiske til Norges tolkning og håndhevelse av bestemmelsene i traktaten.

Russlands tolkning av artikkel 9 må også sees i lys av den lange diskusjonen om tilgangen på naturressurser og næringsinteresser på Svalbard. Russland har, fra tidlig på 1970-tallet, protestert mot Norges oppfattelse av at Svalbardtraktaten verken gjelder for kontinentalsokkelen, eller havområdene utenfor territorialfarvannsgrensen på 12 nautiske mil (tidligere 4). Senest i februar 2020 sendte den russiske utenriksministeren Sergej Lavrov et brev hvor han kritiserte den norske styringen av Svalbard. I brevet påstås det at Norge bryter traktaten gjennom pålagte restriksjoner på bruk av helikopter, miljøvernsoner, og opprettelsen av det som omtales som «den ulovlige fiskevernsonen» (Jensen, 2020b, s. 94–95).

Ifølge Totland er dagens offisielle syn fra Kreml fortsatt at traktatens gyldighetsområde må tolkes langt mer utvidende enn hva den norske regjeringen gjør i dag (Totland, 2016, s. 195). Russland har gjennom flere tiår hevdet at «all virksomhet som kan tenkes å ha en militær anvendelse

er forbudt etter Svalbardtraktaten» (Totland, 2016, s. 195). Dette synspunktet fremstår imidlertid å være i strid med deres egen aktivitet på øygruppen, eksempelvis knyttet til helikopterstasjonen på Kapp Heer (Totland, 2016, s. 111–127).

Tre casestudier

Case 1: Hopen-ulykken

Den 28. august 1978 kolliderte et sovjetisk fly av typen Tupolev Badger inn i Werenskioldfjellet på øya Hopen, utenfor Spitsbergen. Alle syv i mannskapet ombord døde momentant. Flyet tilhørte et langdistanserekognoseringsregiment i Nordflåtens flyvåpen (Thuesen, 2005, s. 105). Havariet ble først oppdaget to dager senere, av nordmenn fra den meteorologiske stasjonen på Hopen, som så varslet Forsvaret, Sysselmannen og UD. Forsvarets lyttestasjon plukket opp at Sovjetunionen hadde iverksatt en leteaksjon i Barentshavet uten å varsle norske myndigheter. Daværende sysselmann og tidligere offiser Jan Grøndahl forsto at hurtighet var essensielt, og ankom ulykkesstedet som første person, tre dager etter havariet (Arlov, 2020, s. 71; Totland, 2016, s. 131).

Norske myndigheter varslet ikke Sovjetunionen om ulykken før saken var blitt avdekket av media og blitt offentlig kjent. Den sovjetiske ambassadøren, Jurij Kiritsjenko, var rasende. Han var tydelig på at vraket var sovjetisk eiendom, og forlangte at sovjetisk mannskap straks skulle få hente ut flyvraket og de omkomne. Ifølge Kiritsjenko hadde Norge ingen rett til å beslaglegge sovjetisk materiell (Totland, 2016, s. 134). Samtidig som den politiske konflikten utartet seg, var det flere sovjetiske fly og skip i nærheten av øygruppen. Blant annet rakettkrysseren *Maarsjell Timosjenko*, som befant seg like utenfor Hopen, med to tusen mann om bord og flere helikopter til disposisjon (Arlov, 2020, s. 71).

Den norske håndteringen av ulykken har i ettertid blitt beskrevet av både Utenriksdepartementet og Sysselmannen, som «første gang i historien hvor Norge sto hardt imot det sovjetiske presset på Svalbard» (Totland, 2016, s. 131). Til tross for at flere bevis pekte mot at det sovjetiske flyet hadde krenket norsk suverenitet, valgte utenriksminister Knut Frydenlund å håndtere hendelsen som en ordinær flyulykke (Arlov,

2020, s. 70–71). Her tok man utgangspunkt i at flyet hadde kommet ut av kurs og derfor hadde kommet inn i norsk luftrom. Dermed ble havariet undersøkt av en sivil norsk flyhavarikommisjon, og ikke håndtert som en militær hendelse. Sovjetunionen fikk ha med to observatører under de to dagene flyhavarikommisjonen brukte på å dokumentere ulykken. Først den 2. september fikk sovjetisk mannskap tillatelse til å hente ut vraket (Tamnes, 2020, s. 156; Totland, 2016, s. 130–135).

Hadde Norge hatt lov til å benytte seg av militære midler under Hopen-ulykken?

Artikkel 9 er ikke til hinder for at Norge kan «iverksette forsvarstiltak under krig» (St. meld. nr. 40 (1985–1986), s. 10). I tillegg er forsvarstiltak og defensive tiltak, som spesifisert i juridisk grunnlag, i tråd med artikkel 9. Norge kan derfor iverksette både kollektive og individuelle forsvarstiltak dersom krig eller krise truer (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). Artikkel 51 i FN-pakten legitimerer ytterligere Norges rett til selvforsvar ved en suverenitetskrenkelse på Svalbard (Jensen, 2020a, s. 32).

Ifølge Rolf Tamnes opptrådte Sovjetunionen som om de hadde spesielle rettigheter på øygruppen, og med en fremtoning og selvsikkerhet de ikke ville ha turt å gjøre på fastlandet (Tamnes, 2020, s. 156). I et internt referat fra et møte mellom den sovjetiske ambassadøren og UD, kommer det frem at Kiritsjenko skal ha uttalt at «man måtte ha det klart for seg at Sovjetunionen når som helst, og i dette øyeblikk, kunne gå i land med marinesoldater på Hopen og ta med seg alt det de ønsket, ja de kunne jo sågar svømme til lands» (Kiritsjenko, sitert i Hansen et al., 2015, avsnitt 5). Med sovjetiske styrker i umiddelbar nærhet til Hopen var en militær trussel ikke til å se bort ifra, og Norge sto potensielt i fare for å bli invadert. Med en slik trussel på bordet, kunne Norge ha utløst sin rettighet til å benytte seg av militære midler til å hevde sin suverenitet over Svalbard og til selvforsvar.

