

TITTEL:

UNCLOS som felles ramme i nord

Undertittel:

En sammenligning av maritim ressursforvaltning på Grønland og på Svalbard

Kandidatspeciale

Skrevet av: Arvid Nelson

02/12-2025



**AALBORG
UNIVERSITY**



Tittelside

Tittel:

UNCLOS som felles ramme i nord: En sammenligning av maritim ressursforvaltning på Grønland og på Svalbard

Engelsk tittel:

UNCLOS in the Arctic: A Comparative Study of Maritime Resource Governance in Greenland and Svalbard

Periode:

Efteråret 2025

Studieretning:

Jura

Rettsområde:

Traktatrett

Veileder:

Fenella Billing

Forfatter:

Arvid Nelson

Studienummer: 20235625

Avleveringsdato:

02/12-2025

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
1.1 Arktis som geopolitisk arena og UNCLOS som rettslig ramme.....	4
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	5
1.3 Metodisk tilnærming	6
1.4 Begrepsavklaringer	8
1.5 Avgrensning og struktur	9
2. Institusjonell bakgrunn	11
2.1 UNCLOS, kyststatens rettigheter og plikter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen....	11
2.2 Svalbardtraktaten som <i>lex specialis</i>	13
2.3 Lov om Grønlands Selvstyre	15
2.4 VCLT som tolkningsramme	17
3. Kompetansefordeling og ekstern attribusjon.....	20
3.1 Grønland: fullmakts praksis, mandatbrev og risikoen for <i>ultra vires</i>	20
3.2 Svalbard, enhetlig norsk traktatkompetanse og eksterne begrensninger fra Svalbardtraktaten	22
3.3 Komparativ analyse, hvordan interne ordninger påvirker eksterne bindinger	24
4. Forbehold og oppsigelse	27
4.1 <i>Object and purpose</i> -testen - hvordan UNCLOS reservasjonsforbud påvirker partenes handlingsrom	27
4.2 <i>Rebus sic stantibus</i> , høy terskel og begrenset anvendelse for Svalbardtraktaten	29
4.3 UNCLOS art. 317, konsekvenser av den snevre oppsigelsesadgangen for arktiske stater	31
5. Implementasjon av UNCLOS.....	34
5.1 SFPAs som styringsarkitektur: EU-Grønland-samarbeidet.....	34
5.2 Mineraler og miljø på Grønland	35
5.3 Svalbard - skatter og avgifter	37
5.4 Fiskevernsonen og sokkelen.....	40
5.5 Hvorfor praksis er forskjellig mellom Grønland og Svalbard.....	41
6. Komparativ diskusjon.....	45
6.1 Sammenstilling av funn - felles referanseramme vs. institusjonelle forskjeller.....	45
6.2 UNCLOS som lim og spenningsfelt, generalregler vs. <i>lex specialis</i>	47
6.3 Overføringsverdi til andre autonome regioner og arktiske regimer	49
7. Konklusjon	52
7.1 Svar på forskningsspørsmål	52
7.2 Normative anbefalinger for Grønland og for Svalbard	55
7.3 Begrensninger i studien og videre forskning.....	57

Bibliografi	60
Bøker og kommentarer	60
Vitenskapelige artikler	60
FN- og ILC-dokumenter	60
Traktater og konvensjoner	61
Internasjonale dommer og voldgiftsavgjørelser	61
EU-rettsakter og avtaler	61
Nasjonal rett (Danmark/Norge)	61
ITLOS/andre havrettsavgjørelser og praksis	62
Norsk høyesterettspraksis	62
Annen rettspraksis	62
Andre kilder	62

1. Innledning

1.1 Arktis som geopolitisk arena og UNCLOS som rettslig ramme

Arktis har i løpet av de siste tiårene blitt et svært diskutert geopolitisk område. Klima endringer har redusert isdekket og store marine områder er nå tilgjengelige for skipsfart og ressursutvinning. Samtidig har global etterspørsel etter energi og mineraler økt. Teknologiske fremskritt har gjort det mulig å utnytte ressurser i havområder som tidligere ble ansett som utilgjengelige. Dette har ført til internasjonale interesser i Arktis. Stater med kystlinje mot Arktis søker å sikre sine rettigheter til energi, fisk og mineraler, mens eksterne aktører forsøker å få tilgang til nye handelsruter og ressurser.

Den rettslige rammen er i hovedsak United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).¹ Konvensjonen fastsetter at kyststaten har suverene rettigheter til å utforske og utnytte de levende og ikke-levende ressursene i sin økonomiske sone (EEZ) og på sin kontinentalsokkel. Dette gjelder uansett geografiske eller klimatiske forhold, så lenge området faller innenfor de vedtatte grensene. Kyststatens rettigheter balanseres av plikter til å sikre bevaring av levende ressurser og til å respektere andre staters friheter i det åpne hav. UNCLOS er generelt formulert og gjelder likt for alle kyststater, men konvensjonen overlater til partene å gjennomføre og tilpasse reglene i lys av særlige historiske og politiske omstendigheter.

To ulike modeller ser man på Grønland og på Svalbard. Grønland er en del av Kongeriket Danmark, men Grønland har etter lov nr. 473 om Grønlands selvstyre (2009)² betydelig indre autonomi. Selvstyreloven overfører forvaltningsmyndighet innen naturressurser til grønlandske organer og gir hjemmel for at Grønland kan forhandle om folkerettslige avtaler på overførte saksområder, mens staten Danmark beholder det folkerettslige ansvaret. Den folkerettslige bindingen forblir altså hos Danmark, ettersom regjeringssjefen og utenriksministeren fortsatt anses som de legitime representanter for staten etter Wien-konvensjonen om traktatretten (VCLT) art. 6-8³. Denne institusjonelle konstruksjonen skaper behov for å avklare hvordan UNCLOS regler om kontinentalsokkel og økonomisk sone faktisk kommer til anvendelse når en underenhet utøver forhandlingskompetanse, mens staten bærer ansvaret utad.

Svalbard representerer en annen modell. Gjennom Svalbardtraktaten⁴ av 1920 anerkjenner traktatpartene norsk suverenitet, men suvereniteten er koblet til omfattende folkerettslige forpliktelser. Traktaten fastslår at borgere og selskaper fra alle traktatparter skal ha like rettigheter til å drive fiske,

¹ Jf. UNCLOS art. 56 og 77 om kyststatens suverene rettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkel.

² Lov nr. 473 av 12. juni 2009 om Grønlands selvstyre kapittel 3 og kapittel 8.

³ Wien-konvensjonen om traktatretten art. 6-8 regulerer hvem som kan representere en stat i forhandlinger og hvilke fullmakter som kreves.

⁴ Svalbardtraktaten art. 2-3, 8 og 9.

fangst og industriell virksomhet på øygruppen og at skatter og avgifter bare kan ilegges for å dekke lokale formål og må være ikke-diskriminerende. I tillegg skal Svalbard ikke benyttes til krigsformål. Disse bestemmelsene danner et *lex specialis*-regime som gjelder ved siden av UNCLOS og reiser spørsmål om hvordan konvensjonens generelle normer om kyststatskompetanse skal harmoniseres med de spesielle likebehandlings- og skattebestemmelsene i traktaten.

Art. 1 i Svalbardtraktaten slår fast at Norge har «full og uinnskrenket overhøyhet over øygruppen», men art. 2-3 og 8 begrenser utøvelsen av suvereniteten på land og i territorialfarvann. Samtidig har Norge gjennom UNCLOS rettigheter til å forvalte og utnytte ressursene i 200 nautiske mils sonen utenfor territorialgrensen. Uenigheten om hvor langt Svalbardtraktatens likebehandling strekker seg i havområdene og hvordan kontinentalsokkelen skal forvaltes, blir derfor et sentralt spørsmål for norsk arktisk politikk.

Den politiske utviklingen i Arktis utfordrer hvordan de institusjonelle ordningene fungerer i møtet med UNCLOS. På Grønland er spørsmålet hvordan delegert traktatkompetanse og selvstyre påvirker forvaltningen av den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen og hvilke krav som stilles til signaturfullmakter og etterfølgende ratifisering for at avtaler skal være bindende. På Svalbard er spørsmålet hvordan likebehandlingskrav, skattebegrensninger og demilitarisering former Norges evne til å utøve sine rettigheter og plikter etter UNCLOS. Gjennom en komparativ tilnærming kan man identifisere både strukturelle likheter og praktiske forskjeller og dermed belyse hvordan generelle folkerettsregler tilpasses eller begrenses av særlige konstitusjonelle ordninger.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Denne avhandlingen undersøker hvordan og i hvilken utstrekning UNCLOS art. 56 og 77 faktisk regulerer marin ressursforvaltning ved Grønland og Svalbard og hvorfor disse institusjonelle forskjellene fører til ulik anvendelse i praksis.

Problemstillingen er dermed både rettsdogmatisk og komparativ. Den forutsetter en systematisk tolkning av konvensjons og særregler og en sammenligning av hvordan de anvendes i to forskjellige konstitusjonelle og traktatrettslige kontekster. Rammen snevres uttrykkelig inn til UNCLOS art. 56 og art. 77 ettersom det er her de sentrale styrings og fordelingsbeslutningene om marine ressurser fattes i praksis.⁵

Sammenligningen hviler på to institusjonelle kontraster. For Grønland følger handleevnen internrettlig av Selvstyreloven, som overfører betydelige saksfelt til grønlandske organer og samtidig

⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 10. desember 1982, 1833 UNTS 3, art. 56 og art. 77

åpner for internasjonal opptreden på de overførte områdene.⁶ Folkerettslig binding forblir likevel hos Danmark, slik at eksterne virkninger styres av VCLT om hvem som kan binde staten ved traktat og på hvilke vilkår.⁷ For Svalbard er situasjonen en annen. Norge utøver enhetlig traktatkompetanse, men Svalbardtraktaten begrenser suverenitetsutøvelsen gjennom krav til ikke-diskriminerende adgang til økonomisk virksomhet og et nøytralt skatte- og avgifts regime på land og i territorialfarvann.⁸ Spørsmålet blir da hvordan kyststatsrettighetene etter UNCLOS art. 56 og 77 praktiseres når de må harmoniseres med henholdsvis delegert kompetanse og et lex specialis-regime.

Avhandlingen undersøker hvordan UNCLOS fungerer som felles referanseramme for kyststatlige rettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen, og i hvilken grad institusjonelle forskjeller i henholdsvis Selvstyreloven for Grønland og Svalbardtraktaten endrer den praktiske anvendelsen av disse reglene. Den spør hvilke tolkningsmekanismer som faktisk er operative og hvorfor, hvordan representasjon, ultra vires og ratihabering håndteres i en delegert modell og hvilke forvaltnings- og institusjonelle mekanismer som leverer nødvendig praktisk fleksibilitet. Videre analyseres terskelen for «hard» rettslig fleksibilitet og hvorfor slike virkemidler sjelden benyttes. Hvordan skatte- og avgiftsregimet på Svalbard etter artikkel 8 virker og hvilke proporsjonalitetskrav som gjelder, samt hvordan sokkelressurser og kontroll med sedentære arter forvaltes i lys av likebehandlingsargumenter. Til slutt vurderes hvilke tvisteløsningsspor som er realistiske og når de bør tas i bruk, og om UNCLOS i møte med Selvstyreloven og Svalbardtraktaten primært fungerer som «lim» eller som «spenningsfelt».

1.3 Metodisk tilnærming

Avhandlingen anvender en rettsdogmatisk metode med komparativt design. Den rettsdogmatiske kjernen er å identifisere, tolke og systematisere gjeldende folkerett på området for marin ressursforvaltning.⁹ Tolkingsarbeidet forankres i VCLT art. 31 og 32. Innenfor denne rammen tillegges etterfølgende avtale og etterfølgende praksis mellom partene med særskilt vekt. Den rettsdogmatiske analysen tar hovedsakelig utgangspunkt i traktattekst og autentiske språkversjoner, autoritativ rettspraksis, offentlig tilgjengelig statspraksis og anerkjent teori.¹⁰

Det komparative designet er casestyrt og tar sikte på funksjonell sammenligning. Hvordan virker samme folkerettslige hovedregel i to ulike institusjonelle rammer. Grønland med delegert utenrikskompetanse etter Selvstyreloven og Svalbard hvor norsk suverenitet utøves innenfor et lex

⁶ Lov nr. 473 av 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (Danmark), særlig §§ 11-13 og § 21.

⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT), 23. mai 1969, 1155 UNTS 331, art. 6-8.

⁸ Svalbardtraktaten særlig art. 2-3 og art. 8.

⁹ UNCLOS, art. 56 og 77.

¹⁰ Se f.eks. ICJ, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, s. 7 og HR-2019-282-S (snøkrabbe), Høyesterett storkammer, 14. februar 2019.

specialis-regime i Svalbardtraktaten.¹¹ Sammenligningen er dermed ikke normativ i betydningen å rangere regimene, men analytisk, ved at likheter og forskjeller fremheves. For Grønland undersøkes hvordan intern delegasjon påvirker hvem som kan binde staten utad og hvilken betydning VCLT art. 6-8 har for om representasjon, fullmakter og etterfølgende godkjenning sett i lys av Selvstyrelovens §§ 11-13. For Svalbard klargjøres hvordan Svalbardtraktatens krav til ikke-diskriminering og skatte og avgifts nøytralitet på land og i territorialfarvann virker sammen med kyststatsrettighetene utenfor territorialgrensen etter UNCLOS.¹²

Kildebruken følger den klassiske folkerettslige vektingen. Traktater og autoritativ rettspraksis gis størst vekt. Den norske Høyesteretts storkammer dom HR-2019-282-S (snøkrabbe) brukes som illustrasjon på hvordan art. 77 nr. 4 om «sedentary species» konkretiserer kyststatens eksklusive rettigheter. Dommen inngår som rettskildefaktor både for klassifikasjon og for vurderingen av lisensordninger på sokkelen.¹³ Videre tillegges ILCs «Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice» (2018) metodisk betydning som sekundær rettskilde ved tolkning etter VCLT art. 31 nr. 3.¹⁴ Anerkjent litteratur fra Aust, Dörr & Schmalenbach og Churchill, Lowe & Sander benyttes forklarende, men erstatter ikke traktat- og praksisgrunnlaget.¹⁵ Statspraksis innhentes i den grad den er offentlig og etterprøvable og i tråd med VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b og ILCs retningslinjer.

Utgangspunktet for traktattolkning i folkeretten er den helhetlige metoden i VCLT art. 31.

Bestemmelsen fastsetter at en traktat skal tolkes i god tro i samsvar med den ordlyd som følger av uttrykkenes alminnelige mening i deres kontekst og i lys av traktatens formål.¹⁶ Metoden viser at ordlyd, kontekst og formål inngår i én samlet vurdering hvor vekten vil variere med tekstens klarhet og den aktuelle situasjonen.¹⁷ I praksis innebærer dette at tolkningsarbeidet starter i teksten, men aldri slutter der. Kontekstuelle momenter er integrerte deler av meningsfastsettelsen.¹⁸ Et særpreg ved art. 31 er den eksplisitte betydningen som tillegges etterfølgende materiale. Etter nr. 3 bokstav a og b skal det ved tolkningen tas hensyn til henholdsvis «enhver etterfølgende avtale mellom partene om tolkningen av traktaten eller anvendelsen av dens bestemmelser» og «enhver etterfølgende praksis i anvendelsen av traktaten som fastslår partenes enighet om tolkningen».

¹¹ Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen (Svalbardtraktaten), 9. februar 1920, 2 LNTS 7 og Lov nr. 473 av 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (Danmark).

¹² Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8, sammenholdt med UNCLOS art. 56 og 77; jf. norsk forvaltningspraksis i fiskerivernsonen (FOR-1977-06-03-6).

¹³ HR-2019-282-S (snøkrabbe), avsnitt om UNCLOS art. 77 nr. 4 (sedentary species).

¹⁴ International Law Commission, Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties (2018), i ILC Report A/73/10 (Annex).

¹⁵ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3. utg., Cambridge University Press 2013 og Oliver Dörr & Kirsten Schmalenbach (red.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2. utg., Springer 2018 og R.R. Churchill, A.V. Lowe & A. Sander, *The Law of the Sea*, 4. utg., Manchester University Press 2022.

¹⁶ Ruud, M., & Ulfstein, G. (2018). Innføring i folkerett (5. utg.). Universitetsforlaget. s. 95

¹⁷ Dörr/Schmalenbach (2018) 540-552

¹⁸ Aust (2013) 187-205.

Når den helhetlige tolkningen etter art. 31 ikke gir et klart resultat, eller når tolkningen leder til et åpenbart urimelig resultat, åpner art. 32 for supplerende tolkningsmidler, særlig forarbeider og omstendighetene ved traktatens tilblivelse. Disse midlene er subsidiære, men i praksis ofte nyttige for å bekrefte eller avkrefte en foreslått forståelse, ikke minst der ordlyden er åpen for flere meninger eller der partenes praksis ikke entydig etablerer enighet.

Anvendt som tolkningsramme i komplekse regimer har art. 31-32 vist seg egnet til å skape stabilitet uten å hemme nødvendig dynamikk. I praksis er det kombinasjonen av ordlyd og etterfølgende materiale som ofte blir utslagsgivende. Konsistente institusjonelle vedtak og praksis kan «operasjonalisere» generelle bestemmelser, mens systemisk integrasjon sørger for at tolkningen forblir forankret i folkeretten. Art. 31-32 blir derfor relevant som metode i tolkningen av traktatene vi står ovenfor.

1.4 Begrepsavklaringer

Med økonomisk sone forstås det havområde utenfor og tilstøtende til territorialhavet hvor kyststaten utøver suverene rettigheter med sikte på å utforske, utnytte, bevare og forvalte naturressursene. Dette gjelder både levende og ikke levende organismer i hav, på havbunnen og i grunnen, samt visse tilknyttede jurisdiksjoner.¹⁹ Den økonomiske sonen er en egen folkerettslig sone etablert gjennom havrettskonvensjonen, adskilt fra både territorialhavet og det åpne hav og kan trekkes ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene.²⁰ Kyststatens rettigheter her er suverene i den forstand at de er eksklusive og funksjonelt begrensede til ressursene og tilknyttede formål, mens andre stater samtidig beholder friheter for skip og luftfartøy i samsvar med konvensjonen.²¹

Kontinentalsokkelen betegner den naturlige forlengelsen av kyststatens landterritorium under havet og gir kyststaten eksklusive rettigheter til undersøkelse og utnyttelse av naturforekomster på og under havbunnen.²² I motsetning til den økonomiske sonen er sokkelrettighetene ipso facto og ab initio, det vil si at de eksisterer uten særskilt proklamasjon.²³ Sokkelens utstrekning følger enten det juridiske minstekravet til 200 nautiske mil eller de yttergrensekriteriene som er fastsatt i UNCLOS art. 76 når den naturlige forlengelsen strekker seg videre, under forutsetning av prosedyrene overfor Kontinentalsokkelkommisjonen.²⁴ Kyststatens sokkelrettigheter er kun ressursrettigheter og innebærer

¹⁹ UNCLOS art. 56 nr. 1.

²⁰ Ruud & Ulfstein, 2018, s. 152-155

²¹ UNCLOS art. 56 nr. 2 og art. 58.

²² UNCLOS art. 77 nr. 1.

²³ UNCLOS art. 77 nr. 3.

²⁴ UNCLOS art. 76, se også prosedyrene for innsending til Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) etter art. 76 nr. 8.

ikke suverenitet over vannsøylen. Her gjelder i stedet reglene for økonomisk sone eller det åpne hav, avhengig av avstand fra land.²⁵

Traktatkompetanse brukes her om statens evne til å binde seg folkerettslig ved traktat, hvem som kan representere staten ved forhandling, undertegning og ratifikasjon. Utgangspunktet er at kompetansen tilkommer staten som sådan og at den utøves gjennom organer som etter folkeretten er anerkjent som bemyndigede representanter.

Begrepet «sedentary species» er en særskilt betegnelse av levende ressurser som regnes som del av kontinentalsokkelens naturforekomster. Etter havrettskonvensjonen omfatter dette organismer som, i høstbar fase, enten er immobile på eller under havbunnen, eller kun kan bevege seg i fysisk kontakt med havbunnen.²⁶ Klassifikasjonen har betydelig rettsvirkning fordi slike arter regnes som sokkelressurser.

Disse avklaringene tydeliggjør det rettslige rammeverket som analysen bygger på. Slik presisjon er nødvendig for å identifisere når og hvordan UNCLOS art. 56 og 77 kommer til anvendelse.

1.5 Avgrensning og struktur

Oppgaven er rettsdogmatisk og komparativ med et presist materielt fokus på kyststatens rettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen etter UNCLOS art. 56 og 77. Analysen avgrenser seg fra en bred areal tilnærming til havområdene og behandler ikke territorialhavet annet enn som nødvendig kontekst for å forstå forholdet mellom Svalbardtraktatens likebehandlingsregime på land og i territorialfarvannet og UNCLOS ordning utenfor territorialgrensen.²⁷ Videre berøres spørsmål om internasjonal miljørett, urfolksrett og menneskerettigheter kun der de dokumentert griper inn i tolkningen av de nevnte bestemmelsene, eller der systemisk integrasjon etter VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c gjør slike normer relevante som tolkningsdata. Modellene vi skal se på er Grønland, hvor internasjonal handleevne følger av Selvstyreloven, og Svalbard, hvor norsk suverenitetsutøvelse er *lex specialis*-begrenset av Svalbardtraktaten. I begge tilfeller studeres hvordan UNCLOS fordelingsnormer for levende og ikke-levende ressurser virker i møte med to ulike institusjonelle rammer.²⁸

Avgrensningen er også funksjonell. For det første analyseres ikke hele UNCLOS, men de deler som direkte strukturerer marin ressursforvaltning i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen. Suverene rettigheter i vannsøylen, øvrige staters friheter og kyststatens tilknyttede jurisdiksjoner i art. 56, samt

²⁵ Jf. UNCLOS art. 78, sammenholdt med art. 55-58.

²⁶ UNCLOS art. 77 nr. 4.

²⁷ Svalbardtraktaten særlig art. 2-3 og 8, jf. UNCLOS art. 55-58.

²⁸ Selvstyreloven §§ 11-13 og Svalbardtraktaten art. 1-3 og 8.

eksklusive råderettigheter til naturforekomstene på havbunnen og i undergrunnen, inkludert kategorien «sedentary species», i art. 77. Spørsmål om maritime grenser, maritim avgrensning og tvisteløsning behandles ikke i bredde, men omtales i den grad de er nødvendige for å forklare kompetanseutøvelse og praksis.²⁹ For det andre begrenses traktatrettsdelen til metodiske spørsmål om tolkning og attribusjon. VCLT art. 31-32 om helhetlig tolkning og vektlegging av etterfølgende avtale og praksis, samt representasjon og fullmakter der Grønlands delegerte handleevne aktualiserer skillet mellom intern delegasjon og ekstern folkerettslig attribusjon.³⁰ Læren om forbehold og opphør berøres kun som bakteppe for å vise hvorfor tilpasning via tolkning og institusjonelle mekanismer i praksis dominerer de arktiske regimer, særlig gitt UNCLOS reservasjonsforbud og snevre oppsigelsesadgang.³¹

Empirisk bygger oppgaven på traktattekst, relevante nasjonale kilder, rettspraksis og autoritativ teori, supplert av Den internasjonale rettskommisjonens konklusjoner om etterfølgende avtaler og praksis. Grønland anvendes som modell for delegerte kompetanseordninger innenfor en enhetlig ekstern folkerettslig binding, med særlig vekt på fiskeriattaler og sokkelressurser. Svalbard brukes som modell for enhetlig norsk traktatkompetanse som materielt begrenses av likebehandling, skatte- og avgifts nøytralitet og demilitarisering etter traktaten, samtidig som kompetansen utenfor territorialgrensen følger av UNCLOS.³² Sammenligningen søker likheter og forskjeller i hvordan de samme UNCLOS-bestemmelsene forvaltes i to ulike institusjonelle rammer.

Denne avhandlingen er strukturert i syv kapitler som speiler avgrensningen og leder leseren fra ramme til anbefalinger. Kapittel 1 angir bakgrunn, problemstilling, metode, sentrale begreper og avgrensning. Kapittel 2 etablerer rettslig rammeverk for UNCLOS, Svalbardtraktaten, Grønlandsk selvstyre og VCLT som tolkningsnøkler. Kapittel 3 analyserer hvem som kan binde staten internasjonalt i Danmark/Grønland og Norge/Svalbard, og hvordan dette operasjonaliseres i praksis. Kapittel 4 drøfter reservasjonsforbudet i UNCLOS og den snevre adgangen til opphør. Kapittel 5 anvender rammen på konkrete forvaltningsspørsmål på Grønland og på Svalbard, herunder lisensprosesser, skatter og avgifter, fiskevernesonen og snøkrabbe. Kapittel 6 sammenfatter likheter og forskjeller i praksis og fremhever UNCLOS som både lim og spenningsfelt mellom generalregler og *lex specialis*. Og kapittel 7 besvarer forskningsspørsmålene med normative anbefalinger, samtidig som begrensninger og behov for videre forskning klargjøres.

²⁹ Jf. UNCLOS del II og XV

³⁰ VCLT art. 6-8 og art. 31-32. Se også International Law Commission (ILC), Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties (2018), i A/73/10 (Annex).

³¹ UNCLOS art. 309, 310 og 317, VCLT art. 19-23 og 54-64.

³² Selvstyreloven §§ 11-13; Svalbardtraktaten art. 2-3, 8 og 9; UNCLOS art. 56 og 77.

2. Institusjonell bakgrunn

2.1 UNCLOS, kyststatens rettigheter og plikter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen

UNCLOS etablerer funksjonelle, ikke-territoriale «suverene rettigheter» i EEZ og på kontinentalsokkelen.³³ Kyststaten har verken full suverenitet i EEZ eller på sokkelen, men avgrensede, eksklusive rettigheter til undersøkelse, utnyttelse, bevaring og forvaltning av naturressurser, supplert av visse jurisdiksjonsfelter.³⁴

Etter UNCLOS art. 56 nr. 1 har kyststaten suverene rettigheter for formålene å «undersøke og utnytte, bevare og forvalte» naturressursene i vannsøylen, på havbunnen og i grunnen innenfor inntil 200 nm fra grunnlinjene.³⁵ Kompetansen omfatter både levende og ikke-levende ressurser og er eksklusiv i den forstand at ingen annen stat kan drive ressursuttak i sonen uten kyststatens samtykke.³⁶ I tillegg gir art. 56 nr. 1 begrenset jurisdiksjon over tre aktivitetstyper. Det gjelder etablering og bruk av kunstige øyer, installasjoner og anlegg, marin vitenskapelig forskning og vern og bevaring av det marine miljø.³⁷ Disse feltene er saklig avgrensede og må utøves «i samsvar med de relevante bestemmelsene i denne konvensjon».³⁸

UNCLOS art. 58 opprettholder frihet til navigasjon og overflyging, samt retten til å legge kabler og rørledninger, under forutsetning av «due regard» for kyststatens rettigheter og i samsvar med konvensjonen. Tilsvarende plikter kyststaten etter art. 56 nr. 2 å utøve sine kompetanser med tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter. Dette «due regard»-prinsippet forutsetter gjensidig avveining av legitime interesser og er en sikkerhetsventil mot overstyring fra begge sider.³⁹ Kyststaten skal sikre bevaring av levende ressurser på grunnlag av beste tilgjengelige vitenskapelige data. Videre skal kyststaten tilrettelegge for utnyttelse og samarbeide om bestander som deles eller vandrer over grenser.⁴⁰ Håndhevingen er regulert i art. 73, og gir adgang til bordings og kontrolltiltak ved fiskeribrudd, men samtidig begrenser straffereaksjoner.⁴¹ Den samlede effekten er at kyststaten har eksklusive ressursrettigheter og spesifisert jurisdiksjon, men innenfor en struktur som bevarer grunnleggende friheter for andre stater.

³³ UNCLOS særlig del V og VI.

³⁴ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 160-173 og Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 3. utg. (Cambridge University Press 2019) s. 142-150.

³⁵ UNCLOS art. 55-56.

³⁶ Tanaka (2019) 151-156.

³⁷ UNCLOS art. 56 nr. 1 bokstav (b).

³⁸ UNCLOS art. 56 nr. 1 (b) og art. 246, jf. del XII.

³⁹ Se om «due regard» som gjensidig hensynsnorm Tanaka (2019) s. 158-160 og Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 170-173.

⁴⁰ UNCLOS art. 61-64.

⁴¹ UNCLOS art. 73, se også ITLOS, *M/V “Saiga”* (No. 2) (St. Vincent and the Grenadines v. Guinea), dom 1. juli 1999, avsn. 146-155.

Kontinentalsokkelen omfatter havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områdene som er en naturlig forlengelse av landterritoriet, med minst 200 nautiske mil utstrekning og mulighet for utvidelse utover 200 nm etter kriteriene i art. 76.⁴² Kyststatens rettigheter er formulert i art. 77 hvor staten «utøver suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for det formål å undersøke den og utnytte dens naturforekomster». Disse rettighetene er ipso facto og ab initio, det vil si uavhengige av proklamasjon eller effektiv besittelse.⁴³ «Naturforekomster» omfatter ikke-levende ressurser på sokkelen og sedentære arter, levende organismer som i det vesentlige er stasjonære på havbunnen i høstbar fase.⁴⁴ Derimot omfattes frie fiskeressurser i vannsøylen ikke av sokkelregimet, disse hører under EEZ dersom en slik sone er etablert.⁴⁵

Ingen kan utforske eller utnytte sokkelressursene uten kyststatens uttrykkelige samtykke.⁴⁶ Samtidig fastholder art. 78 nr. 1 at sokkelregimet «ikke berører den rettslige status for farvannene over og luftrommet over disse farvann», slik at navigasjonsfriheten og andre åpent hav friheter består uinnskrenket i vannsøylen.⁴⁷ Andre stater har dessuten en rett til å legge ned og vedlikeholde undersjøiske kabler og rørledninger på sokkelen jf. art. 79. Kyststaten har begrenset innflytelse på trasévalg og miljømessige hensyn og ingen generell adgang til å nekte.⁴⁸ Ved utnyttelse av ikke-levende ressurser på utvidet sokkel pålegges kyststaten en bidragsplikt til det internasjonale samfunn gjennom Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA), jf. art. 82.⁴⁹ Avgrensning mot andre stater skal skje på grunnlag av folkerettens prinsipper for å oppnå en rettferdig løsning jf. art. 83, og inntil endelig avtale foreligger, gjelder en plikt til å avstå fra handlinger som kan skade en fremtidig løsning.⁵⁰

Selv om EEZ og kontinentalsokkel er to uavhengige regimer, har de i praksis komplementære komponenter i konvensjonens struktur. Innen 200 nm vil samme geografiske område normalt være både EEZ og juridisk sokkel. Art. 56 nr. 3 sier at kyststatens rettigheter i EEZ over havbunnen og undergrunnen skal utøves «i samsvar med del VI», altså sokkelregimet.⁵¹ Dette løser mulige overlapper ved å henvise havbunnsressurser til art. 77, mens vannsøylens levende ressurser fortsatt styres av del V.⁵² Slik opprettholdes en materiell arbeidsdeling.

⁴² UNCLOS art. 76, jf. D.H. Anderson i M.H. Nordquist mfl. (red.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Virginia Commentary), vol. II (Martinus Nijhoff 1993) s. 747-806.

⁴³ UNCLOS art. 77 nr. 1 og nr. 3; ICJ, *North Sea Continental Shelf* (1969) ICJ Rep 3, avsn. 19-20.

⁴⁴ UNCLOS art. 77 nr. 4.

⁴⁵ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 208-213.

⁴⁶ UNCLOS art. 77 nr. 2.

⁴⁷ UNCLOS art. 78 nr. 1.

⁴⁸ UNCLOS art. 79, jf. Tanaka (2019) s. 206-210.

⁴⁹ UNCLOS art. 82

⁵⁰ UNCLOS art. 83.

⁵¹ UNCLOS art. 56 nr. 3.

⁵² Tanaka (2019) 200-213 og Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 205-214.

Tolkningen av art. 56 og 77 styres av de alminnelige reglene i VCLT art. 31-32. Ordlyden, konteksten og konvensjonens formål trekker i retning av en balansert forståelse der kyststatens eksklusive ressursrettigheter realiseres uten å undergrave andre staters grunnleggende hav friheter og det felles miljøansvaret. Etterfølgende praksis fra stater og internasjonale avgjørelser bekrefter denne balansen. Kyststaten må utøve sine rettigheter aktsomt og proporsjonalt. Andre stater må respektere kyststatens legitime reguleringer og begge parter må ta «tilbørlig hensyn» i kollisjonstilfeller.⁵³

2.2 Svalbardtraktaten som *lex specialis*

Svalbardtraktaten anerkjenner i art. 1 Norges «fulle og uinnskrenkede høihetsrett» over Svalbard, men knytter denne til begrensninger som har til formål å sikre åpen og ikke-diskriminerende adgang til økonomisk virksomhet samt å demilitarisere øygruppen. I folkerettslig forstand utgjør traktaten derfor et *lex specialis*-regime for landterritoriet og territorialfarvannet. Regimet supplerer og modifiserer den alminnelige hav- og traktatretten innenfor sitt anvendelsesområde.⁵⁴ I tråd med VCLT skal bestemmelsene tolkes helhetlig etter art. 31-32. Det legges vekt på formål, kontekst og eventuell etterfølgende avtale og praksis. Det er viktig å merke seg at havretten etter 1982 håndteres gjennom prinsippet om systemisk integrasjon, jf. VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c.⁵⁵

Traktatens kjerne er art. 2 og 3 om likebehandling av borgere og selskaper fra alle traktatparter. Bestemmelsene gir rett til adgang og til å utøve visse former for økonomisk virksomhet. Historisk sett er dette fangst, fiske og bergverksdrift, men i praksis også andre lovlige næringer, som ikke skal være mindre gunstige enn de som gjelder for norske borgere. Likebehandlingen er nasjonalitetsnøytral og knyttes til adgang og utøvelse, ikke til tildeling av suveren myndighet. Det innebærer at Norge står fritt til å regulere virksomheter, men reglene må være generelle, saklige og ikke-diskriminerende.⁵⁶ Kravet om ikke-diskriminering omfatter formell likebehandling og materiell likebehandling.⁵⁷ VCLT-rammen tilsier at tolkningen må ta utgangspunkt i traktatens ordlyd og formål om stabil, fredelig og rettferdig utnyttelse av Svalbards ressurser,⁵⁸ og at senere praksis fra Norge og øvrige parter kan få relevans som tolkningsdata der den er konsistent og akseptert.⁵⁹

⁵³ Se generelt Virginia Commentary, vol. II-III (Martinus Nijhoff 1993-1995), jf. ITLOS, Bangladesh/Myanmar (2012) og Mauritius/Maldivene (2021) for anvendelser av hensyns- og balanseprinsipper i EEZ/sokkel-kontekst.

⁵⁴ Geir Ulfstein, *The Svalbard Treaty: From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty* (Universitetsforlaget 1995) s. 73-85.

⁵⁵ VCLT, art. 31-32; se også ILC, *Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice* (2018), Annex til A/73/10, concl. 1-4.

⁵⁶ Ulfstein (1995) s. 107-122 og Michael Byers, *International Law and the Arctic* (Cambridge University Press 2013) s. 112-118.

⁵⁷ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 327-333.

⁵⁸ Svalbardtraktaten fortale og art. 1-3; VCLT art. 31 nr. 1.

⁵⁹ ILC (2018) concl. 4-6, se også Ulfstein (1995) s. 123-129.

Et sentralt metodisk spørsmål gjelder geografisk rekkevidde. Etter norsk oppfatning gjelder likebehandlings reglene for landterritoriet og territorialfarvannet, mens havområder utenfor territorialgrensen reguleres av den alminnelige havretten.⁶⁰ Enkelte stater har argumentert for en mer funksjonell lesning som gir likebehandling også i havområdene rundt øygruppen. Siden traktaten ikke klart utvider virkeområdet tilsier systemisk integrasjon at likebehandlingsregimet på Svalbard ikke automatisk gjelder i vannsøylen eller på sokkelen, men må forstås som knyttet til land og territorialfarvann.⁶¹ Samtidig binder likebehandlingens metode Norge i utøvelsen av myndighet der traktaten gjelder.

Art. 8 fastsetter at skatter, avgifter og toll på Svalbard skal anvendes utelukkende til fordel for Svalbard og ikke overstige det som er nødvendig for dette formål.⁶² Bestemmelsen har to komplementære funksjoner. For det første etablerer den et formålsbundet finansieringsprinsipp, hvor finansielle byrder kan bare pålegges i den grad de dekker legitime, lokalt begrunnede behov i øygruppen. For det andre innfører den en proporsjonalitetsnorm som materielt begrenser skatte- og avgiftsnivået. Dvs. at byrdene må stå i et rimelig forhold til formålet og kan ikke brukes som skjulte hindre eller konkurranse instrumenter.⁶³ I lys av art. 2 og 3 følger det dessuten at eventuelle finansielle krav må være nøytrale i utforming og bruk, uten preferanser basert på nasjonalitet eller etableringsform.