Det var flere bevis som pekte mot at flyet som forulykket på Hopen, var militært og ute på et aktivt oppdrag. I etterkant har det vist seg at flyet, bare ti minutter før det traff fjellet, hadde skrudd av radarsystemet og gått ned til 100 meters høyde. Dette skjedde uten problemer med motoren eller flyet. Disse opplysningene kom etter at Forsvarets forskningsinstitutt

(FFI) klarte å avlese flyets ferdsskriver. Altså tydet mye på at flyet ikke feilnavigerte og havnet i norsk luftrom ved et uhell, men at det drev bevisste innhentingsoperasjoner på norsk territorium (Totland, 2016, s. 138). Dersom dette stemmer, utgjorde flygningen en bevisst militær grensekrenkelse, noe som videre styrker argumentet for at Norge hadde rett til å benytte seg av militære midler ved behov.

Basert på Norges fastsatte rett og plikt til suverenitetshevdelse, som også innebærer å hindre andre nasjoner i å hevde egen suverenitet, kan det argumenteres for at Norge hadde rett til å benytte militære midler i håndteringen på Hopen. Enhver militær handling fra en fremmed stat er å anse som traktatbrudd, som poengtert i juridisk bakgrunn. Derfor kunne Norge hindret Sovjetunionens forsøk på å bryte traktaten og krenke norsk suverenitet (Jensen, 2020a, s. 38; Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21).

Hvorfor valgte Norge å ikke benytte seg av militære midler under Hopen-ulykken?

Til tross for at Norge rent juridisk kunne rettferdiggjort en militær inngripen på Hopen, ble hendelsen ble likevel løst uten bruk av militære midler. Hvorfor valgte Sysselmannen og UD en slik tilnærming?

Situasjonen rundt Svalbard sent på 1970-tallet var svært anspent. Norge hadde nylig etablert fiskevernesonen, som ble møtt med protester fra Sovjetunionen og sterk misnøye fra andre nasjoner. Norge ønsket ikke å provosere Sovjetunionen ytterligere, og man så at det var mulig for Norge å «lettere styrke Norges almene stilling gjennom ikke-militære midler» (Tamnes, 2020, s. 154). Regjeringen forbød derfor, foruten Kystvakten, alle former for militær innblanding eller enheter i tilknytning til øygruppen. Ifølge Tamnes kom «den doble politikken» tydelig til syne i håndteringen av denne situasjonen. Den doble politikken ble beskrevet som «på den ene siden en aktiv politikk for å styre Norges stilling, på den andre siden sterke militære begrensninger» (Tamnes, 2020, s. 154). Rent sikkerhetspolitisk var det langt enklere å håndtere en teori om at havariet skyldtes feilnavigering og ikke en militær grensekrenkelse (Totland, 2016, s. 138). Samtidig som Norge håpet at en sivil tilnærming ville virke beroligende, var trusselen fra Sovjetunionen reell.

Sovjet hadde ved flere tidligere anledninger vist at de ikke brydde seg om Norges regler eller om å be Norge om tillatelse i lignende situasjoner. Eksempelvis utvidelsen av helikopterbasen på Kaap-Heer til en militær installasjon, uten Norges tillatelse (Totland, 2016, s. 131). Året før havariet på Hopen, styrtet et sovjetisk helikopter sør på Spitsbergen. I dette tilfellet ribbet russisk personell hele helikopteret før norske myndigheter nådde frem, og fjernet hele vraket uten tillatelse fra norske myndigheter (Totland, 2016, s. 131). Historiker Thor Bjørn Arlov skriver i boken *Svalbardtraktaten 100 år* at «UD fryktet åpenbart at Sovjetunionen ville ta seg til rette, krenke territorialgrensen og hente vraket» (Arlov, 2020, s. 71). Dette støtter oppunder Norges frykt for at Sovjetunionen ikke ville føye seg etter UD's og Sysselmannens føringer.

På den ene siden kan det argumenteres for at Norge tok en stor sjanse med sin «myke» opprettholdelse av suvereniteten, hvor en baserte seg på et usikkert håp om at Sovjetunionen ikke ville ta sjansen på å gå offentlig ut mot norsk og internasjonal lov. På den andre siden er det interessant å undersøke hva konsekvensene kunne blitt dersom Norge faktisk hadde benyttet militære midler. Norge fryktet sannsynligvis at bruken av militære virkemidler ville eskalere situasjonen, ettersom Sovjetunionen anså øygruppen som demilitarisert område. Selv om Sovjetunionen truet med å bruke militærstyrker, og at en derfor kunne argumentere for et brudd på Svalbardtraktatens artikkel 9. Hadde Norge faktisk benyttet seg av militære midler, kunne dette igjen, blitt tolket som et brudd på traktaten fra et sovjetisk synspunkt, og potensielt resultert i en større militær konflikt mellom Norge og Sovjetunionen.

En høy eskalering på øygruppen kunne utløst en artikkel 5-operasjon, med kollektivt forsvar (Atlanterhavspakten, 1949, artikkel 5). Daværende utenriksminister Knut Frydenlund skal ha skrevet at «det er da i slike situasjoner at en utenriksminister setter pris på å være medlem av en forsvarsallianse» (Tamnes, 2020, s. 156). Et spørsmål en likevel kan stille seg, er om allierte styrker faktisk ville iverksatt en artikkel 5-operasjon ved en krigssituasjon på Svalbard? Som den amerikanske politikeren og diplomaten Henry Kissinger uttalte: «why risk a third world war for that miserable little piece of territory?» (Totland, 2016, s. 149). Flere av Norges allierte hadde allerede et kjølig forhold til den norske svalbardpolitikken

på dette tidspunktet. Risikoen for en eskalert konflikt, med lite alliert støtte, synes å ha bidratt til vurderingen om å håndtere hendelsen sivilt.

Case 2: Bjørnøya

På 2000-tallet skjedde en annen hendelse som kunne endt i konflikt for Norge. Hendelsen var knyttet til Bjørnøya, og har vært relativt ukjent frem til de seneste årene, hvor deler av den har vært omtalt i media etter at informasjonen har blitt avgradert. Bjørnøya befinner seg omtrent midt mellom Svalbards største øy Spitsbergen, og fastlandet (Norsk polarinstitutt, 2018).

Den 21. oktober 2005 førte en hendelse i farvannet ved Bjørnøya nesten til en sikkerhetspolitisk krise mellom Norge og Russland. Den russiske tråleren *Kapitan Gorbachev* og omlastingsfartøyet *Dmitrey Pokramovich* ble inspisert av Kystvakten. Fartøyene drev omlasting av fisk innenfor Svalbards territorialfarvann ved Bjørnøya. Da ingen av fartøyene hadde sendt en aktiv- eller omlastingsmelding, besluttet Sysselmannen at skipene skulle oppbringes til Longyearbyen. Fartøyene nektet å etterkomme beslutningen, og la seg på anker i farvannet utenfor Bjørnøya (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 36).

Dette skjedde kun få dager etter Elektron-hendelsen, hvor et russisk fiskefartøy forsøkte å unndra seg norske myndigheter med to inspektører om bord. Russiske myndigheter reagerte på Norges forfølgelse av *Elektron*, ved å deployere destroyeren *Admiral Levtsjenko* som lå i Kolafjorden (Jaklin, 2013). Norske myndigheter forventet kritikk for sin håndtering av Bjørnøya, i lys av Elektron-saken. Dette fordi russisk fiskerinæring ikke anerkjente norsk utvidelse av territorialfarvannsgrensen til 12 nautiske mil, og mente at Norge urettmessig hadde implementert norsk lov. De anså at de kun var forpliktet til å følge russisk lov (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 36). Mannskap fra Kystvakten ble satt om bord på begge fartøyene, da man fryktet at de ville prøve å stikke av slik som ved Elektron-hendelsen (Hemmer et al., 2007, s. 16).

I håndteringen vurderte Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) bruk av tvangsmidler mot fartøyene, blant annet gjennom bruk av spesialstyrker for å få skipene til å etterkomme pålegget fra Sysselmannen.

Grunnet sakens politisk sensitive natur, ble Forsvarsdepartementet tidlig involvert. Daværende forsvarsminister, Anne-Grete Strøm-Erichsen, ga den endelige godkjenningen for FSKs støtte til Kystvakten, og mandag 24. oktober fikk Hærens jegerkommando (HJK) på Rena ordre om å fremføre en bordingsstyrke til støtte for Kystvakten (Bakkeli, 2014, s. 226). Spesialstyrkene ble satt opp med «fullt system» for å kunne ivareta kommando og kontroll selv, mens operasjonen i hovedsak ble ledet fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 36–38).

Det ble opprettet en kommandoplass i Banak, og styrkene ble deployert med *KV Nordkapp* til farvannet utenfor Bjørnøya. Bakgrunnen for mobiliseringen av spesialstyrker var at man fryktet en kraftig russisk reaksjon, samt at situasjonen skulle eskalere slik som ved Elektron-saken. LDKN vurderte situasjonen til at man ikke kunne «utelukke at andre fiskefartøyer eller *Nordflåten* kunne interferere med operasjonen» (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 37). Med *KV Svalbard* og de to russiske fartøyene på den ene siden av Bjørnøya, og *KV Nordkapp* med FSK om bord på den andre siden, forberedte styrkene seg på en eventuell bording. I mellomtiden pågikk det forhandlinger mellom norske og russiske myndigheter, og etter fem dager kom de til enighet, uten bruk av maktmidler (Bakkeli, 2014, s. 226).

Juridiske forhold

Vedrørende militær bistand i forbindelse med Bjørnøya-hendelsen kan en stille seg spørsmålet om det er lov? Oppdraget tilhørte i utgangspunktet Sysselmannen, og FSK så på anmodningen som håndhevelsesbistand. I Grunnloven § 12 andre ledd heter det at «Kongen fordeler forretningene blant statsrådets medlemmer således han finner det tjenlig» (Grunnloven, 1814, § 12). Dette betyr at regjeringen i utgangspunktet fritt kan organisere og regulere forholdet mellom politi og forsvar, så lenge det ikke benyttes militærmakt mot innbyggere uten etter lov (Grunnloven, 1814, § 101). I 2005 var det «Instruks om Forsvarets bistand til politiet» gitt ved kongelig resolusjon, som regulerte Forsvarets bistand til politiet. Det legges til grunn at «Forsvaret kan bistå politiet når det er forenelig med Forsvarets primære oppgaver og politiets egne personell- og/eller materiellressurser

ikke strekker til» (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2003, § 4). I tilfellet med Bjørnøya, vil FSKs bordingskapasitet kunne regnes som oppgaver/ressurser som strekker ut over det politiet selv har, og dette vil således kunne legitimeres.

I en slik hendelse oppstår det en situasjon hvor skillet mellom politimyndighet og Forsvaret kan bli utydelig. I etterkant av både Elektron-saken og Bjørnøya-hendelsen gikk justisminister Storberget og forsvarsminister Strøm Erichsen ut i media og gjorde rede for den valgte arbeidsfordelingen:

Reglene er klare: Kystvakten er en del av Forsvarets militære organisasjon og konstitusjonelt underlagt forsvarsministeren. Forsvaret har den operative ledelsen av Kystvakten. Maktmidler som det ikke hører til påtalemyndigheten å treffe beslutning om, avgjøres av Forsvaret. Oppbringelse av et fiskefartøy, som kan sammenlignes med en pågripelsesbeslutning, er imidlertid et straffeprosessuelt tiltak. Når Kystvakten benytter straffeprosessuelle tvangsmidler som følge av mistanke om alvorlige brudd på fiskeriregelverket, er den underlagt påtalemyndighetens ansvar og instruksjonsmyndighet. Kystvakten er ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler underlagt påtalemyndigheten (jf. kystvaktloven § 34). I likhet med andre saker der det som følge av mistanke om straffbart forhold iverksettes etterforskning, er det påtalemyndigheten som har ansvaret for påtalespørsmålene. Prinsippet er det samme, enten det angivelige straffbare forhold har funnet sted på land eller i norsk farvann. (Hemmer et al., 2007, s. 17)

En kan derfor fastslå at FSKs bistand til politiet var lovlig i henhold til norsk lov. Men hvordan spiller dette seg ut med tanke på artikkel 9? Etter norsk syn gjelder Svalbardtraktaten ut til territorialfarvannsgrensen på 12 nautiske mil fra grunnlinjene, og ut over dette gjelder alminnelig norsk lov (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 12). Under forutsetning av at styrkene befant seg utenfor territorialfarvannsgrensen, kan en argumentere for at FSKs involvering er uproblematisk rent juridisk.