Ved tolkning må art. 8 forstås på bakgrunn av traktatens overordnede mål om å sikre rammer for økonomisk virksomhet under norsk suverenitet.⁶⁴ VCLT art. 31-32 tilsier at vurderingen av «nødvendig» og «utelukkende til fordel» bygger på objektive kriterier. Dvs. saklig formål, egnethet, minste inngripende alternativ og likebehandling. Relevante tolkningsdata vil være norske forskrifter og praksis, økonomiske begrunnelser for konkrete satser og andre staters reaksjoner over tid.⁶⁵

Art. 9 forbyr bruk av Svalbard til krigsformål og setter skranker for etablering av militære anlegg og støttepunkter.⁶⁶ Demilitariserings bestemmelsen er både materiell og funksjonell. Den avgrenser typen virksomhet, formål og krever at alle aktører, først og fremst Norge som suveren stat, innretter seg slik at øygruppen ikke blir plattform for militær projeksjon.⁶⁷ Samtidig berører bestemmelsen ikke Norges rett til å håndheve lov og orden eller treffe nødvendige politimessige tiltak. Den utelukker ikke nærvær av sivile installasjoner med sikkerhetsmessige funksjoner, så lenge disse ikke reelt sett innebærer militarisering i strid med artikkelens formål.⁶⁸ Tolkningen må skje i lys av traktatens

⁶⁰ Se bl.a. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 334-340 og Ulfstein (1995) s. 142-149.

⁶¹ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav (c), jf. UNCLOS del V og VI.

⁶² Svalbardtraktaten art. 8.

⁶³ Ulfstein (1995) s. 130-141 og Byers (2013) s. 118-121.

⁶⁴ Svalbardtraktaten fortale i art. 1 og 8.

⁶⁵ ILC (2018) concl. 6-7, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 340-344.

⁶⁶ Svalbardtraktaten art. 9.

⁶⁷ Ruud & Ulfstein, 2018, s. 143

⁶⁸ Ulfstein (1995) s. 150-157, jf. VCLT art. 31 nr. 1.

sikkerhetspolitiske balanse og den historiske konteksten, men med et blikk også for moderne teknologiske realiteter.⁶⁹

At traktaten er et *lex specialis*-regime innebærer ikke at den opererer i ett rettstomt rom. Etter VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c skal tolking skje i lys av enhver relevant regel av folkeretten som får anvendelse i forholdet mellom partene. UNCLOS gir derfor bakteppe for maritim kompetanse utenfor territorialgrensen, mens Svalbardtraktatens bestemmelser styrer land og territorialfarvann. Forholdet er dermed komplementært. Traktaten beskytter likebehandling, skattenøytralitet og demilitarisering der den gjelder, mens havretten fordeler rettigheter og plikter til havs. Hvor regimeene møtes, fungerer «due regard» og ikke-diskrimineringsprinsipper som grunnlag for tolkningen.⁷⁰

Svalbardtraktaten bekrefter med dette norsk suverenitet og etablerer samtidig et bindende, funksjonelt rammeverk som stiller krav til hvordan suvereniteten kan utøves. Art. 2-3 krever likebehandling av økonomisk virksomhet. Som *lex specialis* gir traktaten både mulighet og begrensning. Norge kan regulere og håndheve, men må gjøre det gjennom generelle, saklige og ikke-diskriminerende regler.

2.3 Lov om Grønlands Selvstyre

Selvstyreloven etablerer en ordning som kombinerer intern autonomi med fortsatt tilhørighet til det danske riksfellesskapet. Kjernen for denne oppgaven er lovens regulering av internasjonal opptreden i kapittel 3 og bestemmelsen om mulig uavhengighet i kapittel 8. Selvstyreordningen gir Grønland reell handleevne på overførte saksområder, men endrer ikke uten videre at den eksterne ansvar bæres av staten Danmark.⁷¹

Kapittel 3 gir hjemmel for delegert utenrikskompetanse på sakfelt som er overtatt av grønlandske myndigheter. Etter § 11 kan Grønland forhandle og inngå folkerettslige avtaler som utelukkende angår slike områder, forutsatt at riksenhetens internasjonale forpliktelser respekteres. Bestemmelsen følges opp av et konsultasjonsregime som forankrer utenrikspolitisk koordinering med København og åpner for at avtaler som har virkninger utover de overførte feltene, fortsatt håndteres på riksnivå.⁷² Videre åpner § 13 for at avtaler som Grønland har forhandlet frem, enten kan tiltredes av Kongeriket Danmark på Grønlands vegne eller undertegnes av Grønland selv etter uttrykkelig fullmakt. I sistnevnte tilfelle skal riksenheten notifiseres og kan ved behov foreta etterfølgende stadfestelse.⁷³ Den interne delegeringen gir prosessuell handleevne, mens spørsmålet om hvem som binder staten utad

⁶⁹ Byers (2013) s. 121-126.

⁷⁰ UNCLOS art. 56 nr. 2 og art. 58 nr. 3 (due regard) sammenholdt med Svalbardtraktatens ikke-diskrimineringskrav og art. 8.

⁷¹ Selvstyrelovens alminnelige bestemmelser, jf. VCLT art. 6-8.

⁷² Selvstyreloven § 12

⁷³ Selvstyreloven § 13.

avgjøres av folkerettens representasjonsregler. Etter VCLT har statsoverhode, regjeringssjef og utenriksminister fullmakt *ex officio* til å representere staten, mens andre må støtte seg på full powers. En overtredelse kan likevel bli bindende ved ratifisering.⁷⁴

Forholdet til riksenheten preges dermed av et dobbelt spor. På den ene siden er kompetansen reelt overført til Grønland på områder som naturressurser, fiskeri og miljøforvaltning.⁷⁵ På den andre siden ligger den eksterne attribusjonen hos Danmark som fortsatt er folkerettslig ansvarssubjekt, med mindre en avtale er inngått i Grønlands navn etter gyldig fullmakt og innenfor det materielle kompetanseområdet.⁷⁶ I juridisk forstand er dette delegasjon fra staten, ikke en oppsplitting av statssubjektet. Den folkerettslige forutsigbarheten sikres gjennom klare mandatbrev, standardiserte signaturformler og gjennomgående notifikasjon, slik at tredjestater kan støtte seg på den ytre dokumentasjonen i god tro. Dette er i tråd med VCLT.⁷⁷

Et særtrekk ved den grønlandske ordningen er lovfestingen av en prinsipiell adgang til uavhengighet. Selvstyreloven kap. 8, jf. § 21, fastslår at det «tilkommer Grønlands folk» å beslutte om Grønland skal bli uavhengig. Videre angis en prosedyre hvor en avtale om løsrivelse må forhandles mellom selvstyremyndighetene og den danske regjeringen og godkjennes etter de respektive konstitusjonelle regler. Bestemmelsen er en mulig statssuksesjon og innebærer ikke i seg selv et folkerettslig krav på ensidig løsrivelse. Dersom uavhengighet besluttet vil folkerettens regler om statssuksesjon i traktater aktualiseres, herunder den såkalte clean slate-læren ved dekolonisering.⁷⁸ I et maritimt perspektiv taler hensynet til forutsigbarhet for rask avklaring av Grønlands forhold til UNCLOS, som i dag danner rammen for kyststatsrettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen.⁷⁹

Historisk illustrerer oppfølgingen av Grønlandstraktaten av 1985 at justeringer i Grønlands eksterne relasjoner håndteres på stat-til-stat-nivå. Gjennom den traktaten endret EF-traktatene seg slik at Grønland trådte ut av De europeiske fellesskap og ble et oversjøisk territorium assosiert til fellesskapet, uten at dette endret riksenhetens folkerettslige enhet.⁸⁰ Senere sektoravtaler, viser hvordan den delegerte kompetansen overholdes i en avtalearkitektur hvor Grønland forhandler, mens Danmark som riksmyndighet sørger for den formelle folkerettslige tilknytningen.⁸¹ Denne kombinasjonen av intern handleevne og ekstern enhet forutsetter kontinuerlig koordinering for å unngå

⁷⁴ VCLT art. 7 og art. 2 nr. 1 bokstav c og art. 8

⁷⁵ Se sektorer overtatt etter Selvstyreloven ved senere overføringsvedtak; om praktisering i fiskeri, jf. EU-Grønland Sustainable Fisheries Partnership Agreement (SFPA) (2012) samt påfølgende protokoller.

⁷⁶ Selvstyreloven §§ 11 og 13; sammenholdt med VCLT art. 6-8.

⁷⁷ VCLT art. 46, Jf. Dörr/Schmalenbach (2018) 803-815.

⁷⁸ Wien-konvensjonen om statssuksesjon i traktater (1978), art. 16-17.

⁷⁹ UNCLOS, 1982, særlig art. 56 og 77

⁸⁰ Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities (Grønlandstraktaten), OJ L 29, 1.2.1985, s. 1-7.

⁸¹ Sustainable Fisheries Partnership Agreement mellom EU, Grønland og Danmark, OJ L 293, 11.11.2012, s. 4-17; tilhørende protokoller, bl.a. OJ L 420, 29.11.2021.

ultra vires-situasjoner. Samtidig skaper den et sterkt rammeverk som balanserer grønlandsk selvbestemmelse med folkerettslig forutsigbarhet.

Samlet sett kodifiserer Selvstyreloven en hybrid modell. Grønland gis delegert utenrikskompetanse på overførte saksfelt og kan i praksis forhandle og, etter fullmakt, inngå folkerettslige avtaler, mens staten Danmark bærer den eksterne attribusjonen og ansvaret. Muligheten for uavhengighet er institusjonelt anerkjent, men realisering krever avtalebasert løsrivelse og vil utløse et suksesjonsoppgjør etter folkerettens regler. I mellomtiden er det folkerettens metodiske verktøy som sikrer klar ansvars plassering.

2.4 VCLT som tolkningsramme

VCLT angir den metodiske grunnstrukturen for hvordan traktater skal forstås og hvem som kan binde staten ved traktathandlinger. For det første gir art. 31 og 32 en helhetlig tolkningslære som forener ordlyd, kontekst og formål med senere avtaler og praksis mellom partene. For det andre fastsetter art. 6 til 8 rammene for representasjon, herunder hvilke statlige aktører som ex officio kan opptre på statens vegne, kravet til «full powers» for andre representanter og adgangen til etterfølgende godkjenning. Disse normene sikrer både forutberegnelighet og klarhet i attribusjonen av rettsvirkninger utad.

Utgangspunktet for tolkning er VCLT art. 31 nr. 1, som krever at traktater tolkes i god tro i samsvar med den «vanlige» ordlyden i deres kontekst og i lys av traktatens gjenstand og formål.⁸² Normen er helhetlig. Ordlyden er primus inter pares, men forstås ikke isolert. Kontekst og språklig forståelse virker samtidig. Konteksten omfatter, etter art. 31 nr. 2, traktatens tekst og enhver avtale som er inngått i forbindelse med traktatens avslutning. Videre utvides konteksten dynamisk gjennom art. 31 nr. 3, som pålegger tolkeren å ta hensyn til enhver «etterfølgende avtale» mellom partene om tolkningen av traktaten eller anvendelsen av dens bestemmelser. Og enhver «etterfølgende praksis» som fastslår enighet mellom partene om tolkningen og enhver relevant folkerettslig norm som får anvendelse mellom partene.⁸³ Slik forankres tolkningen i en dialog mellom tekst, institusjonelle formål og faktisk rettsliv.

ILCs «Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice» (2018) fremhever at etterfølgende avtale krever uttrykkelig enighet mellom partene og at etterfølgende praksis må være konsistent og tilstrekkelig representativ til å indikere en felles forståelse. Ensidig praksis uten

⁸² Ruud & Ulfstein, 2018, s.95

⁸³ VCLT art. 31 nr. 2-3. Om rekkevidden, se Dörr/Schmalenbach (2018) s. 571-646.

motpartenes stilltiende eller uttrykkelige aksept vil som regel ha mindre vekt.⁸⁴ Konklusjonene presiserer at institusjonelle beslutninger i traktatorganer kan være tolkningsrelevante i den grad partene har gitt slike organer kompetanse til å spesifisere eller utdype traktatens bestemmelser.⁸⁵ Dette samsvarer med folkerettslig praksis, der internasjonale domstoler regelmessig lar etterfølgende praksis og «subsequent agreements» informere meningsfastsettelsen, uten å oppheve ordlydens forrang.⁸⁶

Art. 31 nr. 3 bokstav c om systemisk integrasjon forankrer tolkningen i rettssystemets helhet ved at andre relevante folkerettslige normer mellom partene tas i betraktning. Bestemmelsen motvirker fragmentering og åpner for å lese spesialregimer i lys av generelle normer og omvendt.⁸⁷ I praksis innebærer dette at tolkeren må identifisere og avveie normer som virker parallelt uten å la senere generelle regler automatisk fortrenge *lex specialis* i den aktuelle traktaten.

Art. 32 anviser «supplerende tolkningsmidler» som kan bekrefte tolkningen etter art. 31 eller kan benyttes for å fastslå mening når fortolkning etterlater teksten «tvetydig eller uklar» og som fører til et «åpenbart urimelig resultat». Supplerende midler er dermed subsidiære, men praktisk viktige. Litteraturen understreker at art. 32 ikke etablerer et hierarki mellom objektiv og subjektiv metode, i stedet kommer til uttrykk et samspill der blant annet forarbeider kan ha vekt i rammen av tekst og kontekst.⁸⁸

Tolkingslæren presiseres og balanseres gjennom representasjonsreglene i VCLT art. 6-8. Art. 6 slår fast at enhver stat har evne til å inngå traktater. Art. 7 identifiserer de statlige aktører som *ex officio* kan representere staten uten «full powers». Statsoverhodet, regjeringssjefen og utenriksministeren og andre representanter må fremvise gyldig fullmaktsbrev for å kunne undertegne eller akseptere rettslige disposisjoner.⁸⁹ Art. 8 åpner for at handlinger foretatt uten nødvendig fullmakt kan bli bindende ved «etterfølgende stadfestelse» fra den kompetente myndighet. Samspillet mellom disse reglene og art. 31-32 er praktisk. For at etterfølgende avtaler og praksis skal kunne ha tolkningsvekt, må de utgå fra handlinger som folkerettslig kan tilskrives staten. Manglende fullmakt kan avskjære slik vekt, mens klar fullmakts- og notifikasjonspraksis tilsvarende kan styrke betydningen av statspraksis som tolkningsdata.⁹⁰

⁸⁴ ILC, Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties, 2018, i Report of the International Law Commission on the work of its seventieth session, UN Doc. A/73/10, konklusjon 4-7.

⁸⁵ ILC A/73/10, konklusjon 11-12.

⁸⁶ Se f.eks. ICJ, Territorial Dispute (Libya/Chad), Judgment, ICJ Reports 1994, avsn. 41-43 og Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, ICJ Reports 2002, avsn. 37-50.

⁸⁷ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c; se Campbell McLachlan, The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention, 54 ICLQ (2005) 279-320.

⁸⁸ Aust (2013) 207-215 og Dörr/Schmalenbach (2018) 647-670.

⁸⁹ VCLT art. 6-7, jf. VCLT art. 2 nr. 1 bokstav c.

⁹⁰ Jf. ILC A/73/10, konklusjon 7 og konklusjon 10.

Representasjonsreglene leses i lys av øvrige VCLT-bestemmelser, særlig art. 46 om påberopelse av interne rettsregler om kompetanse som ugyldighetsgrunn. Etter art. 46 må en stat, for å slippe unna en traktat med henvisning til intern kompetansemangel, påvise at feilen gjaldt en regel av «grunnleggende betydning» og var «åpenbar» for motparten. I kombinasjon med art. 7 og 8 gir dette sterke incentiver til å organisere klar fullmakts forvaltning og sørge for etterfølgende stadfestelse ved behov, fremfor å gjøre ugyldighetsinnsigelser i etterkant.⁹¹ Litteraturen er samstemt om at denne strukturen beskytter legitime forventninger og stabilitet i traktatsprosesser, uten å frata stater muligheten til å korrigere reelle fullmakts feil.⁹²

Samlet sett gir VCLT to komplementære sett av regler som er avgjørende i en sammenligning av Grønland og Svalbard. Tolkingslæren i art. 31-32 sørger for at meningsfastsettelsen skjer tekstnært, formålsoorientert og systembevisst, med vekt på etterfølgende avtaler og praksis der partene faktisk har etablert en felles forståelse. Representasjonsreglene i art. 6-8 avklarer samtidig hvem som kan skape slike rettsvirkninger på statens vegne og hvordan eventuelle fullmakts mangler kan repareres. Denne doble rammen utgjør dermed den metodiske basis for analysen i de følgende kapitlene.

⁹¹ VCLT art. 8 og 46; se videre Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 46-47.

⁹² Aust (2013) s. 71-86 og Dörr/Schmalenbach (2018) s. 152-176 (art. 7) og s. 780-815 (art. 46).

3. Kompetansefordeling og ekstern attribusjon

3.1 Grønland: fullmakts praksis, mandatbrev og risikoen for *ultra vires*

VCLT fastslår at traktatkompetansen tilkommer staten etter art. 6, mens representasjon reguleres av art. 7–8. Statsoverhodet, regjeringssjefen og utenriksministeren har ex officio fullmakt til de fleste traktathandlinger uten særskilt fullmaktsbrev, mens andre må legitimeres ved gyldige «full powers» utstedt av kompetent myndighet etter art. 7.⁹³ I praksis gjelder en presumption of regularity. Det vil si at dersom fullmakten fremstår autentisk og riktig utstedt, aksepteres den normalt uten nærmere kontroll av interne regler.⁹⁴ Feil ved representasjonen kan kureres ved etterfølgende stadfestelse jf. art. 8. Ugylldighet på grunnlag av interne kompetanseregler krever at feilen gjelder en grunnleggende regel og var åpenbar for motparten etter art. 46. Tilsammen beskytter dette motpartens legitime forventninger, samtidig som staten kan styre egne fullmakter. I komparative kontekster med modeller som Grønland og Svalbard må handlinger utad skje enten gjennom ex officio-organene eller via gyldige fullmaktsbrev. Overskridelser kan ratiheres, men innsigelser mot gyldighet når motparten var i god tro vil sjelden føre frem.⁹⁵

Grønlands internasjonale handleevne hviler på en delegasjonsmodell forankret i Selvstyreloven, hvor §§ 11-13 åpner for at grønlandske myndigheter kan forhandle og innenfor overførte saksfelt inngå folkerettslige avtaler.⁹⁶ Ordningen endrer ikke at Danmark forblir folkerettslig ansvarlig utad. Spørsmålet er hvordan representasjonen organiseres slik at tredjeparter kan stole på at handlinger foretatt av grønlandske representanter binder staten etter reglene i VCLT art. 6-8. I praksis løses dette gjennom en kombinasjon av klare fullmaktsbrev utstedt av kompetent dansk myndighet. Presise mandatbrev angir forhandlingsrom og kompetanse, samt rutiner for varsling til fullmektiger og motparter. Slik dokumentasjon tilfredsstiller VCLTs krav om at andre enn statsoverhode, regjeringssjef og utenriksminister må legitimere sin kompetanse skriftlig.⁹⁷

Kjernen i en sterk fullmakts praksis er etterprøvbarehet. Fullmaktsbrevet bør identifisere representanten, angi hvilke traktathandlinger som kan foretas og vise til intern hjemmel som selvstyreloven § 13. Dette svarer til internasjonal sekretariats praksis, som legger til grunn en presumpsjon for at et tilsynelatende autentisk fullmakts dokument utstedt av en kompetent myndighet er gyldig.⁹⁸ Mandatbrev spiller en komplementær rolle ved å presisere en saklig og materiell ramme for forhandlingene. Videre fastsetter mandatbrevet materielle minimumskrav og eventuelle «stoppunkter», og avklarer behovet for ny instruks ved avvik. Selv om mandatbrevet i utgangspunktet

⁹³ Aust (2013) s. 79-82

⁹⁴ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 171-176

⁹⁵ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 160-170 og Aust (2013) s. 84-86

⁹⁶ Lov nr. 473 av 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, særlig kap. 3 (§§ 11-13).