Juridisk i orden, men er det fornuftig å benytte spesialstyrker i håndhevelsen?

Selv om det juridiske grunnlaget synes å være i orden, kan en stille seg spørsmålet om hvorvidt militær bistand rundt Bjørnøya tjener norske

interesser? Det var viktig for norske myndigheter at operasjonen unngikk medias søkelys. Dette lykkes man med, til tross for at en større styrke fra FSK befant seg i nabobygningen til et journalistseminar i Banak som foregikk samtidig. Spesialjegerne fikk blant annet portforbud for å ikke røpe operasjonen (Bakkeli, 2014, s. 227). Dette viser hvor sensitivt anvendelse av maktmidler i tilknytning til Svalbard kan være.

Hensikten med å deployere FSK til Banak, var å utvide handlingsrommet dersom situasjonen skulle eskalere, samtidig som man ikke ønsket å eskalere konflikten unødvendig. I tilknytning til Svalbard, må tilsynelatende mindre hendelser ofte håndteres på langt høyere nivå enn vanlig, fordi håndteringen raskt kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser. For Norge var saken av viktig prinsipiell karakter, og dreide seg i stor grad om «håndhevelse av suverene rettigheter, myndighetsutøvelse og troverdighet i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, samt at saken ble ansett som meget alvorlig med hensyn til forsvarlig ressursforvaltning» (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 38).

Det er Justisdepartementet som har ansvaret for krisehåndtering og nasjonal beredskap i fredstid, og politiet leder og gjennomfører operasjoner knyttet til dette. Under håndteringen på Bjørnøya var det Sysselmannen som hadde den overordnede kommandoen, og FSK forholdt seg til politimyndighet og politiets våpeninstruks som rammeverk. Den 26. oktober ga Forsvarsdepartementet melding om at personell fra FSK ikke skulle gå i land på Bjørnøya uten godkjenning, enten fra departementet eller på anmodning fra Sysselmannen. Landområdet på Bjørnøya skulle kun brukes i en eventuell nødsituasjon (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 38). I den forbindelse er det relevant å se på den aktuelle tolkningen av artikkel 9.

På den ene siden kan det virke som at det var lavere politisk aksept for å sette militært personell fysisk på Svalbards landområder, og at dette kunne oppleves som en provoserende handling. Det kan i tillegg utfordre prinsippet om å ikke benytte øygruppen i krigsøyemed, hvor landområdene er spesifisert i traktaten, mens havterritoriet ikke nevnes konkret. På den andre siden kan det også ha vært operative hensyn som gjorde at en ikke ønsket å benytte landområdet. I tillegg faller bistand til politiet juridisk sett utenfor definisjonen av krigsøyemed. Sysselmannen hadde

likevel gjort det klart at han ikke ønsket spesialstyrkenes tilstedeværelse, og ønsket å håndtere situasjonen uten bistand. Som daværende sjef Kystvaktskvadron Nord, kommandørkaptein Øystein Wemberg, uttalte: «Det fremstod som om det var viktig for politi og justismyndighetene å vise at det var de som hadde kontrollen i indre farvann» (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 39).

Sysselmannen gjorde det klart at en eventuell bording kun ville foregå ubevæpnet, og ga tydelig uttrykk for at støtte uansett var uønsket. Dette førte til at FSK ikke lenger kunne tjene sin hensikt, og styrken ble derfor trukket tilbake. Risikoen for eget personell samsvarte ikke med en eventuell gevinst ved å skulle borde uten bevæpning, og rasjonale for tilstedeværelsen forsvant (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 39). Det en slik deployering til Banak imidlertid sørget for, var å gi Norge flere verktøy både politisk og militært dersom situasjonen skulle tilspisse seg. FSK kunne være proaktive, og sørge for å beholde initiativet dersom det skulle bli behov.

Case 3: SvalSat

I 1997 ble Svalbards første satellittstasjon, *SvalSat*, bygget. Den er, ifølge deres egne nettsider, «verdens mest brukte bakkestasjon» (Norsk romsenter, 2021). I stortingsmelding nr. 32 (2015–2016) beskrives det at stasjonen brukes både til forskningsrelaterte og kommersielle aktiviteter. SvalSat er eid av Kongsberg Satellite Services (KSAT), som igjen eies av Space Norway og Kongsberggruppen. Det kan i tillegg være verdt å nevne at den norske stat eier 50 prosent av Kongsberggruppen (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 25).

Øygruppens geografiske plassering gir en unik mulighet til å kommunisere med satellitter i polar bane. Dette resulterer i at stasjonen er blitt en nøkkelprikke i et globalt bakkenettverk, med kunder spredt over hele verden⁴ (Meld. St. 9 (2020–2021), s. 109). Svalbard gir således Norge en

4 Som: European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT), US National Aeronautics and Space Administration (NASA) og US National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

viktig posisjon i verdenssamfunnet, med en unik mulighet til å utnytte romdomenet. Dette gjenspeiles også i flere av stortingsmeldingene, hvor romvirksomhet er et tydelig satsningsområde og det vektlegges hvilke muligheter Svalbard gir. I 2004 ble det for eksempel lagt fiberkabler fra Spitsbergen til fastlandet, noe som gir tilgang til nedlastet data fra satellittbasen også på fastlandet (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 87).

Bryter dagens praksis med artikkel 9 i Svalbardtraktaten?