⁹⁷ VCLT art. 7 nr. 1 og art. 2 nr. 1 bokstav c; jf. art. 7 nr. 2

⁹⁸ Aust (2013) s. 79-83 og Dörr/Schmalenbach (2018) s. 152-176

er et internt styringsdokument, reduserer det risikoen for at forhandleren trår utenfor sin kompetanse og det legger til rette for en effektiv anvendelse av VCLT art. 8 dersom det blir nødvendig.⁹⁹

Risikoen for ultra vires oppstår når en representant handler uten gyldig fullmakt eller overskrider et gitt mandat. VCLT håndterer slike avvik i to trinn. For det første kan staten rette feilen ved etterfølgende stadfestelse, jf. art. 8. Dersom kompetent myndighet i Danmark bekrefter en handling foretatt uten nødvendig fullmakt, blir staten bundet som om fullmakten forelå i utgangspunktet.¹⁰⁰ For det andre begrenser art. 46 muligheten til å påberope intern kompetansemangel som ugyldighetsgrunn overfor en motpart. Kun «en tilsidesettelse av en regel i dens interne rett vedrørende kompetansen til å inngå traktater» som gjelder «en regel av grunnleggende betydning» og som var «åpenbar» for den andre parten, kan gi grunnlag for ugyldighet.¹⁰¹ Åpenbarhetskravet knyttes til en objektiv vurdering som beror på om feilen «ville være klart for enhver stat» som opptrer i samsvar med vanlig praksis. Teori og praksis viser at terskelen er høy.¹⁰²

I Grønland sitt tilfelle innebærer dette at tredjestater i utgangspunktet kan forholde seg trygt til klart utformede fullmaktsbrev og til signaturer avgitt av organer med notorisk kompetanse. For eksempel danske ex officio-organer etter VCLT art. 7 nr. 2, eller grønlandske representanter som fremlegger gyldige «full powers» utstedt av kompetent dansk myndighet.¹⁰³ Skulle det oppstå tvil, er art. 8 en smidig vei til binding ved at kompetent myndighet uttrykkelig stadfester disposisjonen, enten i form av et nytt fullmaktsbrev, en note til depositaren eller ved ratifikasjon. Bare der motparten åpenbart burde ha forstått at grunnleggende interne regler var tilsidesatt åpner art. 46 for ugyldighet utad.¹⁰⁴

Praktiske retningslinjer følger naturlig av dette rammeverket. For det første bør fullmaktsbrevene standardiseres og publiseres i den grad det er mulig, eventuelt ved å følge FN-sekretariatets veileder for «credentials and full powers». Dette for å gjøre tredjestaters aktsomhetsvurdering enkel.¹⁰⁵ Videre bør mandatbrev og instruks knyttes til eksplisitte triggerpunkter som krever ny godkjenning, slik at forhandlingsrommet ikke forsvinner. Til slutt bør det etableres rutiner for rask notifikasjon for å unngå rettsusikkerhet. Disse tiltakene gir omverdenen legitime forventninger som VCLT beskytter, samtidig som de reduserer sannsynligheten for ultra vires-situasjoner og for strid om gyldighet.

At den folkerettslige tilskrivningen forblir statlig, underbygges av klassisk rettspraksis. PCIJs dom i Eastern Greenland illustrerer at internasjonale organer legger betydelig vekt på utenriksministerens ytringer og statens ytre opptreden når de vurderer om en folkerettslig forpliktelse foreligger.

⁹⁹ Aust (2013) s. 84-86.

¹⁰⁰ VCLT art. 8.

¹⁰¹ VCLT art. 46 nr. 1-2.

¹⁰² ICJ, Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 46-47 og Aust (2013) s. 256-260.

¹⁰³ VCLT art. 7 nr. 2; jf. praksis referert hos Dörr/Schmalenbach (2018) s. 160-170.

¹⁰⁴ VCLT art. 46, se Aust (2013) s. 258-260.

¹⁰⁵ Aust (2013) s. 81-83, se også Dörr/Schmalenbach (2018) s. 171-176.

Domstolen vektla ikke interne forbehold som ikke var gjort gjeldende på en måte som var åpenbar for motparten.¹⁰⁶ I nyere teori understrekes på samme måte at art. 46 er utformet for å beskytte traktatsikkerheten. Stater kan ikke uten videre skyve interne feil over på andre og det er derfor bedre administrativ praksis er det foretrukne botemiddelet.¹⁰⁷ For Grønland tilsier det at den praktiske risikoen håndteres gjennom klare fullmakter, nøyaktige mandatbrev og aktiv bruk av art. 8 når grensen utfordres.

3.2 Svalbard, enhetlig norsk traktatkompetanse og eksterne begrensninger fra Svalbardtraktaten

Norges traktatkompetanse er enhetlig og utøves av staten gjennom de konstitusjonelle organene etter Grunnloven § 26.¹⁰⁸ Svalbard er ikke et selvstendig folkerettslig subjekt, men en integrert del av Norge som folkerettslig er underlagt Svalbardtraktaten. Traktatens art. 1 bekrefter norsk suverenitet over øygruppen, samtidig som den pålegger materielle og funksjonelle begrensninger for hvordan suvereniteten kan utøves. Disse begrensningene er likebehandling av borgere og selskaper fra traktatpartene i økonomisk virksomhet, et nøytralt skatte- og avgifts regime og demilitarisering. Begrensningene griper ikke inn i hvem som representerer Norge utad, men i hvordan norsk myndighet må utøves i landterritoriet og i territorialfarvannet.¹⁰⁹

Det folkerettslige bildet kan dermed beskrives som en modell for begrenset suverenitet. Norge har full traktatkompetanse og jurisdiksjon, men innenfor Svalbards territorium må regulering, forvaltning og håndheving innrettes slik at traktatens forpliktelser om ikke-diskriminering og nøytral beskatning etterleves.¹¹⁰ Det følger av art. 2-3 at adgang til og utøvelse av næringsvirksomhet på Svalbard ikke kan differensieres på grunnlag av nasjonalitet og av art. 8 at skatter, avgifter og gebyrer ikke må virke diskriminerende eller være utformet som skjulte handelshindre. Rettslig sett fordrer dette generelle, saklige og forholdsmessige regler som gjelder likt for like tilfeller, med virkemidler som lar seg kontrollere mot traktatens tekst og formål.¹¹¹

Utenfor territorialgrensen er utgangspunktet et annet. I økonomisk sone og på kontinentalsokkelen virker UNCLOS som *lex generalis* for kyststatens rettigheter og plikter. Kyststaten har suverene rettigheter til å utforske, utnytte, bevare og forvalte naturressurser i økonomisk sone og eksklusive rettigheter til kontinentalsokkelens naturforekomster, herunder de «sedentary species» som definert i

¹⁰⁶ PCIJ, Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), Judgment, 1933, PCIJ Series A/B No. 53, s. 71-73.

¹⁰⁷ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 168-176 og Aust (2013) s. 256-260.

¹⁰⁸ Kongeriket Norges Grunnlov (17. mai 1814, senere endret) § 26.

¹⁰⁹ Svalbardtraktaten art. 2-3, 8 og 9

¹¹⁰ Ulfstein (1995) s. 141-150.

¹¹¹ Ulfstein (1995) s. 115-150, se også Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 245-268.

art. 77 nr. 4.¹¹² Svalbardtraktaten inneholder ingen uttrykkelig regulering av havområdene utenfor territorialfarvannet og norsk hoved oppfatning har derfor vært at traktatens likebehandlingsregime er territorielt forankret til landterritoriet og territorialhavet, mens havområdene utenfor reguleres av UNCLOS.¹¹³ Denne tilnærmingen innebærer at forvaltningstiltak i økonomisk sone og på sokkelen vurderes etter havrettens kriterier om bestand vern, bærekraft og kyststatskompetanse og ikke etter Svalbardtraktatens likebehandlingsklausuler.¹¹⁴

Snøkrabbedommen illustrerer hvordan denne kompetansefordelingen fungerer i praksis. Høyesterett la til grunn at snøkrabbe på kontinentalsokkelen klassifiseres som «sedentary species» etter UNCLOS art. 77 nr. 4 og at fangst derfor forutsetter norsk tillatelse som uttrykk for kyststatens eksklusive sokkelrettigheter.¹¹⁵ Dommen er et klart eksempel på at kompetansen til havs utledes direkte av havretten, uavhengig av Svalbardtraktatens likebehandlingsregime på land og i territorialfarvannet. Samtidig gjelder traktatens ikke-diskrimineringslogikk fullt ut for tiltak som gjelder virksomhet på land og for sjøterritoriet. Norge må vise at reglene har legitime formål og er egnet og nødvendige uten å favorisere norske subjekter.¹¹⁶

Ved tolkning må forholdet mellom Svalbardtraktaten og havretten avklares etter VCLT. En helhetlig tolkning etter art. 31 legger vekt på ordlyd, kontekst og formål, supplert av forarbeider og omstendigheter etter art. 32 der det er nødvendig. Der flere regimer virker parallelt, tilsier systemisk integrasjon at Svalbardtraktaten leses i lys av relevante regler i folkeretten ellers.¹¹⁷ I tillegg kan etterfølgende avtaler eller praksis mellom partene tillegges vekt, forutsatt at de er klare, konsistente og uttrykker en felles forståelse. Dette har ILC understreket i sine konklusjoner om etterfølgende avtale og praksis.¹¹⁸

Det samlede rettsbildet er derfor at Norge har enhetlig traktatkompetanse og opptre folkerettslig på vegne av Svalbard. Til havs utøves myndighet etter det generelle havrettslige rammeverket i UNCLOS, med kyststatsrettigheter i økonomisk sone og på sokkelen som primær referanse. På land og i territorialfarvannet må tiltak innrettes slik at Svalbardtraktatens krav om likebehandling og nøytralt skatte- og avgifts regime respekteres. Dette dobbelte rammeverket forutsetter en konsekvent forvaltningspraksis og en klar metodisk forankring i VCLT, slik at legitimiteten i norsk myndighetsutøvelse kan etterprøves. Svalbardtraktaten begrenser ikke Norges traktatkompetanse, men den styrer utøvelsen av suverenitet på og ved øygruppen på en måte som reflekterer traktatens

¹¹² UNCLOS art. 56 og 77, særlig art. 77 nr. 4.

¹¹³ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212 og Ulfstein (1995) s. 151-169.

¹¹⁴ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-c.

¹¹⁵ HR-2019-282-S (Høyesterett, storkammer), avsn. 87-105, jf. UNCLOS art. 77 nr. 4.

¹¹⁶ Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8 og Ulfstein (1995) s. 141-150.

¹¹⁷ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c.

¹¹⁸ ILC (2018) konklusjon 4-6 og 8-10.

opprinnelige avveining mellom suverenitetsanerkjennelse og internasjonale garantier for likebehandling.¹¹⁹

3.3 Komparativ analyse, hvordan interne ordninger påvirker eksterne bindinger

Sammenstillingen av Grønland og Svalbard viser to ulike modeller for hvordan interne statsrettslige ordninger filtrerer statens folkerettslige handlinger, uten at dette endrer hovedregelen om at folkerettslig binding forblir statlig. Etter VCLT er traktatkompetanse en statlig kapasitet som ikke avhenger av intern organisering, mens spørsmålet om hvem som kan binde staten løses gjennom representasjonsreglene i artiklene 7 og 8. Ex officio-fullmakten til statsoverhode, regjeringssjef og utenriksminister etablerer et ytre, lett gjenkjennelig autorisasjonsnivå, og full powers-kravet for andre representanter skaper forutsigbarhet for motparter.¹²⁰ Hovedpoenget i den komparative analysen er at Grønlands delegasjonsmodell og Svalbards eksterne traktatbegrensninger påvirker hvordan Norge og Danmark innretter sine beslutningsprosesser og forvaltningsregimer, men ikke hvem som bærer de folkerettslige rettigheter og plikter. Dermed er det VCLTs representasjons- og ugyldighetslære som bestemmer bindingens skjebne utad.

På Grønland er effekten av Selvstyreloven primært prosessuell.¹²¹ For at denne modellen skal gi folkerettslig virkning må den tolkes i lys av VCLT. Doktrinen og praksis er samstemte om at denne «åpenbarhetsregelen» beskytter traktatsikkerheten. Interne feil binder staten dersom de ikke var åpenbare for motparten.¹²² Effekten er at Grønlands interne autonomi reelt kan utøves internasjonalt, samtidig som de folkerettslige konsekvensene kanaliseres gjennom klare fullmakter og rathabering.

For Svalbard er bildet speilvendt. Her er traktatkompetansen entydig norsk og utøves gjennom Grunnloven § 26, men suverenitetsutøvelsen på og ved øygruppen er materiellrettslig bundet av Svalbardtraktatens krav til likebehandling og nøytral beskatning i landterritoriet og territorialfarvannet.¹²³ Interne norske beslutninger må derfor utformes slik at de lar seg kontrollere mot Svalbardtraktatens art. 2-3 og 8. Denne kontrollen skjer ikke ved å gripe inn i representasjonen, men ved at innholdet i reglene testes mot traktatens formål og struktur etter VCLT art. 31-32, samt i lys av etterfølgende praksis og systemisk integrasjon med havretten.¹²⁴ Utenfor territorialgrensen virker UNCLOS som *lex generalis*. Kyststatskompetansen i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen utledes direkte av havretten, noe Høyesteretts snøkrabbedommen illustrerer og derved underlegger

¹¹⁹ Ruud & Ulfstein, 2018, s. 164

¹²⁰ VCLT art. 7 nr. 2 bokstav a-c og art. 2 nr. 1 bokstav c, jf. Aust (2013) s. 71-86.

¹²¹ Lov nr. 473 av 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, kap. 3 (§§ 11-13).

¹²² ICJ, Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 46-47, se også Aust (2013) s. 256-260.

¹²³ Svalbardtraktaten, art. 1-3 og 8; Kongeriket Norges Grunnlov § 26.

¹²⁴ VCLT art. 31-32; ILC, Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties (2018) konklusjon 4-10.

fangst lisenskrav som en direkte følge av art. 77 nr. 4.¹²⁵ Dermed påvirker Svalbardtraktaten ikke hvem som binder Norge, men hvordan Norge lovlig kan innrette sin forvaltning i bestemte geografiske soner. Den eksterne grensen er altså traktatens materiellrett, ikke dens representasjonsregler.

Det komparative snittet kan derfor beskrives slik at på Grønland produserer intern delegasjon et behov for ekstern legitimasjon gjennom klare fullmakter og ratihabering. På Svalbard produserer eksterne traktatbegrensninger et behov for intern regelutforming som tilfredsstiller kravene til likebehandling og nøytral beskatning. I begge tilfeller er det VCLT som stabiliserer rettsstillingen utad. Art. 7 gjør at motparter kan stole på signatur fra ex officio-organer uten ytterligere bevis. Art. 8 lar staten rette fullmakts mangler når den ønsker å stå ved sin disposisjon og art. 46 forhindrer misbruk av interne feil som påskudd for å fraskrive seg bindinger.¹²⁶ Dette er også kjernen i eldre og nyere rettspraksis. I Eastern Greenland-dommen la PCIJ betydelig vekt på ytre opptreden og autoritet hos utenriksministeren og avviste at interne forbehold som ikke var gjort gjeldende utad, kunne frata handlingen folkerettslig virkning.¹²⁷ I Gabčíkovo-Nagymaros fremhevet ICJ tilbakeholdenhet med å godta ugyldighetsinnsigelser basert på interne forhold, nettopp for å verne traktaters stabilitet.¹²⁸

Samtidig utløser modellene ulike risikoprofiler. På Grønland ligger risikoen primært i ultra vires-situasjoner. Dersom forhandlere går utover fullmakten, kan omverdenen bli usikker på om avtalen binder Danmark.¹²⁹ På Svalbard ligger risikoen i materiell traktatkonflikt. Dersom et norsk tiltak på land eller i territorialfarvannet indirekte favoriserer norske subjekter eller belastningen ikke står i forhold til et legitimt formål, kan det hevdes å stride mot art. 2-3 eller 8. Tilnærmingen for å besvare problemet synes å være metodisk. Saker må utredes og begrunnes etter en traktattolkning i tråd med VCLT art. 31-32 og forvaltningen må opparbeide en konsistent og offentlig kjent praksis som kan tillegges vekt som «etterfølgende praksis» etter VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b, slik ILCs konklusjoner forutsetter.¹³⁰

Den komparative lærdommen er altså dobbel. Begge tilfeller bekrefter traktatrettens enhetsprinsipp. Ekstern attribusjon er og blir statlig. Selv der internretten skaper betydelig autonomi, er det staten som binder seg. Videre viser tilfellene at hvor rettslig usikkerhet oppstår varierer. For Grønland oppstår det ved representasjon og fullmakter, mens for Svalbard ved materiell innholdskontroll opp mot en lex specialis og havrettens fordelingsnormer. For rettsanvendelsen innebærer det at sterke løsninger på Grønland først og fremst er et spørsmål om god fullmakts forvaltning, mens sterke løsninger på Svalbard er et spørsmål om tolkningskonsistens og ikke-diskriminerende gjennomføring. Begge spor

¹²⁵ UNCLOS art. 56 og 77 og HR-2019-282-S (snøkrabbe), avsn. 87-105.

¹²⁶ VCLT art. 7-8 og 46, se også Aust (2013) s. 71-86, 256-260.

¹²⁷ PCIJ, Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), Judgment, 1933, PCIJ Series A/B No. 53, s. 71-73.

¹²⁸ Gabčíkovo-Nagymaros (1997), avsn. 46-47.

¹²⁹ Jf. FN-sekretariatets praksis om credentials/full powers, omtalt hos Aust (2013) s. 81-83 og Dörr/Schmalenbach (2018) s. 171-176.

¹³⁰ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b-c; ILC (2018) konklusjon 8-10.

understøttes av VCLTs arkitektur og den tilbakeholdne ugyldighetslæren i art. 46, som reduserer faren for at interne friksjoner materialiserer seg som eksterne ugyldighetskonflikter.¹³¹ Til sist understreker sammenstillingen betydningen av å skille klart mellom interne og eksterne rettslige nivåer i analyse og argumentasjon. Interne ordninger er nødvendige for effektiv styring og demokratisk forankring, men de må anvende et folkerettslig språk for å skape bindinger som andre stater kan stole på. Det språket leveres av VCLT og det suppleres UNCLOS og for Svalbards tilfelle av den spesielle balansen Svalbardtraktaten innfører på land. Når disse rammeverkene anvendes disiplinert, blir de interne variasjonene håndterbare i folkerettslig forstand.

¹³¹ VCLT art. 8 og 46, se også Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212, 245-268 og Ulfstein (1995) s. 141-169.

4. Forbehold og oppsigelse

4.1 *Object and purpose*-testen - hvordan UNCLOS reservasjonsforbud påvirker partenes handlingsrom

Et sentralt spørsmål i traktatretten er hvordan statene kan uttrykke forbehold og tolkningsuttalelser uten å undergrave traktatens integritet. Dette balanseres gjennom *object and purpose*-testen i VCLT art. 19 bokstav c, som setter grenser for hvilke forbehold som er tillatt, og hvordan slike erklæringer skal forstås i lys av traktatens formål og gjenstand.¹³² Bestemmelsen bygger på et grunnleggende prinsipp om at en stat ikke kan tiltre en traktat og samtidig unnta seg fra forpliktelser som er vesentlige for traktatens struktur.¹³³ Samtidig åpner VCLT for at stater kan fremsette tolkningsuttalelser som klargjør hvordan de selv forstår bestemmelser, uten at dette utgjør et forbehold i juridisk forstand.¹³⁴ Skillet mellom disse to instrumentene har stor betydning for å avklare statenes handlingsrom, særlig i traktater som UNCLOS, hvor reservasjonsforbudet i art. 309 sterkt begrenser muligheten for unntak.

Et forbehold defineres som en ensidig erklæring, fremsatt av en stat når den undertegner, ratifiserer, godkjenner eller tiltre en traktat, hvor formålet er å utelukke eller endre den rettslige virkning av visse bestemmelser i traktaten i forhold til staten selv.¹³⁵ Forbehold er altså et instrument for å tilpasse en traktatforpliktelse uten å avvise hele avtalen. VCLT art. 19 fastsetter tre kumulative grenser, forbehold er ikke tillatt dersom traktaten uttrykkelig forbyr det, dersom traktaten bare tillater visse typer forbehold eller dersom forbeholdet er uforenlig med traktatens gjenstand og formål. Den siste kategorien krever en materielt innholdsmessig vurdering som veier statens forbehold mot traktatens strukturelle kjerne. I praksis betyr dette at det avgjørende spørsmålet ikke er hvordan forbeholdet er formulert, men hvilken virkning det har på traktatens system.¹³⁶

ICJ behandlet for første gang *object and purpose*-testen i *Reservations to the Genocide Convention* (1951), hvor den slo fast at et forbehold er uforenlig dersom det strider mot konvensjonens essensielle formål.¹³⁷ Etterfølgende praksis har videreutviklet dette til en funksjonell test. Forbeholdet må vurderes i lys av traktatens tekst, struktur og formål som helhet og ikke kun isolert.¹³⁸ ILC har i sine *Guide to Practice on Reservations to Treaties* (2011) presisert at et forbehold er uforenlig dersom det “deprives one or more provisions of their essential content” eller undergraver «the balance of rights

¹³² VCLT art. 19 bokstav c

¹³³ Aust (2013) s. 122-125.

¹³⁴ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 302-306.

¹³⁵ VCLT art. 2 nr. 1 bokstav d.

¹³⁶ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 308-310 og Aust (2013) s. 126-128.

¹³⁷ ICJ, *Reservations to the Genocide Convention*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1951, s. 29.

¹³⁸ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 312-318.

and obligations» som utgjør traktatens system.¹³⁹ Testen er derfor ikke formell, men den spør om traktatens sentrale funksjon fortsatt kan oppfylles dersom forbeholdet opprettholdes.

Tolkningsuttalelser må skilles fra forbehold. De er uttrykk for en parts forståelse av bestemte bestemmelser, men har ikke som formål å endre de rettslige virkningene av traktaten.¹⁴⁰ Skillet kan være subtilt, særlig når en tolkningsuttalelse formuleres restriktivt. Dersom en erklæring i realiteten søker å begrense eller endre en forpliktelse, må den klassifiseres som et forbehold og vurderes etter art. 19.¹⁴¹ ILCs *Guide to Practice* foreslår derfor en funksjonell tilnærming hvor det avgjørende er erklæringens virkning, ikke dens ordlyd.¹⁴² Tolkningsuttalelser er tillatt selv der forbehold er forbudt, forutsatt at de ikke påvirker traktatens rettslige forpliktelser eller dens *object and purpose*.¹⁴³

Statene bruker tolkningsuttalelser som et politisk og juridisk verktøy for å uttrykke forståelse, uten å utfordre traktatens integritet. ICJ har lagt til grunn at slike erklæringer ikke binder andre parter, men kan ha tolkningsvekt dersom de er uttrykk for en konsistent statspraksis.¹⁴⁴ For multilaterale traktater med sterke institusjonelle ordninger, som UNCLOS, kan tolkningsuttalelser også bidra til å oppklare nasjonale posisjoner uten å true den rettslige enheten som forbeholdsforbudet verner.¹⁴⁵

UNCLOS etablerer i art. 309 et eksplisitt og absolutt reservasjonsforbud. «No reservations or exceptions may be made to this Convention unless expressly permitted by other articles of this Convention.» Dette forbudet er begrunnet i behovet for universell og enhetlig anvendelse av havrettens regler.¹⁴⁶ Traktatens kompleksitet og systemkarakter gjør at selektive forbehold ville kunne undergrave hele rettssystemet.¹⁴⁷

Forbudet i art. 309 suppleres av art. 310, som tillater stater å fremsette erklæringer eller uttalelser «made without purporting to exclude or to modify the legal effect of the provisions of this Convention». Dette gir et snevert, men viktig handlingsrom for tolkningsuttalelser. Statene kan klargjøre sin forståelse av bestemmelser, for eksempel om maritime grenser eller jurisdiksjon, men uten å endre sine folkerettslige forpliktelser.¹⁴⁸ I praksis har mange stater benyttet art. 310 til å legge frem erklæringer ved ratifikasjon, særlig om forståelsen av kontinentalsokkelens avgrensning,

¹³⁹ ILC, *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, med kommentarer (2011), guideline 3.1.5.

¹⁴⁰ ILC (2011), guideline 1.2.

¹⁴¹ Aust (2013) 134-136.

¹⁴² ILC (2011), guideline 1.3.

¹⁴³ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 321-323.

¹⁴⁴ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (2006), Judgment, ICJ Reports 2006, avsn. 49-50.

¹⁴⁵ Alan Boyle, *Further Development of the Law of the Sea Convention: Mechanisms for Change* (2016) 29 *International Journal of Marine and Coastal Law* 351, 356-358.

¹⁴⁶ Tullio Treves, "The Law of the Sea Convention and the Reservations Prohibition," (1985) 15 *Ocean Development and International Law* 115, 118-120.

¹⁴⁷ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 31-35.

¹⁴⁸ Aust (2013) s. 139-141.

navigasjonsrettigheter og ressursforvaltning.¹⁴⁹ Disse erklæringene har blitt akseptert som legitime fordi de ikke bryter med object and purpose-testen.¹⁵⁰

Håndhevelsen av reservasjonsforbudet i UNCLOS har vært konsekvent. ILC og senere rettspraksis har lagt til grunn at ethvert forbehold som søker å endre bestemmelser ville være uforenlig med traktatens struktur.¹⁵¹ Dette bekreftes også av statenes egen praksis. I stedet for å gjøre forbehold har de søkt å oppnå politisk fleksibilitet gjennom tolkningsuttalelser, institusjonelle prosesser og senere avtaler.¹⁵² Dermed fungerer art. 309-310 som en fleksibilitet ved at traktaten stenger for unntak, men åpner for dialog og utvikling gjennom fortolkning og etterfølgende praksis i tråd med VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-b.¹⁵³

I traktater som UNCLOS, hvor reservasjonsforbudet er absolutt, flyttes rettslig dynamikk fra forbehold til tolkning ved object and purpose-testen. Dette gir systemet stabilitet og forutsigbarhet, men fordrer at tolkningsuttalelser brukes ansvarlig og transparent. VCLTs rammeverk og ILCs retningslinjer sørger for at grensene mellom lovlig tolkning og uforenlig forbehold opprettholdes. Samlet sett viser dette at traktatretten ikke bare begrenser statenes frihet, men også strukturerer den. Forbeholdsforbudet i UNCLOS tvinger statene til å uttrykke uenighet gjennom fortolkning og praksis snarere enn unntak og slik opprettholdes traktatens enhet uten å stifte dens utviklingsmuligheter.¹⁵⁴

4.2 *Rebus sic stantibus*, høy terskel og begrenset anvendelse for Svalbardtraktaten

Prinsippet om *rebus sic stantibus*, kodifisert i VCLT art. 62, tillater unntaksvis at en stat kan vise til en «grunnleggende endring av omstendighetene» som grunnlag for å si opp eller suspendere en traktat. Det er imidlertid et av folkerettens mest restriktivt anvendte prinsipper, nettopp fordi det utfordrer stabiliteten i traktatforpliktelser og den gjensidige tilliten mellom stater.¹⁵⁵ I VCLT er prinsippet formulert som en snever nød ventil. Bare dersom endringen er grunnleggende, uventet, og rører ved et forhold som utgjorde en vesentlig forutsetning for partenes samtykke til å være bundet, kan det gi grunnlag for å bringe traktaten til opphør.¹⁵⁶ Samtidig slår bestemmelsens nr. 2 fast at prinsippet ikke kan påberopes for traktater som fastsetter grenser, eller der endringen er et resultat av partens egne

¹⁴⁹ Se oversikt i United Nations, Law of the Sea Bulletin, No. 111 (2023), Annex: Declarations upon ratification.

¹⁵⁰ Boyle (2016) s. 357-360.

¹⁵¹ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 329-331, jf. ILC (2011), guideline 4.5.

¹⁵² Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 37-41.

¹⁵³ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-b og ILC, Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018), konklusjon 8-10.

¹⁵⁴ Boyle (2016) s. 363-366 og Aust (2013) s. 142-144.

¹⁵⁵ Dörr/Schmalenbach (2018) s. 1098-1102.

¹⁵⁶ VCLT art. 62 nr. 1 bokstav a-b.

folkerettsbrudd. Summen er en doktrine med svært høy terskel, som i praksis verner traktaters stabilitet fremfor å åpne for fleksibilitet.

ICJs praksis bekrefter denne tilbakeholdenheten. I *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (1997) avviste Domstolen Ungarns forsøk på å vise til art. 62 for å slippe sine forpliktelser etter en bilateral vannkrafttraktat med Slovakia.¹⁵⁷ Domstolen fastslo at selv betydelige endringer i miljø- og økonomiske forhold ikke utgjorde en «grunnleggende endring» i traktatens forutsetninger, men snarere et behov for å tolke og tilpasse gjennom samarbeidsmekanismer.¹⁵⁸ Prinsippet er «strictly applied» og må forstås som bare relevant der traktatens videre anvendelse er radikalt uforenlig med de omstendigheter som lå til grunn for dens inngåelse.¹⁵⁹ I litteraturen har dette blitt omtalt som et uttrykk for traktatrettens stabilitetsprinsipp. Stater må kunne stole på at traktater består selv under endrede forhold, med mindre selve den folkerettslige balansen er blitt meningsløs.¹⁶⁰

Overført til Svalbardtraktaten er det vanskelig å se at *rebus sic stantibus* kunne gi grunnlag for å fraskrive Norge eller andre parter fra forpliktelsene i avtalen. Traktaten er et klassisk eksempel på en konstituerende traktat. Den etablerer og anerkjenner norsk suverenitet over øygruppen, samtidig som den fastsetter rettigheter og plikter som definerer denne suverenitetens innhold.¹⁶¹ Slike traktater har en permanent karakter som ligger nær de kategoriene som VCLT art. 62 nr. 2 søker å skjerme, nemlig traktater som fastsetter territoriale og institusjonelle ordninger.¹⁶² Selv om klimaendringer, økt ressursinteresse og nye sikkerhetspolitiske realiteter har endret den praktiske betydningen av Svalbard, har ikke disse endringene opphevet traktatens grunnforutsetning.¹⁶³

Det som har endret seg er snarere tolkningskonteksten. Nye typer økonomisk aktivitet og økende geopolitisk rivalisering gjør at forvaltningen av Svalbard må skje innenfor en dynamisk folkerettslig ramme. Dette understreker hvorfor VCLT art. 31-32 om helhetlig tolkning og etterfølgende praksis er mer relevant enn art. 62 som opphørsgrunn.¹⁶⁴ Folkeretten løser slike endringer ved tolkningsutvikling, ikke ved oppsigelse. Det norske svaret på nye realiteter i og rundt Svalbard har derfor vært å tilpasse gjennom forvaltning i lys av traktaten.

Snøkrabbedommen illustrerer denne mekanismen i praksis.¹⁶⁵ Dommen gjaldt om EU-fartøyer kunne vise til Svalbardtraktatens likebehandlingsregime for å kreve rett til fangst uten norsk tillatelse.

¹⁵⁷ ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 104-112.

¹⁵⁸ Ibid., avsn. 113-114.

¹⁵⁹ Ibid., avsn. 104.

¹⁶⁰ Aust (2013) s. 254-260.

¹⁶¹ Svalbardtraktaten art. 1-3 og 8-9

¹⁶² Dörr/Schmalenbach (2018) s. 1105-1108.

¹⁶³ Ulfstein (1995) s. 145-150.

¹⁶⁴ VCLT art. 31-32; ILC, *Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice* (2018), konklusjon 4-6.

¹⁶⁵ HR-2019-282-S (snøkrabbe).

Høyesterett fastslo at snøkrabbe omfattes av kyststatens eksklusive rettigheter på sokkelen.¹⁶⁶

Dommen bygget på en systematisk bruk av UNCLOS, supplert av Svalbardtraktatens territoriale virkeområde. Dommen illustrerer at rettslige endringer i Arktis håndteres gjennom tolkning og forvaltningsrettslig praksis, ikke ved å reise spørsmål om traktatens gyldighet.

Denne linjen harmonerer med folkerettens generelle preferanse for interpretative adaptasjon fremfor treaty termination.¹⁶⁷ Endrede faktiske omstendigheter kan gi grunnlag for ny praksis og justerte forvaltningsmodeller, men ikke for ensidig opphevelse. Den norske tilnærmingen ligger helt i tråd med prinsippet om systemisk integrasjon, som forutsetter at eldre traktater skal leses i sammenheng med senere folkerettslig utvikling.¹⁶⁸

At rebus sic stantibus ikke kan anvendes på Svalbardtraktaten, følger derfor både av traktatens karakter og av den internasjonale praksisens stabilitetsorientering. Traktaten er et strukturerende dokument i det internasjonale Arktis-regimet, ikke en midlertidig avtale som kan fristilles ved endrede forhold.¹⁶⁹ Tolkning, praksis og forvaltning er de mekanismene for å håndtere endring, mens oppsigelse eller suspensjon etter art. 62 ville undergrave traktatrettens grunnprinsipper om pacta sunt servanda og folkerettslig forutsigbarhet.¹⁷⁰

I et folkerettslig perspektiv viser derfor både ICJs og Høyesteretts tilnærming at rebus sic stantibus i dag primært har en normativ funksjon, som en påminnelse om at traktater hviler på gjensidig tillit og at brudd på denne bare kan rettfærdiggjøres i unntakstilfeller.

4.3 UNCLOS art. 317, konsekvenser av den snevre oppsigelsesadgangen for arktiske stater

UNCLOS er et pakke-forlik som etablerer en omfattende kodifikasjon av kyststatens rettigheter og plikter fra kystlinjen og ut til det åpne hav. Konvensjonen forbyr forbehold, men åpner for uttreden etter art. 317. Bestemmelsen er imidlertid utformet som en smal ventil. Oppsigelse må skje ved skriftlig melding til depositaren og trer først i kraft ett år etter at meldingen er mottatt, med mindre det angis en senere dato.¹⁷¹ Videre presiserer art. 317 nr. 3 at oppsigelse på ingen måte berører forpliktelser som binder staten uavhengig av regler av sedvanerettslig karakter som konvensjonen også reflekterer.

¹⁶⁶ Ibid., avsn. 87-105; jf. UNCLOS, art. 77 nr. 4.

¹⁶⁷ Boyle (2016) s. 351, 355-358.

¹⁶⁸ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c; ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, ICJ Reports 2010, avsn. 193-204.

¹⁶⁹ Ulfstein (1995) s. 169-174.

¹⁷⁰ Aust (2013) s. 259-260 og Dörr/Schmalenbach (2018) s. 1110-1113.

¹⁷¹ UNCLOS art. 317 nr. 1.

For arktiske kyststater innebærer dette at en eventuell uttreden i liten grad frigjør staten fra den havretten, men snarere fratar den viktige institusjonelle og prosessuelle fordeler ved å være part.

En stat som trer ut, mister tilgang til og innflytelse over UNCLOS institusjoner. Bare konvensjonsparter kan stille til valg og stemme på medlemmer i Kontinentalsokkelkommisjonen (CLCS), og bare parter kan få sine sokkeldata vurdert innenfor den ordningen som art. 76 og vedlegg II etablerer.¹⁷² Ettersom arktiske utvidede sokkelkrav forutsetter CLCS-prosessen for å styrke rettskravets legitimitet, vil uttreden svekke både den juridiske og den politiske tyngden bak statens krav.¹⁷³ Tilsvarende gjelder for ISA. Medlemskap og stemmerett følger partsstatus og en uttreden ekskluderer staten fra beslutninger om «the Area», selv om dette i Arktis per i dag har begrenset operativ betydning.¹⁷⁴ Også forholdet til Havrettstribunalet (ITLOS) og ordningen for valg av dommere påvirkes da deltakelse i valgene og adgangen til å fremme kandidater forutsetter partsstatus.¹⁷⁵

Uttreden får bare visuell virkning. Alminnelige traktatrettslige prinsipper tilsier at rettigheter og plikter som allerede er realisert under konvensjonen, ikke uten videre nulles ut ved oppsigelse.¹⁷⁶ Dette gjelder særlig i rettslige prosesser som CLCS, der anbefalinger om yttergrensen for sokkelen bygger på innsendte data og en løpende prosess. En uttreden vil vanskelig kunne «tilbakeføre» slike skritt, men snarere etterlate staten i et vakuum uten pågående institusjonell kanal for avklaringer.¹⁷⁷ Churchill og Lowe understreker derfor at art. 317 i praksis er lite brukt fordi kost-nytte-balansen slår negativt ut.¹⁷⁸

Videre vil en arktisk kyststat som trer ut, fortsatt være bundet av et vidt spekter av havrettslige normer som i dag anses sedvanerettslige som territorialhavet på 12 nautiske mil, uskyldig gjennomfart, kyststatens eksklusive rettigheter på kontinentalsokkelen og kjerneplikter om ressursbevaring og miljøvern.¹⁷⁹ Dette følger eksplisitt av art. 317 nr. 3 og er bredt anerkjent i teori og praksis.¹⁸⁰ Forvaltning av økonomisk sone etter art. 56 og sokkelen etter art. 77 blir dermed materiellrettslig den samme.