Regjeringen har tidligere blitt kritisert for at dataene lastet ned fra SvalSat har blitt brukt i flere militære operasjoner, både av norske styrker og av andre nasjoner. Journalist Bård Wormdal tar opp problemstillingen i boken *Satellittkrigen*, hvor han blant annet påstår at satellittdata har blitt brukt til etterretning på bakken i Afghanistan, Irak og Libya, samt som kommunikasjonsverktøy under operasjoner (Wormdal, 2011, s. 48–100). For eksempel benytter satellittsystemene RadarSat, TerraSar-X og COSMO-SkyMed seg av Svalbard for å laste ned og hente ut data som bilder. Alle disse systemene er omfattet av U.S. National Geospatial-Intelligence Agency (NGA), hvis hovedoppgave er å hente inn etterretning for å bidra til «kartlegging for å støtte stridene i krig og til nasjonal beslutningstagning» (Wormdal, 2011, s. 94–95). Flere andre amerikanske militære enheter, utenom NGA, benytter seg også av satellittsystemene. For eksempel har den amerikanske marinen benyttet disse under militære operasjoner (Wormdal, 2011, s. 95).

Under forutsetning at det Wormdal beskriver er korrekt, utgjør SvalSat et interessant dilemma for Norge når det gjelder overholdelse av artikkel 9. Ettersom traktaten ble skrevet for over 100 år siden, er romvirksomhet naturlig nok ikke beskrevet eller nevnt, ei heller jordstasjoner. Dette gir derfor stort rom for tolkning.

På den ene siden kan man argumentere for at romvirksomhet bør falle innunder Svalbardtraktatens begrensninger. Med utgangspunkt i Wienkonvensjonen om traktatretten, som beskrevet i juridisk grunnlag, må Svalbardtraktaten tolkes i dagens kontekst, basert på den originale hensikten. Man kan derfor argumentere for at traktaten også gjelder for romvirksomhet (United Nations, 1969). På den andre siden vet vi at Norge ved tidligere anledninger har valgt å ikke tolke traktaten utvidende, slik

som ved Havrettskonvensjonens opprettelse av eksklusive økonomiske soner på 200 nautiske mil. Videre presiseres det i stortingsmelding nr. 32 at norsk suverenitet ikke kun omfatter landterritoriet, men også territorialfarvannet og luftrommet over (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 17). Det at SvalSat bakkestasjon befinner seg på landterritoriet, fører til at Norge har uavhengig har enerett til å utøve myndighet overfor selskapet (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 17).

Dersom romvirksomhet faller innunder Svalbardtraktaten, hvilke begrensninger legger i så fall artikkel 9 på bruken av installasjonene? Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre skal ha uttalt at det ikke er et problem at data som blir lastet ned på Svalbard blir brukt i militære operasjoner. Videre uttaler Gahr Støre at Norge er «på trygg juridisk grunn» når det gjelder overholdelse av artikkel 9 (Støre, 2010, avsnitt 2). Svalbardeksperter Geir Ulfstein støtter også dette synspunktet og påstår at SvalSat er «innenfor traktatens begrensninger» (Ulfstein, 1995, s. 62).

Samtidig beskriver både forskriftene om jordstasjoner for satellitter fra 1999, og den oppdaterte versjonen fra 2017, flere spesifikke regler knyttet til Svalbard. Det er for eksempel «ikke tillatt å sende data til eller lese data ned fra en satellitt dersom nedlastede data kun gjøres tilgjengelig for militære formål, eller når formålet i all hovedsak er å bruke dataene militært» (Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard, 2017, s. 2). Det er heller ikke lov til å bearbeide data, rent fysisk på Svalbard, dersom hensikten er å bruke den i militære operasjoner (Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard, 2017, s. 2). I den forstand vil bruken av data fra SvalSat i operasjoner, som beskrevet av Wormdal, kunne være problematisk. Videre er det også forbudt å bruke data fra Svalbard til militær våpenkontroll og militær ledelse (Totland, 2016, s. 189). Daværende assisterende sysselmann Lars Fause skal ha sagt til Wormdal at «hvis satellitter med tilknytning til Svalbard brukes av norske styrker i Afghanistan, er det et klart brudd på Svalbardtraktaten, i denne sammenhengen er Norge i krig, og Svalbard blir i så fall brukt i krigsøyemed» (Wormdal, 2011, s. 89).

Flerbruksløsninger

I dagens samfunn benytter Forsvaret seg i stor grad av kommersielle tjenester for å utnytte den sivile teknologiutviklingen, som går betydelig

raskere enn den militære. Flerbruksløsninger i mange av satellittbase-systemene gjør at skillet mellom sivil og militær virksomhet stadig blir vanskeligere å definere (Meld. St. 10 (2019–2020), s. 11–12). Hvor går grensen for hva som er «spesielt» for militære formål og dermed ikke tillatt? Totland stiller spørsmålet om SvalSat er en delvis «militær virksomhet» ettersom den selger tjenester på det kommersielle markedet, og deriblant til militære kunder fra fremmede stater (Totland, 2016, s. 190–191)?

Et eksempel på en slik flerbruksløsning, er Iridium. Iridium er et nettverk som består av 66 satellitter som gjør det mulig å kontakte personell via satellittsignal. Systemet fungerer i stor grad som en mobilantenne, og brukes av både sivile og militære aktører. I 2007 ble slike antenner satt opp på Svalbard for å gi bedre Iridium-kommunikasjon (Wormdal, 2011, s. 84). Tidligere nestleder for Joint Chiefs of Staff (et amerikansk militært råd til støtte for presidenten) Joe Ralston skal ha uttalt under åpningen av en Iridium-bakkestasjon i Alaska at «våre soldater på bakken, i luften og på havet rundt om i hele verden stoler på Iridium hver dag for pålitelig og sikker kommunikasjon i hele kommandokjeden» (Wormdal, 2011, s. 82–83). Dette argumenterer for at Iridium utgjør en viktig del av en militær kommunikasjonskjede, og derfor kan antennene på Svalbard potensielt kobles opp mot militær utnyttelse av satellittdata. Blant annet skal et dataprogram for iridiumsatellitter⁵ ha blitt brukt av amerikanske soldater i Afghanistan og Irak, til både militær ledelse og våpenkontroll (Wormdal, 2011, s. 84).