Så vil også en uttreden svekke statens posisjon i tvisteløsning. Selv om en stat uansett kan forbeholde seg mot obligatorisk tvisteløsning, gir partsstatus tilgang til flere tvisteløsningsbaner og forankrer en

¹⁷² UNCLOS vedlegg II art. 2-3, Nordquist (red.), Commentary, vol. VI (2002) s. 303-314.

¹⁷³ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 165-175, 204-212.

¹⁷⁴ UNCLOS del XI og vedlegg III-IV, jf. Nordquist (red.), Commentary, vol. VI (2002) s. 3-25.

¹⁷⁵ Statspartene velger ITLOS-dommere, jf. ITLOS-statuttet art. 2 og 4; se også UNCLOS vedlegg VI.

¹⁷⁶ VCLT art. 70

¹⁷⁷ Se Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 171-175.

¹⁷⁸ Ibid. s. 170-175.

¹⁷⁹ Se bl.a. ICJ, Nicaragua v. United States, Merits, ICJ Reports 1986, avsn. 176 og bredt i litteraturen: Donald R. Rothwell & Tim Stephens, The International Law of the Sea, 3. utg. (Hart 2023) s. 54-61.

¹⁸⁰ UNCLOS art. 317 nr. 3 og Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 53-61, 165-175.

forventning om rettidig samarbeid og informasjonsdeling.¹⁸¹ En stat utenfor konvensjonen står fremdeles overfor sedvanerettens krav, men mister et etablert prosessregime for å løse arktiske avgrensings- og forvaltningskonflikter på en forutsigbar måte. Dette øker den politiske transaksjonskostnaden ved å forfølge krav i overlappende områder og utgjør en særlig ulempe i Arktis, hvor overlappende sokkelkrav og migrerende bestander gjør rettslig strukturerte løsninger attraktive.¹⁸²

Videre har art. 317 betydelige signal- og koordineringsvirkninger. Uttreden fra et bredt akseptert «grunnlovsdokument» for havet tolkes lett som en form for å gjøre havpolitikken rettsløs og kan utløse mottiltak eller økt varsomhet fra naboland ved fiskeriforvaltning, miljøsamarbeid og beredskap.¹⁸³ I Arktis vil en slik svekkelse av den felles referanserammen normalt redusere statens normative innflytelse i stedet for å gi et større handlingsrom.¹⁸⁴ Boyle beskriver dette som «loss of mechanisms for change» og uten konvensjonens institusjonelle verktøy blir tilpasning tyngre og mer politisert.¹⁸⁵

Til slutt er det verdt å understreke kontrasten til stater som aldri har tiltrådt konvensjonen. Disse statene kan hevde å følge havrettens sedvane, men de har heller ikke tilgang til CLCS, ITLOS eller ISA.¹⁸⁶ For en arktisk kyststat som allerede er part, fremstår derfor oppsigelse som et tiltak med høy kostnad og begrenset nytte. Det kan forklare hvorfor art. 317 fremstår som en teoretisk ventil for arktiske stater.

¹⁸¹ UNCLOS del XV; se også art. 287-298.

¹⁸² Boyle (2016) s. 355-360.

¹⁸³ Rothwell & Stephens (2023) s. 22-27.

¹⁸⁴ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 11-14, 204-212.

¹⁸⁵ Boyle (2016) s. 358-362.

¹⁸⁶ Bernard H. Oxman, "The Regime of Warships under the United Nations Convention on the Law of the Sea," (2007) 24 Berkeley J. Int'l L. 847, 849-851.

5. Implementasjon av UNCLOS

5.1 SFPAs som styringsarkitektur: EU-Grønland-samarbeidet

Samarbeidet mellom EU og Grønland om marin ressursforvaltning er bygd opp som en rammeavtale supplert av protokoller og forvaltet gjennom en felles komité. Denne konstruksjonen kombinerer forutsigbarhet og fleksibilitet. Rammeavtalen fastsetter de institusjonelle og materielle hovedlinjene, mens protokoller justerer fiskemuligheter, finansielle ytelser og kontrolltiltak i tråd med ny vitenskapelig kunnskap, bestandsutvikling og partenes politiske prioriteringer.¹⁸⁷ I traktatrettslig forstand er dette et velkjent grep for myk revisjon. Selve avtalen er uendret, protokoller og komitévedtak kalibrerer innenfor den opprinnelige hjemmelen.¹⁸⁸

Rammeavtalen mellom EU på den ene side og Danmark og Grønlands selvstyremyndigheter på den andre ble etablert etter at Grønland trådte ut av EF og fikk status som oversjøisk landterritorium (OCT) ved Grønlandstraktaten av 1985.¹⁸⁹ Den danner en folkerettslig kanal for adgang til grønlandske farvann for EU-flåter mot finansielle ytelser og sektorstøtte og regulerer sentrale gjennomføringsspørsmål som lisensordninger, tekniske bevaringsregler, observatørordninger, data- og posisjonsrapportering og institusjonelle mekanismer.¹⁹⁰ Hjemmelen for at Grønland kan forhandle i slike saker, ligger internt i Selvstyrelovens kapittel 3 mens ekstern folkerettslig binding forblir hos Danmark etter VCLT artiklene 6-8.

Den felles komiteen er arkitekturens motor. Den møtes jevnlig for å tolke og gjennomføre avtalen, foreta tekniske justeringer, følge opp vitenskapelige råd og anbefale endringer i protokollenes vedlegg.¹⁹¹ Komiteens beslutninger gjenspeiles i VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-b om «etterfølgende avtaler og praksis» ved at partenes konsistente, protokollerte forståelser får tolkningsvekt uten at det kreves formell traktatendring.¹⁹² Dermed kan regulering justeres raskt når behovet endres.

Protokollene er tidsbegrensede og gjelder tre felt. Første saksfelt angår fiskemuligheter, kvoter, redskapskrav og eventuelle stengninger eller bifangsttak.¹⁹³ Videre gjelder en todelt finansiell kompensasjon der en grunnbetaling gir adgang, mens en variabel del knyttes til utnyttede kvoter.¹⁹⁴ Til slutt gis detaljerte krav til lisensiering, føring av loggbok, rapportering, observatører,

¹⁸⁷ Fisheries Partnership Agreement between the European Community on the one hand, and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland on the other hand, OJ L 172, 30.6.2007.

¹⁸⁸ Aust (2013) s. 392-399.

¹⁸⁹ Grønlandstraktaten, OJ L 29, 1.2.1985; jf. OCT-ordningen.

¹⁹⁰ OJ L 172, 30.6.2007.

¹⁹¹ OJ L 172, 30.6.2007, jf. se også Aust (2013) 395-399.

¹⁹² VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-b; ILC, Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018) konklusjon 4-6 og 8-10.

¹⁹³ Se typisk protokollvedleggene til SFPAs for artslister, redskap og områdebegrensninger; jf. rammeavtalens henvisning til vitenskapelige råd.

¹⁹⁴ OJ L 172, 30.6.2007.

havnestatskontroll og sanksjoner.¹⁹⁵ Denne tredelingen gjør protokollen til et effektivt ledd i en stabil traktatparaply.

Modellen er et godt eksempel på myk revisjon. I stedet for å åpne rammeavtalen, legges justeringstrykket i protokollfornyelser med flerårige tidsrom, komitévedtak som presiserer teknikk og metode, og vedleggs endringer som kan speile sesong eller årlige vitenskapelige råd.¹⁹⁶ VCLT art. 31-32 gir tolkningsrom, mens den formelle rammen sikrer notoritet, transparens og etterprøvbarehet. Slik kan partene håndtere variasjon i bestandsnivåer og markedsforhold uten å uthule rammeavtalens «object and purpose».¹⁹⁷

Modellen er også kompatibel med havrettens kyststatsregime. Grønland beholder suverene rettigheter i økonomisk sone og eksklusive rettigheter på kontinentalsokkelen, mens adgang for EU-flåter skjer ved avtale og lisens.¹⁹⁸ Samtidig trekkes EUs interne etterlevelsessystemer inn i bilateral gjennomføring. Ordningen krever autorisasjon og hjemstatskontroll av EU-fartøy, IUU-forordningen forbyr illegalt fanget fisk i EU-markedet og kontrollforordningen rammer teknisk etterlevelse.¹⁹⁹

Avslutningsvis viser SFPA at protokoller kan fungere som dempere for biologisk og økonomisk volatilitet, samtidig som kjerneforpliktelsene ligger fast i rammeavtalen. Komitémekanismen viser hvordan etterfølgende avtale kan dokumenteres og gis virkning på en måte som både er effektiv og VCLT-konform. Til slutt viser kombinasjonen av kvoter-vederlag-kontroll at institusjonelt design kan sikre både insentiver og etterlevelse.²⁰⁰ Sett fra traktatretten er poenget at styringsarkitektur gir den praktiske fleksibiliteten i langsiktige ressursforhold.

5.2 Mineraler og miljø på Grønland

Grønlands råstoff forvaltning hviler på et todelt rettslig grunnlag. For det første er kompetansen forankret i Selvstyreloven som overfører myndighet på naturressursfeltet til grønlandske organer. Disse organene fastsetter overordnede politiske rammer for mineralutvinning, herunder miljøkrav og prioriteringer i lys av samfunnsmessige hensyn.²⁰¹ Videre håndheves dette gjennom sektorlovgivning og forvaltningspraksis i et lisensregime med krav til konsekvensutredninger, høringer og

¹⁹⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/2403 om bærekraftig forvaltning av eksterne fiskerflåter, Rådsforordning (EF) nr. 1005/2008 (IUU-forordningen); Rådsforordning (EF) nr. 1224/2009.

¹⁹⁶ VCLT art. 31-32.

¹⁹⁷ Jf. VCLT art. 19.

¹⁹⁸ UNCLOS, art. 56 og 77.

¹⁹⁹ Forordning (EU) 2017/2403; forordning (EF) nr. 1005/2008; forordning (EF) nr. 1224/2009.

²⁰⁰ Jf. ILC (2018) konklusjon 8-10 og Aust (2013) s. 395-399.

²⁰¹ Selvstyreloven kapittel 3

kontrollmekanismer.²⁰² Dette gir en struktur hvor Grønland i utgangspunktet selv definerer ambisjonsnivået, mens Danmark fortsatt bærer den folkerettslige bindingen.

Et sentralt uttrykk for Grønlands politiske skjønnsutøvelse er lovgivning om uran. Etter år med debatt om koblingen mellom sjeldne jordarter og forekomst av uran, vedtok Landstinget i 2021 et generelt forbud mot prospektering og utvinning av uran.²⁰³ Formålet var å redusere miljø- og helserisiko, å klargjøre forutsigbarheten for investorer ved å fjerne regulatorisk tvetydighet og å sikre lokal legitimitet i beslutninger med mulig langtrekkende påvirkning på samfunn og natur. Forbudet illustrerer at selvstyreordningen kan gi høyst konkrete utslag i ressursforvaltningen, uten at dette endrer at Danmark i siste instans hefter folkerettslig. Dersom tiltaket møtte en utenlandsk innsigelse, ville vurderingstemaet derfor ikke være Grønlands egen stilling, men om Danmarks forpliktelser er oppfylt når Grønland fungerer som forvaltende myndighet.²⁰⁴

Kravet til miljøfaglig beslutningsgrunnlag er i denne sammenheng bærende. Den grønlandske minerallovgivningen forutsetter at større prosjekter underlegges grundige konsekvensutredninger (EIA) og samfunnsmessige utredninger (SIA), med påfølgende vilkårssetting og kontroll.²⁰⁵ I klassisk forvaltningsrettslig forstand skal slike prosesser sikre at beslutningen er basert på relevante hensyn, at den er forholdsmessig og at den kan etterprøves. I folkerettslig forstand må EIA-regimet dessuten forstås i lys av Danmarks forpliktelser etter Espoo-konvensjonen om konsekvensutredning i et grenseoverskridende perspektiv (1991).²⁰⁶ Konvensjonen forplikter partsstatene til å foreta EIA for planlagte aktiviteter som sannsynligvis vil medføre «signifikante negative grenseoverskridende miljøvirkninger», og varsle og konsultere berørte stater før tiltak iverksettes.²⁰⁷ Danmark er part i Espoo og konvensjonen utgjør derfor et rettskildepunkt som det må tas høyde for når grønlandske myndigheter utformer lisensvilkår for virksomhet. Hvorvidt Espoo er erklært anvendelig for Grønland *ratione loci*, er et spørsmål om traktatens territorielle bruk. Uavhengig av dette må dansk-grønlandsk myndighetsutøvelse bygge på de minimumsstandarder konvensjonen kodifiserer, ettersom de også reflekterer bred sedvanerettslig praksis om EIA ved risiko for grenseoverskridende skade.²⁰⁸

Metodisk ledes dette inn i VCLT art. 31 om systemisk integrasjon. Når grønlandske myndigheter fastsetter vilkår for et prosjekt med mulig transnasjonal påvirkning, tilsier artikkelen at relevant

²⁰² Se f.eks. Bowles, *Negotiating the Greenland Minerals Act: 'governance in practice'* (2012), som beskriver utrednings- og lisensregimet i den grønlandske minerallovgivningen.

²⁰³ Se omtale i High North News, «Greenland Parliament Bans Uranium Mining» (11. november 2021), som redegjør for forbudets innhold og terskelverdi for radioaktivitet.

²⁰⁴ Jf. VCLT art. 6-8. Se også Aust (2013) kap. 4-5.

²⁰⁵ Bowles (2012).

²⁰⁶ *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* (Espoo-konvensjonen), 1991; se oversikt hos Columbia University's Climate Law (CIL), med UNTS-henvisning og partsliste.

²⁰⁷ Espoo-konvensjonen art. 2-3; se også UNECE-depotmeddelelser om status for parter og endringsprotokoller (Sofia-endringen).

²⁰⁸ Se ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay* (2010), avsn. 204-205, for Danmarks partsstatus, se CIL-oversikten.

folkerett ellers tillegges vekt ved tolkning og bruk av den interne regelmassen.²⁰⁹ I praksis betyr dette at lisensprosesser bør innrette seg slik at varsling, beredskap og fremdriftsplaner kan dokumenteres opp mot Espoo-kravene. Screening for å identifisere grensekryssende risiko, tidlig notifikasjon av berørte stater, åpne høringer og en begrunnet beslutning som viser hvordan innspill er vektet.²¹⁰ Slike prosessuelle mekanismer gir håndfast innhold til systemisk integrasjon og reduserer samtidig den folkerettslige risikoen for mislighold.

Uranforbudet fungerer som en styrende normsetting som på forhånd fjerner en kategori av særlig risikable prosjekter. Men også der utvinning tillates, vil VCLT-perspektivet være styrende for hvordan interne regler tolkes og anvendes. En lisens som åpner for gruvedrift med lavradioaktive biprodukter, må for eksempel ledsages av vilkår om avfallshåndtering, overvåkning og avbøtende tiltak som samsvarer med minerallovens formål og med folkerettslige standarder. Ved fortolkning gjør art. 31 nr. 3 bokstav c det forsvarlig å legge «best available science» og internasjonalt anerkjente standarder til grunn.²¹¹

Forvaltningsrettslige prinsipper om forholdsmessighet og ikke-diskriminering binder dessuten myndighetenes skjønn ved vilkårssetting. Det gjelder også når politiske avveininger slår ut i restriktive tiltak, som uranforbudet. En rettslig sterk begrunnelse må angi et legitimt formål, vise at forbudet er egnet til å oppnå formålet og at effekten står i rimelig forhold til inngrepet. Der tiltak kan få utenrikspolitiske implikasjoner tilsier VCLT art. 31 at begrunnelsen også bør reflektere relevante folkerettslige hensyn, slik at tiltaket fremstår som en lojal gjennomføring av statens samlede forpliktelser.

Selvstyreordningen forutsetter tett koordinering mellom Nuuk og København om spørsmål som kan utløse Danmarks traktatforpliktelser.²¹² I praksis bør dette materialiseres i standardiserte «impact statements» for lisensvedtak med mulig grensekryssende virkning for hvordan Espoo-prosedyrene er fulgt og hvordan vilkår og beredskap er tilpasset internasjonale standarder. En slik dokumentasjonspraksis skaper sporbarhet, legger til rette for etterprøving og styrker den etterlevelsen i riksfellesskapet.

5.3 Svalbard - skatter og avgifter

Svalbardtraktatens art. 8 fastsetter at skatter, avgifter og andre pålagte ytelser skal være ikke-diskriminerende, innkreves til fordel for Svalbard og «ikke overstige det som er nødvendig for øens

²⁰⁹ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c; Den internasjonale rettskommisjonens (ILC) Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018) konklusjon 8-10.

²¹⁰ Espoo-konvensjonen art. 3-5

²¹¹ VCLT art. 31, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) kap. 2.

²¹² Selvstyreloven kap. 3 og OXCON-fremstillingen av kompetansedelingen.

behov». Bestemmelsen utgjør en *lex specialis* for landterritoriet og territorialfarvannet og må forstås i sammenheng med artiklene 2 og 3. I rettsdogmatisk forstand leder dette til en todelt kontroll. For det første en kvalifisert hjemmels- og formålsprøving. For det andre en proporsjonalitetsvurdering hvor tiltakets egnethet, nødvendighet og ikke-diskriminerende anvendelse står sentralt.²¹³ Tolkningen forankres i VCLT art. 31-32. Ordlyd, kontekst og formål leses samlet, supplert av etterfølgende praksis der den er klar og konsistent.²¹⁴

Art. 8 gir ikke et detaljert skattesystem, men fastsetter skranker for hvordan Norge kan innrette avgifts- og gebyrregimer på Svalbard. Skattetiltaket må være knyttet til legitime, Svalbard behov. Typisk finansiering av lokal infrastruktur, miljøforvaltning og sikkerhet.²¹⁵ Det må ikke finnes et mindre inngripende alternativ som oppnår tilsvarende effekt og sats. Praktisering må være nøytrale i forhold til nasjonalitet og ikke fungere som skjult handelshinder.²¹⁶ At belastningen «ikke skal overstige det som er nødvendig for øens behov» fordrer dessuten et rimelig forhold mellom samlet skatt og de Svalbard spesifikke utgiftene. Bestemmelsen kan således ses som en materiell budsjettskranke i tillegg til likebehandlingskravet.²¹⁷

Særreglene er operasjonalisert gjennom norsk lovgivning, særlig lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard (Svalbardskatteloven), som fastsetter et eget, lavere inntekts- og selskapsskatteregime for virksomhet og personer på Svalbard.²¹⁸ I tillegg følger en rekke avgifter og gebyrer av regelverk som gjelder på Svalbard i kraft av særskilt bestemmelse.²¹⁹ Disse må oppfylle art. 8 krav til formålstilknytning, proporsjonalitet og likebehandling.

Et eksempel kan være en generell ordning der alle bedrifter som driver landbasert virksomhet ilegges et årlig miljøtilsynsgebyr og et særskilt infrastrukturegebyr øremerket avfallshåndtering i Longyearbyen. Formål er å finansiere konkrete, Svalbard-nære behov og ligge innenfor art. 8.²²⁰ Egnethet vil normalt være oppfylt dersom gebyrene står i rimelig forhold til kostnadene ved tilsynet og den infrastrukturen de skal finansiere. Nødvendighet krever at andre, mindre inngripende finansieringsmåter ikke vil gi samme styringseffekt eller forutsigbarhet. Ikke-diskriminering realiseres ved at gebyrene beregnes etter objektive kriterier uten hensyn til eiernes nasjonalitet.²²¹ En ordning som graderes etter dokumentert risikoprofil og faktisk ressursbruk, og som årlig revideres mot

²¹³ Ulfstein (1995) s. 145-149.

²¹⁴ VCLT 1969, art. 31-32, Den internasjonale rettskommisjonen (ILC), Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018), konklusjon 4-6 og 8-10.

²¹⁵ Svalbardtraktaten art. 8 første ledd og Ulfstein (1995) s. 147-149.

²¹⁶ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 245-268.

²¹⁷ Ulfstein (1995) s. 148-150.

²¹⁸ Lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard (Svalbardskatteloven), særlig §§ 2-3 og 5.

²¹⁹ Se f.eks. svalbardmiljøloven 15. juni 2001 nr. 79, § 1-formål og kap. II-V om miljøforvaltning, ferdsel og arealbruk.

²²⁰ Svalbardtraktaten art. 8; Svalbardskatteloven §§ 1-3.

²²¹ Ulfstein (1995) s. 145-150.

budsjettert kostnadsnivå, vil normalt tilfredsstille art. 8.²²² Differensiering som i praksis treffer utenlandske aktører kan derimot anses som indirekte diskriminerende og være i strid med art 8.

Et annet eksempel kan være at helikoptertrafikk til feltstasjoner og turistmål kan undergis landingsavgift og krav om forhåndstillatelse av hensyn til sikkerhet, støy og naturvern.

Svalbardtraktatens art. 9 om demilitarisering regulerer krigsformål og er ikke i seg selv et gebyrhjemmelsgrunnlag, men illustrerer den funksjonelle begrensningen i suverenitetsutøvelsen.²²³

Hjemmel for sivile landingsavgifter og operative restriksjoner følger i praksis av norsk luftfarts- og miljølovgivning gjort gjeldende på Svalbard, herunder svalbardmiljøloven 15. juni 2001 nr. 79. Denne gir adgang til å regulere motorferdsel og ferdsel i sårbare områder av hensyn til naturmiljøet.²²⁴ Formål er da natur- og kulturminnevern, sikkerhet og kontroll. Dette er legitime Svalbard-behov. Egnethet foreligger dersom avgiften og tillatelsesordningen faktisk påvirker trafikkmønster, støynivå og risikohåndtering. Nødvendighet forutsetter at mindre inngripende tiltak ikke vil gi tilstrekkelig effekt. Ikke-diskriminering krever at sats og vilkår er like for norske og utenlandske operatører, og at unntak bare gis etter objektive kriterier som er tilgjengelige for alle.²²⁵ En landingsavgift differensiert etter helikoptertype, vekt, antall bevegelser og miljøklassifisering vil som hovedregel være begrunnet etter art 8.²²⁶ Derimot vil praktisering som systematisk favoriserer norske operatører lett bli ansett som skjult diskriminering.

Kravet om at skatter og avgifter ikke skal overstige Svalbards behov innebærer at totalbelastningen må kunne kobles til identifiserbare utgiftsposter på budsjettet for øygruppen.²²⁷ Dette taler for årlige «impact statements» hvor norske myndigheter redegjør for formål og kostnadsgrunnlag for hver ordning, avgifts utforming og fordeling, resultatmåling og eventuelle justeringer. Slik dokumentasjon vil både styrke legitimiteten og fungere som tolkningsdata etter VCLT art 31 ved tvist.²²⁸

Art. 8 etablerer en streng, men håndterlig målestokk for finansiering av Svalbards lokale behov. En konsistent proporsjonalitetsanalyse kombinert med åpen budsjettilknytning og teknisk begrunnede kriterier, gjør det mulig å utforme gebyr- og avgifts regimer som er folkerettslig sterke og praktisk virksomme.

²²² VCLT art. 31 og ILC (2018) konklusjon 8-10.

²²³ Svalbardtraktaten art. 9, se Ulfstein (1995) s. 153-160.

²²⁴ Svalbardmiljøloven §§ 73-78 og §§ 82-83.

²²⁵ Svalbardmiljøloven § 73 jf. § 2

²²⁶ Jf. alminnelige sikkerhets- og miljøhensyn i luftfarts- og miljøregelverk gjort gjeldende på Svalbard. Se også Ulfstein (1995) s.145-150.

²²⁷ Svalbardtraktaten art. 8 annet ledd og Ulfstein (1995) s. 148-149.

²²⁸ VCLT art. 31-32 og ILC (2018) konklusjon 4-6 og 8-10.

5.4 Fiskevernsonen og sokkelen

Norsk forvaltning av havområdene rundt Svalbard bygger på et skille mellom fiskeriregulering i sonen utenfor territorialfarvannet og utnyttelsen av naturforekomster på kontinentalsokkelen. I 1977 etablerte Norge Fiskevernsonen rundt Svalbard (FPZ) som et forvaltningsmessig grep for å sikre bærekraftig fiske og effektiv kontroll, uten å prejudisere den omstridte rekkevidden av Svalbardtraktatens likebehandlingsregime utenfor territorialgrensen.²²⁹ I FPZ treffer Norge generelle, biologisk begrunnede tiltak for bevaring og regulering av levende ressurser, i tråd med havrettens krav i UNCLOS art. 61-62. På kontinentalsokkelen utøver Norge eksklusive rettigheter til naturforekomster etter UNCLOS art. 77, herunder til «sedentary species».²³⁰ Til sammen illustrerer FPZ og sokkelregimet hvordan overordnede havrettslige normer gir en sterk juridisk plattform for regulering.

UNCLOS forplikter kyststaten til å fastsette tillatt fangstnivå, sikre bevaring av levende ressurser og vedta tiltak basert på «best available scientific evidence».²³¹ Videre skal kyststaten «promote the objective of optimum utilization» og gi andre stater adgang til overskuddskapasitet på objektive og transparente vilkår, forutsatt at egen utnyttelseskapasitet er utnyttet, jf. art. 62. I FPZ har Norge fulgt en linje med generelle og biologisk begrunnede reguleringer som er teknisk innrettet mot bestandens vern og en rasjonell utnyttelse, ikke mot nasjonalitet.²³² En slik nøytral utforming er ikke bare lojalt mot UNCLOS bevarings- og forvaltningsnormer, den reduserer også friksjonen i den vedvarende tolkningsstriden om Svalbardtraktatens geografiske rekkevidde.²³³ Metodisk harmoniserer denne praksisen med tolkningslæren i VCLT art. 31-32. Konsistent, offentlig og teknisk begrunnet regulering skaper etterfølgende praksis som kan tillegges vekt ved tolkning av både havrettslige og Svalbard forpliktelser.

UNCLOS gir kyststaten omfattende håndhevingskompetanse i egen økonomiske sone, herunder rett til å borde, inspisere, arrestere og iverksette rettsforfølgning ved brudd på fiskeriregler, med krav om proporsjonalitet og løslatelse mot sikkerhet, jf. art. 73. Dersom man legger til grunn at FPZ funksjonelt fyller samme bevarings- og kontrollformål som en økonomisk sone, gir art. 73 et normativt mønster for hvordan kontrollen bør gjennomføres. At tiltakene er biologisk begrunnet og generelt utformet, styrker deres folkerettslige legitimitet og gjør dem mindre sårbare for innsigelser om diskriminering, uansett syn på Svalbardtraktatens rekkevidde.²³⁴

På kontinentalsokkelen har kyststaten suverene rettigheter over «natural resources», definert som organismer som er stasjonært på eller under havbunnen eller er ute av stand til å bevege seg uten å

²²⁹ Jf. overordnet fremstilling hos Ulfstein (1995) s. 151-169.

²³⁰ HR-2019-282-S, se også UNCLOS art. 77.

²³¹ UNCLOS art. 61 nr. 1-2

²³² Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212 og 245-268.

²³³ Svalbardtraktaten art. 2-3

²³⁴ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 245-268, jf. VCLT art. 31.

være i konstant fysisk kontakt med havbunnen.²³⁵ Lisenskrav og andre vilkår for fangst av snøkrabbe på kontinentalsokkelen er ikke avhengig av Svalbardtraktatens likebehandlingsklausuler har Høyesterett slått fast i snøkrabbedommen. Dette er fordi likebehandlingsklausulene ikke styrer rettigheter og plikter på sokkelen og fordi sokkelregimet uansett gir kyststaten en enerett som i utgangspunktet utelukker fri adgang.²³⁶ Dommen illustrerer hvordan havrettens fordelingsnormer direkte avgjør kompetansespørsmål til havs og hvordan tolkningstvister om Svalbardtraktatens rekkevidde ikke endrer det grunnleggende sokkelrettslige utgangspunktet.

Selv om kyststaten på sokkelen har eksklusiv rådighet, kan forvaltningsmessige hensyn tale for at lisens regimer utformes etter generelle og objektive kriterier. For snøkrabbe innebærer dette at eventuelle fordelingsnøkler bør begrunnes i bestandens tilstand, sikkerhet og sporbarhet, ikke i aktørens nasjonalitet.²³⁷ En slik innretning reduserer risikoen for at lisenspolitikken blir oppfattet som vilkårlig eller politisert, samtidig som den understøtter en kunnskapsbasert forvaltning i tråd med art 61. For FPZ gjelder tilsvarende premisser. Selv om Norge ikke anerkjenner at Svalbardtraktatens likebehandling gjelder utenfor territorialfarvannet, øker den folkerettslige robustheten ved at reguleringene faktiske er nøytrale, proporsjonale og transparent begrunnet i biologiske kriterier.²³⁸

FPZ og sokkelregimet viser hvordan Norge kan forene effektiv ressurskontroll med folkerettslig legitimitet. I FPZ bør tiltak for bevaring, kvotefastsettelse og kontroll være generelle, vitenskapsbaserte og praktiseres i samsvar med UNCLOS art. 61-62 og håndheves etter mønster av art. 73. På kontinentalsokkelen er lisenskrav for snøkrabbe direkte forankret i kyststatens enerett til «sedentary species».

5.5 Hvorfor praksis er forskjellig mellom Grønland og Svalbard

Forskjellene i praksis mellom Grønland og Svalbard springer først og fremst ut av to ulike institusjonelle arkitekturer og to ulike folkerettslige rammer. Grønland opererer innenfor en delegasjonsmodell der Selvstyreloven gir et vidt, men funksjonelt avgrenset rom for internasjonal handleevne på overførte saksfelt, samtidig som ekstern folkerettslig binding forblir dansk.²³⁹ Svalbard er på sin side et norsk territorium underlagt en konstituerende spesialtraktat som anerkjenner norsk suverenitet og samtidig pålegger materielle begrensninger på utøvelsen av den på land og i

²³⁵ UNCLOS art. 77 nr. 1 og nr. 4.

²³⁶ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212 og Ulfstein (1995) s. 151-169.

²³⁷ UNCLOS art. 61-62, se også HR-2019-282-S for krav om norsk tillatelse uavhengig av nasjonalitet.

²³⁸ VCLT art. 31-32; ILC (2018) konklusjon 8-10.

²³⁹ Lov nr. 473 av 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, kap. 3; VCLT, art. 6-8; Aust (2013) 71-86.

territorialfarvannet samt demilitarisering.²⁴⁰ Dette skillet forklarer både hvorfor og hvordan myndighetsutøvelse, avtalearkitektur og håndhevingspraksis er ulik.

Formene for eksternt engasjement er forskjellige. På Grønland kanaliseres marine ressursavtaler ofte gjennom rammeverk som EU-Grønlands SFPA, der en overordnet avtale suppleres av tidsavgrensede protokoller og en felles komité som fordeler kvoter, vederlag og kontrollforpliktelser.²⁴¹ Denne institusjonaliseringen gir forutsigbar myk revisjon av forpliktelser uten å endre traktatens kjerne, og reflekterer VCLT-metodikken der tilpasning skjer gjennom tolkning, etterfølgende praksis og institusjonelle mekanismer.²⁴² På Svalbard finnes ikke et sammenlignbart traktatbasert forvaltningsregime med en felles institusjonell komité. I stedet utøves norsk myndighet gjennom generelle og saklige forskrifter og håndhevingsvedtak, målt direkte mot Svalbardtraktatens materielle krav på land og i territorialfarvannet og mot havrettens fordelingsnormer til havs.²⁴³ Resultatet er at Grønlands praksis i større grad materialiserer seg som kodifiserte, fremforhandlede protokoller, mens Svalbards praksis oftere fremstår som ensidige reguleringer og kontrolltiltak.

Videre er det en rettslig asymmetri mellom land- og sjødomener som slår ulikt ut. På Svalbard er likebehandling jf. art. 2-3 og skatte og avgifts nøytralitet jf. art. 8. Dette gir håndhevbare rammer for enhver myndighetsutøvelse på land og i territorialfarvannet. Norske tiltak må dokumentere legitimt formål, egnethet, nødvendighet og ikke-diskriminering.²⁴⁴ I omliggende havområder virker derimot UNCLOS som *lex generalis*. Kyststatens forvaltningsplikt og generelle tiltak i sonen jf. art. 61-62, håndheving jf. art. 73 og eksklusive rettigheter på kontinentalsokkelen jf. art. 77 gir Norge et rettsgrunnlag som ikke forutsetter at Svalbardtraktatens likebehandlingsklausuler får maritim utstrekning.²⁴⁵ Snøkrabbedommen er igjen illustrerende.²⁴⁶ For Grønland er havrettens fordelingsnormer også styrende, men praksis kanaliseres i større grad via avtalte ordninger enn gjennom ensidige reguleringer, fordi EU-partnerskapet operasjonaliserer art. 61-62 i en felles institusjonell setting.²⁴⁷

Grønland og Danmark kan reforhandle protokoller, endre kvote- og vederlagsbalanser eller presisere kontrollregimer gjennom felleskomiteen. Dette er et institusjonelt spor for løpende revisjon innenfor rammen av *pacta sunt servanda*.²⁴⁸ På Svalbard er verktøyene i større grad tolkning, etterfølgende praksis og generelle, vitenskapsbaserte reguleringer til havs, gitt at Svalbardtraktaten mangler

²⁴⁰ Svalbardtraktaten, art. 1-3, 8 og 9

²⁴¹ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212, 245-268.

²⁴² VCLT art. 31-32; Den internasjonale rettskommisjonen (ILC), Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018) konkl. 4-6 og 8-10.

²⁴³ Ulfstein (1995) s. 141-169

²⁴⁴ Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8, jf. Ulfstein (1995) s. 141-150.

²⁴⁵ UNCLOS, Montego Bay 1982, art. 61-62, 73 og 77, se også Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212, 245-268.

²⁴⁶ HR-2019-282-S avsn. 87-105

²⁴⁷ SFPA-protokoller som implementering av art. 61-62, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 245-268.

²⁴⁸ VCLT art. 26 og 31

oppsigelsesklausul og at UNCLOS forbyr forbehold og bare snevert åpner for oppsigelse.²⁴⁹ Det vil si at der Grønland kan finstille gjennom protokoller, må Norge kalibrere gjennom tolkning og implementering.

Adressaten for rettslig ansvar er forskjellig i form hos de to modellene. På Grønland er det Danmark som hefter utad, og VCLT art. 7-8 og 46 gjør det avgjørende at fullmakts- og mandatpraksis er klar for å unngå ultra vires-tvister.²⁵⁰ Dette driver frem standardisering av full powers, notifikasjoner og ved behov, ratihabering. På Svalbard oppstår ikke representasjonsproblematikk på samme måte. Utfordringen er i stedet å utforme materiell regulering som tåler kontroll mot likebehandlingsnormene på land og territorialfarvann og mot kyststatsregimet til havs.²⁵¹ Dermed er Grønlands risiko primært prosessuell, mens Svalbards risiko er materiell.

Grønlands marine ressursforvaltning foregår i et institusjonalisert samspill med EU, der kvoter, finansielle bidrag og kontrollkrav forhandles, dokumenteres og evalueres i et fast regime.²⁵² Dette bygger en rik etterfølgende praksis i VCLT forstand, som klargjør partenes felles forståelse av ordlyd og formål.²⁵³ Rundt Svalbard eksisterer derimot et vedvarende tolkningssprik om Svalbardtraktatens geografiske rekkevidde. I fravær av en felles institusjonell kanal får norske reguleringer i fiskevernesonen og på sokkelen sin legitimitet gjennom at de er generelle, vitenskapsbaserte og konsekvent håndhevet i tråd med UNCLOS.²⁵⁴

Svalbardtraktatens demilitariseringsklausul gjør at Norge har insentiv til å unngå rettslig eskalering og heller «la rett tale gjennom praksis», altså bygge tolkningsposisjoner ved transparent, ikke-diskriminerende gjennomføring over tid.²⁵⁵ Grønlands forhold til EU er mindre sikkerhetspolitisk ladet, og institusjonaliserte forhandlingssykluser er derfor en mer velegnet styringsform for å balansere bærekraft, fangstmuligheter og motytelser. Begge sporene reflekterer imidlertid samme folkerettslige disiplin. Dette er pacta sunt servanda, tolkning etter VCLT art. 31-32 og etterlevelse av havrettens kjerneplikter.