I Norge benytter vi oss også av Iridium som kommunikasjonsverktøy, ettersom sambandsdekning generelt er en utfordring med tanke på norsk topografi. Forsvaret benytter satellitteknologi blant annet som kommunikasjonsverktøy under operasjoner, navigasjon og overvåking (Meld. St. 10 (2019–2020), s. 51). På den ene siden kan en argumentere for at dette går imot forskriftene der det skrives at det ikke er tillatt å benytte nedlastet data, dersom den kun gjøres tilgjengelig for militære formål. På den andre siden er ikke formålet med Iridium hovedsakelig militær bruk. Svært mange sivile aktører og installasjoner benytter seg

5 Distributed Tactical Communications System (DTCS).

av, og er avhengige av, Iridium. Man kan derfor argumentere for at data som lastes ned fra satellitten ikke *spesielt* ivaretar funksjoner for militære formål, men at dette utgjør én av flere delfunksjoner. Det er ikke noe forbud, i noen av forskriftene, mot videreformidling av data mellom en tredjepart og en militær bruker. Ettersom ikke dataen blir prosessert eller militært brukt rent fysisk på Svalbard, faller potensielt bruken av flerbrukssystemer og SvalSat utenfor artikkel 9 (Totland, 2016, s. 189).

Regulering

Iridium er bare ett av mange systemer med en slik flerbruksløsning, som benytter seg av data fra SvalSat. Det kan både argumenteres for og imot om dagens bruk er lov. Spørsmålet er hvor grensen skal gå? Ved å ikke sette et spesifikt skille, har Norge en utfordring, både nå og i fremtiden, der andre nasjoner ønsker å benytte Svalbards posisjon til militære operasjoner. Den udefinerte grensen vil hele tiden blir utfordret, uten at norske myndigheter vil ha et tydelig regelverk å håndheve. Basert på stortingsmelding nr. 10 (2019–2020) virker dette derimot ikke til å utgjøre en stor bekymring for norske myndigheter, men snarere tvert imot. I stortingsmeldingen fremgår det for eksempel at forsvarssektorens hovedaktiviteter skal være å «utnytte muligheten i et sivilt-militært samarbeid», og at «Regjeringen vil videreutvikle det tversektorielle samarbeidet innenfor romvirksomhet for å oppnå full effekt av et sivilt-militært samarbeid» (Meld. St. 10 (2019–2020), s. 31). Som Totland konkluderer sitt ene kapittel med: «Dilemmaet er at strenge kjøreregler også rammer norsk virksomhet, og at et svakt innsyn i hva som faktisk formidles av militær informasjon i gitt situasjon, kan være til både Norges og Russlands fordel» (Totland, 2016, s. 197).

En annen utfordring er hvordan bruk av satellittinstallasjonen på Svalbard eventuelt kan reguleres. I tråd med ansvaret for suverenitet, skal Norge tilse at bruken av data lastet ned fra Svalbard ikke benyttes på en måte som strider med Svalbardtraktaten (Meld. St. 32 (2015–2016), s. 21). I sin trusselvurdering i 2013 skrev PST at «flere stater arbeider blant annet for å etablere egne nedlastningsstasjoner for satellittdata i nordområdene. Dette er i midlertidig stasjoner som også er relevant for utviklingen av egen etterretningsskapasitet i området» (Politiets sikkerhetstjeneste,

2013, s. 9). Dette betyr at Norge i fremtiden kan få økte utfordringer med å regulere og håndheve satellittbruk på og rundt Svalbard.

Hvordan skal krigsøyemed forstås?

Svalbardtraktaten benytter ordlyden «... som aldri må nyttes i krigsøyemed» (Svalbardtraktaten, 1920, artikkel 9). Men hva betyr egentlig artikkel 9 i Svalbardtraktaten for Norge, og for eventuell landmilitær tilstedeværelse på Svalbard? Som redegjort for i casene har den norske stat vist svært varierende vilje til å benytte militære maktmidler i håndhevelsen av hendelser knyttet til norsk suverenitet på Svalbard.

Flystyrten på Hopen ble håndtert som en sivil ulykke, på tross av flere tegn som pekte i retning av at flyet var på et militært rekognoseringsoppdrag rettet mot Norge. På den ene siden kunne Norge valgt å benytte militære virkemidler, for å nekte Sovjetunionen tilgang til flyvraket på norsk landjord. Dette kan legitimeres med bakgrunn i flere forhold. For det første brøt flyet med norsk suverenitet, og for det andre truet Sovjetunionen med å benytte militærmakt dersom de ikke fikk tilgang til flyvraket. Med et slikt scenario kunne Norge legitimert bruk av militære styrker på land i retten til selvforsvar. En slik reaksjon kan også legitimeres i Norges plikt til å sørge for at ingen andre stater bryter med Svalbardtraktatens artikkel 9. I et slikt tilfelle vil ikke artikkel 9 og ordlyden «krigsøyemed» være til hinder, fordi en militær inngripen ville hatt en defensiv hensikt. Dette er i tråd med den norske tolkningen av artikkel 9, hvor det henvises til forbud mot offensive tiltak og hvor det presiseres at Svalbard ikke er definert som et demilitarisert område.

På den andre siden ville en militær håndtering kunne ført til en uønsket eskalering sikkerhetspolitisk. En militær konfrontasjon på Hopen kunne raskt utviklet seg til en større sikkerhetspolitisk krise mellom Sovjetunionen og Norge. At norske politikere valgte en «sivil» tilnærming til håndteringen, hindret en eskalering. Samtidig utgjorde denne tilnærmingen også en risiko for norsk suverenitet på Svalbard. Til tross for at Norge ikke eskalerte militært, var de samtidig tydelige på at Sovjetunionen ikke ville få fri tilgang, slik de krevde. Også denne motstanden kunne ha eskalert situasjonen, og dersom det hadde skjedd,

ville Norge potensielt vært svært lite forberedt på å håndtere sovjetiske militærstyrker. Dette kan i tillegg sees i sammenheng med at Norge også manglet internasjonal støtte i sin tolkning på daværende tidspunkt, og risikerte å stå alene i en eventuell militær eskalering.

På Bjørnøya valgte Norge derimot en mer offensiv tilnærming og tok mer høyde for et «verst tenkelig» scenario. Der hvor militære styrker ble avslått som støtte på Hopen, ble spesialstyrker deployert til Banak og til farvannet utenfor Bjørnøya. Hensikten var å gi myndighetene et ekstra verktøy og virkemiddel dersom situasjonen skulle eskalere. Juridisk utgjorde ikke Bjørnøya en like tydelig trussel mot norsk suverenitet som på Hopen. For det første var de involverte fartøyene sivile fiskebåter, ikke militære skip, og for det andre var hendelsen hovedsakelig en politisak, ikke et militært anliggende. Disse omstendighetene gjorde vurderinger rundt artikkel 9 desto viktigere. Som argumentert for i Bjørnøya-casen kan militærstyrker benyttes som bistand til politiet, hjemlet i bistandsinstruksen. Med Elektron-hendelsen friskt i minne så myndighetene et potensielt behov for å borde et fremmed skip i fart, noe som er et spesialisert fagfelt hvor politiet har færre ressurser og mindre kompetanse enn Forsvaret, som således kan hjemle militær bistand.

Samtidig som Norge fikk flere virkemidler, kunne en slik preventiv deployering av en relativt stor styrke med specialsoldater også eskalert situasjonen raskt. Både Bjørnøya- og Hopen-episoden viser til vedvarende utfordringer for Norge i håndhevelsen av den norske suvereniteten på øygruppen, når aktører fra andre land ikke frivillig følger opp norske myndigheters pålegg, og man blir tvunget til å sette makt bak kravene. På Hopen ble det i all hovedsak benyttet sivile virkemidler, mens man i Bjørnøya-casen gikk langt i å vurdere bruk av militær tvangsmakt.

SvalSat bringer andre utfordringer som må tas stilling til, knyttet til militær utnyttelse av Svalbard. Som vist i beskrivelsen av casen, presenterer praksisen rundt SvalSat og utnyttelsen av satellitteknologi en rekke gråsoner innenfor artikkel 9. Der hvor Hopen og Bjørnøya representerer relativt «tradisjonelle» utfordringer, utgjør SvalSat en mer teknologisk og ny utfordring. En av gråsonene som oppstår i forbindelse med SvalSat, er nettopp knyttet til at infrastrukturen som befinner seg på landjorda på Svalbard kan benyttes et helt annet sted, rent fysisk, og derfor også

militært. Benyttes da egentlig Svalbard i krigsøyemed, dersom dataene brukes militært i en konflikt et annet sted geografisk?

På den ene siden kan det argumenteres for at Svalbard benyttes i krigsøyemed, på tross av at konflikten befinner seg et annet sted. Dette fordi det ikke presiseres i traktaten at selve konflikten må knyttes fysisk til øygruppen. Dagens teknologi legger i stor grad opp til at militære virkemidler kan ha en bredere geografisk utbredelse enn tidligere, ettersom det ikke lenger er nødvendig å befinne seg i nærheten av stridsfeltet for å være i stand til å påvirke utfallet. Således kan Svalbard eksempelvis utgjøre en viktig posisjon i en konflikt i Midtøsten. En slik direkte kobling mellom kamphandlinger og data fra en fysisk installasjon på Svalbard vil kunne ansees som et brudd på artikkel 9. Samtidig utgjør potensialet for dobbeltbruk av satellittbasen et mulig «smutthull» i tolkningen. I det norske synet ligger det til grunn at dersom satellittdataene skal falle innenfor forbudet og definisjonen «krigsøyemed», må hensikten med dataene kun være militær bruk. I praksis vil imidlertid ofte de fleste sivile nedlastede data fra rommet både ha militær og sivil anvendelse, og forbudet vil derfor sjeldent tre i kraft.

Oppsummering og konklusjon

Denne studien har vist at det finnes et juridisk mulighetsrom innenfor artikkel 9 i Svalbardtraktaten for militær tilstedeværelse på øygruppen. Dette kan begrunnes i at ordlyden «aldri må nyttes i krigsøiemed» ikke er å anses som et militærforbud, eller som at Svalbard er et demilitarisert område. En slik tolkning kan også sees på som det norske synet, en tolkning som understreker at det er tillatt med militær tilstedeværelse i defensiv hensikt.

Denne analysen har belyst hvor kompleks håndhevelse og tolkning av Svalbardtrakten kan være. I og med at traktaten er skrevet for over 100 år siden, tvinges traktatpartene til å tolke den i dagens kontekst. Dette fører til at det kan oppstå uenigheter rundt traktatens gyldighetsområde. Norge har valgt å tolke traktaten snevert, slik at gyldighetsområdet blir minst mulig, noe som særlig har betydning til havs. En slik tolkning bidrar også til å utvide norsk handlingsrom, ettersom det vil være færre

begrensninger knyttet til områdene hvor det er alminnelig norsk lov som gjelder.

Gjennom eksemplene har vi vist ulike situasjoner hvor norske myndigheter har måttet ta stilling til tolkningen av artikkel 9, og traktaten generelt. Under Hopen-ulykken fremstår det juridiske grunnlaget for bruk av militærmakt som relativt tydelig. Til tross for dette ble saken håndtert uten militær tilstedeværelse. I eksempelet fra Bjørnøya kan det juridiske grunnlaget sies å ha vært noe mer uklart. Med utgangspunkt i alminnelig norsk lov, er militær bistand til politiet godt regulert. Under Svalbardtraktaten og artikkel 9, derimot, er det større utydelighet knyttet til militær bistand utenfor en krigssituasjon. Uavhengig av dette, viste norske myndigheter større vilje til militær tilstedeværelse på Bjørnøya i 2005 enn på Hopen i 1978. Det samme viser seg også i forbindelse med SvalSat, hvor norske myndigheter i dag viser vilje til å utnytte det som kan oppfattes som gråsoner og opprettholder en praksis som har blitt direkte kritisert for å bryte med artikkel 9.

Basert på funnene fra eksemplene over, kan det argumenteres for at det er den generelle sikkerhetspolitiske situasjonen som er den viktigste faktoren for hvordan Norge regulerer sin eventuelle militære tilstedeværelse på Svalbard. Ved Hopen-ulykken stod Norge i stor grad alene med sin tolkning av traktaten, og hadde liten internasjonal støtte dersom situasjonen skulle eskalere. På Bjørnøya var risikoen for en eskalerende sikkerhetspolitisk situasjon så høy at Norge valgte å øke sin militære tilstedeværelse preventivt. I forbindelse med SvalSat, ser man derimot at viljen til å utnytte handlingsrommet er stor. Basert på analysen over vil vi konkludere med at artikkel 9 i Svalbardtraktaten åpner for militær tilstedeværelse på Svalbard.

Referanser

- Arlov, T. B. (2020). I fremste linje: Sysselmannen og suvereniteten. I I. Dahl & Ø. Jensen (Red.), *Svalbardtraktaten 100 år: Et jubileumsskrift* (s. 51–80). Fagbokforlaget.
- Atlantehavspakten. (1949). *Traktat for det nordatlantiske området* (04-04-1949). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1949-04-04-1>
- Bakkeli, T. (2014). *Krigere og diplomater*. Kagge Forlag.

- Engebretsen-Skaret, S. (2012). *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering – utfordringer og muligheter* [Masteroppgave, Forsvarets høyskole]. FHS Brage. <http://hdl.handle.net/11250/196524>
- EØS-avtalen – Protokoll 40 om Svalbard. (1992). *EØS-avtalen – Protokoll 40 om Svalbard* (AVT-1992-05-02-1-P40). Lovdata. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1-p40>
- FN-pakten. (1945). *De Forente Nasjoners Pakt* (26-06-1945). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1945-06-26-1>
- Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard. (2017). *Forskrift om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt på Svalbard* (FOR-2017-04-21-493). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2017-04-21-493>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>
- Hansen, S., Kjølleberg, E., Lior, H., Jacobsen, A. R., Toverud, L. Kvien, V. & Johansen, S. L. (2015, 8. februar). *Iskaldt kapplop*. NRK. <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/iskaldt-kapplop-1.12181209>
- Hemmer, J. E., Aukrust, M., Myklebust, O., Stenseth, O.-D., Øydegard, J. K. & Nossun, M. (2007). *Rapport fra Arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten* (saksnummer: 06/005:80-9). Forsvarsdepartementet.
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (2003). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet* (FOR-2003-02-28-220). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-02-28-220>
- Jaklin, A. (2013, 15. desember). Da norske spesialsoldater stod klare til å borde russisk tråler på rømmen. *Nordlys*. <https://www.nordlys.no/magasin/da-norske-spesialsoldater-sto-klare-til-a-borde-russisk-traler-pa-rommen/s/1-79-7046847>
- Jensen, Ø. (2020a). Svalbardtraktaten og norsk rett. I I. Dahl & Ø. Jensen, *Svalbardtraktaten 100 år – et jubileumsskrift* (s. 19–50). Fagbokforlaget.
- Jensen, Ø. (2020b). The Svalbard Treaty and Norwegian sovereignty. *Arctic Review on Law and Politics*, 11, 82–107. <https://doi.org/10.23865/arctic.v11.2348>
- Lieungh, E. (2011, 9. november). *Professor: – Satellittstasjonen på Svalbard kan være problematisk*. NRK. https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/professor_-_kan-vaere-problematisk-1.7866534
- Meld. St. 32 (2015–2016). *Svalbard*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/>
- Meld. St. 10 (2019–2020). *Høytflyvende satellitter – jordnære formål. En strategi for norsk romvirksomhet*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20192020/id2682361/>

- Meld. St. 9 (2020–2021). *Mennesker, muligheter og norske interessert i nord*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20202021/id2787429/>
- Norsk polarinstitutt. (2018, 2. oktober). *Bjørnøya*. <https://www.npolar.no/tema/bjornoya/>
- Norsk romsenter. (u.å.). *SvalSat*. <https://www.romsenter.no/no/Bruk-av-rommet/Norske-romaktoerer/SvalSat>
- Pedersen, T. (2008). *Conflict and order in Svalbard waters* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø]. UiT Munin. <https://hdl.handle.net/10037/2436>
- Pedersen, T. (2009a). Endringer i internasjonal Svalbard-politikk. *Internasjonal Politikk*, (1).
- Pedersen, T. (2009b). Norway's rule on Svalbard: Tightening the grip on the Arctic islands. *Polar Record*, 45(2), 147–152.
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2013). *Åpen trusselvurdering 2013*. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2013/>
- Räisänen, O. (2008, 14. februar). *Topographic map of Svalbard*. https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Topographic_map_of_Svalbard.svg&oldid=601286385
- St. meld. nr. 39 (1974–1975). *Vedrørende Svalbard*. Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr. 40 (1985–1986). *Svalbard*. Justisdepartementet.
- St. meld. nr. 9 (1999–2000). *Svalbard*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-1999-/id192642/>
- Støre, J. G. (2010, mars 22). *Skriflig spørsmål fra Bård Vegar Solhjell (SV) til utenriksministeren*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=46077>
- 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/lov/1920-02-09>
- Tamnes, R. (2020). Sikkerhetspolitiske utfordringer og militær virksomhet. I I. Dahl & Ø. Jensen, *Svalbardtraktaten 100 år – et jubileumsskrift* (s. 135–183). Fagbokforlaget.
- Thuesen, N. P. (2005). *Svalbards historie i årstall*. Orion.
- Totland, P. A. (2016). *Kaldfront*. Cappelen Damm.
- Ulfstein, G. (1995). *The Svalbard Treaty – from Terra Nullius to Norwegian Sovereignty*. Scandinavian University Press.
- United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
- Wormdal, B. (2011). *Satellittkrigen*. Pax forlag.