Oppsummert er praksis forskjellig fordi rettsgrunnlaget og de institusjonelle mekanismene er forskjellige. På Grønland er marin ressursforvaltning tett koblet til et forutsigbart, forhandlet rammeverk som muliggjør løpende justeringer innenfor traktatens struktur.²⁵⁶ På Svalbard styres land- og territorieltiltak av en lex specialis med strenge ikke-diskrimineringskrav, mens forvaltningen til havs hviler på UNCLOS generelle fordelingsnormer og norsk kyststatskompetanse. Tilpasning skjer

²⁴⁹ UNCLOS art. 309-310 og 317

²⁵⁰ VCLT art. 7-8 og 46, jf. Aust (2013) s. 79-86, 256-260.

²⁵¹ Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8; UNCLOS art. 61-62, 73 og 77.

²⁵² SFP-ramme + protokoller; felles komité.

²⁵³ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-b; ILC (2018) konkl. 8-10.

²⁵⁴ Ulfstein (1995) s. 151-169 og Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212.

²⁵⁵ Svalbardtraktaten art. 9 og VCLT art. 31-32

²⁵⁶ Selvstyreloven kap. 3, jf. VCLT art. 7-8 og 46, se Aust (2013) s. 83-86

via tolkning og konsistent praksis snarere enn protokollerte revisjoner.²⁵⁷ De to modellene er ulike, men begge er rettslig rasjonelle svar på de rammer VCLT, UNCLOS, Svalbardtraktaten og Selvstyreloven danner.

²⁵⁷ Svalbardtraktaten art. 2-3, 8-9, UNCLOS art. 61-62, 73 og 77, HR-2019-282-S.

6. Komparativ diskusjon

6.1 Sammenstilling av funn - felles referanseramme vs. institusjonelle forskjeller

Analysen viser at UNCLOS fungerer som en felles normativ referanseramme for marin ressursforvaltning både for Grønland, som del av Kongeriket Danmark og for Svalbard som del av Norge, men at rettsvirkningene av denne rammen materialiseres ulikt fordi de møter to forskjellige institusjonelle ordninger. Lov om Grønlands Selvstyre og Svalbardtraktaten. Det felles utgangspunktet er kyststatens suverene rettigheter i økonomisk sone jf. art. 56 og eksklusive rettigheter over kontinentalsokkelens naturforekomster jf. art. 77, samt tilhørende forvaltningsplikter, særlig hensynet til bevaring og rasjonell utnyttelse av levende ressurser og sikker, bærekraftig aktivitet på sokkelen.²⁵⁸ Dette utgangspunktet skjermer begge statene mot hard fleksibilitet. UNCLOS forbyr forbehold, åpner bare for ikke-modifiserende erklæringer og gir en snever oppsigelsesadgang. Dette gjør at styring må skje gjennom tolkning, institusjonell praksis og løpende gjennomføring snarere enn traktatmodifikasjon.²⁵⁹

Innenfor denne felles rammen er styringslogikken svært ulik. På Grønland er forskjellen primært intern. Selvstyreordningen gir som tidligere vist grønlandske organer betydelig funksjonell kompetanse på overførte saksfelt. Representasjons- og fullmaktsreglene i VCLT art. 6-8 kanaliserte den eksterne bindingen gjennom staten, samtidig som art. 46-47 setter en høy terskel for at interne kompetansefeil kan påberopes som ugyldighetsgrunn utad.²⁶⁰ Praktisk håndteres dette ved klar fullmakts praksis, presise mandatbrev og etterfølgende stadfestelse etter VCLT art. 8. Samtidig er selve forvaltningsmodellen preget av myk revisjon. SFPA organiseres gjennom en rammeavtale med tidsavgrensede protokoller, revisjonsklausuler og en felles komité som fordeler kvoter, vederlag og kontrollforpliktelser uten å endre kjerneforpliktelsene i traktatverket.²⁶¹ For mineraler kombineres lisens- og miljøvilkår med folkerettslige tolkningsmomenter gjennom systemisk integrasjon, herunder Espoo-konvensjonens krav til grenseoverskridende konsekvensutredning ved potensielle grensevirkninger.²⁶² Summen er en institusjonell arkitektur som gir fleksibilitet innenfor rammen av UNCLOS og VCLT.

For Svalbard ligger forskjellen ikke i intern kompetansedeling, men i eksterne, traktatfestede materielle begrensninger som følger av Svalbardtraktaten. Traktaten bekrefter norsk suverenitet, men pålegger likebehandling i økonomisk virksomhet, et nøytralt skatte- og avgifts regime og

²⁵⁸ UNCLOS, art. 56 og 77

²⁵⁹ UNCLOS art. 309-310 og 317.

²⁶⁰ Aust, (2013) s. 71-86, 256-260

²⁶¹ Europakommisjonen, Sustainable Fisheries Partnership Agreement between the EU and Greenland, se også Churchill, Lowe & Sander (2022) (2022) s. 431-437.

²⁶² Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-konvensjonen), 25.februar 1991, 1989 UNTS 309, sammenholdt med VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c.

demilitarisering.²⁶³ Dette innebærer at alle tiltak på land og i territorialfarvannet må være generelle, saklige og ikke-diskriminerende, og at skatter, avgifter og gebyrer må kunne forsvares gjennom en proporsjonalitetsvurdering hvor formål, egnethet, nødvendighet og likebehandling kan etterprøves i lys av traktatens tekst og formål.²⁶⁴ Utenfor territorialgrensen virker derimot UNCLOS som *lex generalis*. Kyststatsrettighetene i økonomisk sone og på sokkelen følger av art. 56 og 77, og norsk lisens- og kontrollmyndighet på sokkelen er ikke avledet av Svalbardtraktaten, men av havretten.²⁶⁵ Slik sett består den felles referanserammen, men Svalbardtraktatens *lex specialis*-krav styrer norsk forvaltning på land og i sjøterritoriet på en måte som ikke har noen parallell til Grønlandsordningen.

Tolkningen av begge regimene skjer etter VCLT art. 31-32. Helhetlig tolkning krever at ordlyd, kontekst og formål veies samlet, supplert av forarbeider der det er nødvendig. Etterfølgende avtaler mellom partene tillegges vekt dersom de er klare, konsistente og uttrykker en felles forståelse.²⁶⁶ I tillegg aktualiseres systemisk integrasjon der Svalbardtraktaten er taus om havområder utenfor territorialfarvannet, skal den leses i lys av relevante regler i folkeretten for øvrig, særlig den senere kodifiserte havretten i UNCLOS, så langt dette er forenlig med traktatens tekst og formål.²⁶⁷ Denne metodikken forklarer hvorfor norske tiltak i fiskevernesonen og på sokkelen kan begrunnes i biologiske hensyn, sikkerhet og bærekraft etter UNCLOS standarder, samtidig som tiltak på land må bestå en streng ikke-diskriminerings og proporsjonalitetskontroll etter Svalbardtraktaten.²⁶⁸ På Grønlandssiden gir samme metode rom for å lese inn Espoo-konvensjonens prosessnormer i lisensprosesser, uten at det røkkes ved Danmarks eksterne folkerettslige binding eller kyststatens materielle rettigheter.²⁶⁹

Funnene nyanserer også hvilke fleksibilitetsverktøy som faktisk brukes. UNCLOS reservasjonsforbud og snevre oppsigelsesadgang gjør at både Danmark/Grønland og Norge i praksis styrer gjennom tolkning og etterfølgende praksis, ikke gjennom forbehold eller ensidig opphør. VCLT art. 62 om *rebus sic stantibus* har en høy terskel og er lite egnet for å frigjøre konstitutive ordninger som Svalbardtraktaten. ICJ har konsekvent understreket den snevre bruken av art. 62, nettopp for å verne traktatenes stabilitet.²⁷⁰ I stedet ser vi at myk revisjon dominerer. På Grønland gjennom ramme-og-protokoll-mekanismer og felles komité under SFPA. På Svalbard gjennom langsiktig, konsistent

²⁶³ Svalbardtraktaten, art. 1-3, 8-9, se også Ulfstein (1995) s. 115-169.

²⁶⁴ Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8. Se også Ulfstein (1995) s. 141-150.

²⁶⁵ HR-2019-282-S avsn. 87-105 og UNCLOS art. 77 nr. 4.

²⁶⁶ VCLT art. 31-32; International Law Commission (ILC), Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties (2018), konklusjon 4-6 og 8-10.

²⁶⁷ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212.

²⁶⁸ UNCLOS art. 61-62, se også norsk reguleringspraksis omtalt hos Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 245-268.

²⁶⁹ Espoo-konvensjonen (1991), jf. VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c.

²⁷⁰ VCLT art. 62; ICJ, Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 104-112, jf. Aust (2013) s. 256-260.

forvaltningspraksis som bygger legitimitet og kan få tolkningsvekt som etterfølgende praksis i VCLT-forstand, uten at dette fortrenger *lex specialis*-forpliktelsene.²⁷¹

Til sist har den komparative tilnærmingen klargjort at forskjeller i institusjonell arkitektur påvirker hvordan den samme folkerettslige normen operasjonaliseres. På Grønland er risikoen først og fremst prosessuell og mottiltaket er god fullmakts forvaltning kombinert med ratihabering der grensen testes.²⁷² På Svalbard er risikoen primært materiell og mottiltaket er transparente, generelle og forholdsmessige regler på land og i sjøterritoriet, med klar kobling til legitime formål og dokumentert likebehandling i praksis.²⁷³ I begge tilfeller forblir UNCLOS den overordnede referansen for kyststatskompetansen, men dens møte med ulike institusjonelle ordninger produserer ulike styringslogikker. Delegerte, protokoll baserte mekanismer på Grønland og enhetlig norsk traktatkompetanse under *lex specialis*-begrensninger på Svalbard. Den røde tråden er at rettslig stabilitet og forutsigbarhet oppnås mindre gjennom formelle exit mekanismer og mer gjennom metodisk tolkning, institusjonell design og konsistent gjennomføring.

6.2 UNCLOS som lim og spenningsfelt, generalregler vs. *lex specialis*

UNCLOS fungerer i dag som et konstitusjonelt rammeverk for staters rådighet og forpliktelser til havs. Den binder sammen et stort antall sektorielle rettslige ordninger ved å tildele kyststaten grunnleggende kompetanser i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen og ved å etablere prosedyrer og hensyn som skal ivareta allmenne interesser som navigasjonsfrihet, bevaring og bærekraft.²⁷⁴ Samtidig oppstår friksjon der generalreglene møter særregimer med egen historikk, formål og deltakerkrets. UNCLOS er derfor både limet i havretten og et mulig spenningsfelt når den skal sameksistere med eldre eller samtidige ordninger.

Utgangspunktet i traktatretten er at etterfølgende og parallelt gjeldende traktater tolkes i lys av hverandre. VCLT art. 31 pålegger en helhetlig tolkning hvor ordlyd, kontekst og formål veies samlet og åpner for systemisk integrasjon. Relevante regler i folkeretten ellers kan inngå i tolkningsgrunnlaget der dette er forenlig med teksten. ILC har i sin fragmenteringsstudie fremhevet at *lex specialis* prinsippet og systemisk integrasjon ikke er motsetninger, men komplementære verktøy for å harmonisere overlappende regimer.²⁷⁵ På havrettens område er dette synlig i UNCLOS art. 311, som regulerer forholdet til andre avtaler. Tidligere og senere avtaler består så langt de er forenlige med konvensjonen og ikke «affect enjoyment by other States Parties of their rights or the performance of

²⁷¹ ILC (2018) konklusjon 8-10; om SFPA-mekanismen se Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

²⁷² VCLT art. 7-8 og 46, jf. Aust (2013) s. 79-86, 256-260.

²⁷³ Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8, se også Ulfstein (1995) s. 141-150.

²⁷⁴ UNCLOS, særlig del V og VI

²⁷⁵ International Law Commission (ILC), Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, A/CN.4/L.682 (2006), særlig §§. 56-85 og 410-480.

their obligations under this Convention».²⁷⁶ Tilsvarende muligheter finnes i saksspesifikke bestemmelser, som art. 237 om forholdet mellom UNCLOS og miljøkonvensjoner. Poenget er at spesialregimer kan utfylle og skjerpe, men ikke sette til side, konvensjonens grunnstrukturer.²⁷⁷

I praksis virker UNCLOS generalregler som bæreskinner, mens *lex specialis* legger sporveksler i avgrensede soner. I fiskeriforvaltningen gir art. 56 kyststaten suverene rettigheter og forvaltningsplikter i økonomisk sone og pålegger bevaringstiltak etter vitenskapelige kriterier. Det er likevel regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner og bilaterale avtaler som operasjonaliserer kvotefordeling, kontroll og håndheving.²⁷⁸ Slike ordninger er spesielle i materiell forstand, men de er ivaretagere av UNCLOS rammer. Slik som på kontinentalsokkelen. Art. 77 gir eksklusive rettigheter til naturforekomster, mens tekniske og sikkerhetsmessige standarder, samt klassifikasjoner av arter, konkretiseres gjennom praksis, nasjonal lovgivning og rettsavgjørelser. Snøkrabbedommen illustrerer dette. Retten slo fast at snøkrabbe er en sedentær art og at fangst krever norsk tillatelse. Dette er en bruk av generalregelen som presiserer, men ikke overskrider, dens rekkevidde.²⁷⁹

Spenningen blir tydeligere der *lex specialis* ikke er en gjennomføringsmekanisme, men et eget konstituerende regime. Svalbardtraktaten er et slikt tilfelle. På land og i territorialfarvannet oppstiller den materiellrettslige begrensninger i form av likebehandling og et nøytralt skatte- og avgifts regime. Den er dermed *lex specialis* i forhold til alminnelige regler om suverenitetsutøvelse i kyststaten.²⁸⁰ Utenfor territorialgrensen er bildet annerledes. Svalbardtraktaten er taus om økonomisk sone og sokkelen, mens UNCLOS fordeler kompetanse og plikter. Etter VCLT må derfor Svalbardtraktaten tolkes systemisk i lys av havrettens senere kodifikasjon, forutsatt at dette ikke kolliderer med traktatens tekst og formål.²⁸¹ Resultatet er en arbeidsdeling. Til havs styrer UNCLOS generalregler kyststatens myndighet, mens på land og i sjøterritoriet styrer Svalbardtraktatens *lex specialis* krav til ikke-diskriminering og beskatning. Det er nettopp i skjæringsfeltet mellom disse to lagene at tolkningstvister oppstår og hvor etterfølgende praksis og klar regelutforming blir avgjørende for å unngå normkollisjon.²⁸²

UNCLOS egen lukkede fleksibilitet bidrar til å dempe slike kollisjoner. Reservasjonsforbudet og begrensningen til ikke-modifiserende erklæringer forhindrer at stater ensidig skreddersyr konvensjonen, mens oppsigelsesadgangen er formelt tilgjengelig.²⁸³ Det betyr at tilpasning som hovedregel skjer gjennom tolkningsuttalelser, institusjonelle prosesser og gjennomføringsregler som er generelle, saklige og forholdsmessige. ILCs konklusjoner om etterfølgende avtale og praksis gir her en

²⁷⁶ UNCLOS art. 311 nr. 2-3.

²⁷⁷ Se Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 520-538.

²⁷⁸ UNCLOS art. 56, 61-62, se om bilaterale fiskeriavtaler Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

²⁷⁹ HR-2019-282-S, avsn. 87-105 og UNCLOS art. 77 nr. 4.

²⁸⁰ Svalbardtraktaten, art. 2-3 og 8.

²⁸¹ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c og Ulfstein (1995) s. 115-169.

²⁸² ILC (2018), konklusjon 4-6 og 8-10.

²⁸³ UNCLOS art. 309-310 og 317.

metode for å lese inn konsistente statlige mønstre som tolkningsdata, uten at dette forvandler *lex generalis* til *lex specialis* eller omvendt.²⁸⁴

Sett i komparativt lys viser dette seg på to måter. For Grønland opererer *lex specialis* primært som institusjonell styringsarkitektur, som utfyller UNCLOS generalregler uten å røkke ved Danmarks eksterne folkerettslige bindinger. Fleksibiliteten ligger i protokoller, revisjonsklausuler og felles komiteer, mens selve kyststatsrettighetene følger av art. 56 og 77.²⁸⁵ For Svalbard er *lex specialis* materiell og territoriell. Den setter skranker for utøvelse av norsk suverenitet i territoriet og sjøterritoriet, men lar UNCLOS virke som uberørt generalramme til havs. Forsøk på å la *lex specialis* regulere sitt geografiske og saklige virkeområde vil enten bli stanset av traktatens tekst eller møtt med systemisk integrasjon etter VCLT.²⁸⁶

Normativt peker dette mot to styringsregler. For det første bør stater utforme og begrunne tiltak i økonomisk sone og på sokkelen med eksplisitt forankring i UNCLOS kompetanse- og bevaringsnormer og bruke sektorielle ordninger til å fylle ut detaljene. For det andre bør stater som forvalter territorier under *lex specialis*, isolere og tydeliggjøre hvilke deler av reguleringen som er styrt av spesialregimet og hvilke som er utslag av kyststatskompetansen etter UNCLOS. Slik bevares limet samtidig som friksjonene håndteres med tolkningstekniske og institusjonelle midler.

6.3 Overføringsverdi til andre autonome regioner og arktiske regimer

Den komparative analysen av Grønland og Svalbard peker mot to generelle læringspunkter med klar overføringsverdi. For det første viser den at ekstern folkerettslig binding etter traktatretten i utgangspunktet forblir statlig, selv når internretten åpner for vidtgående selvstyre og delegert utenrikskompetanse. For det andre viser den at operativ fleksibilitet i havforvaltningen typisk skapes gjennom myke mekanismer snarere enn gjennom forbehold eller oppsigelse. Disse læringspunktene lar seg overføre til andre autonome regioner og arktiske regimer, men med nødvendige nyanser avhengig av konstitusjonell arkitektur og eventuell *lex specialis* i folkeretten.

Færøyene illustrerer en klar parallell til Grønland. Etter den moderne kompetanseordningen i det dansk-færøyske forhold kan færøyske myndigheter forhandle og i visse tilfeller inngå folkerettslige avtaler på overførte saksfelt, men utad hviler bindingen fortsatt på Danmarks traktatkompetanse. Disse må materialiseres i full powers eller etterfølgende stadfestelse i tråd med VCLT.²⁸⁷ Læringen herfra er at standardiserte fullmaktsmaler, tydelige mandatbrev og rutiner for notifikasjon til motparter og

²⁸⁴ ILC (2018), konklusjon 8-10.

²⁸⁵ Europakommisjonen, Sustainable Fisheries Partnership Agreement between the EU and Greenland, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

²⁸⁶ VCLT art. 31-32 og 30, ILC (2006) para. 56-85, Ulfstein (1995) s. 141-150.

²⁸⁷ VCLT, art. 6-8

depositarer reduserer risikoen for ultra vires, samtidig som de gir motparter legitime forventninger som VCLT beskytter gjennom åpenbarhetskravet i art. 46. Den samme ordenslogikken gjenfinnes i andre konstitusjoner med regional utenrikshandleevne, som i Canada, hvor provinsene kan fremforhandle internasjonale avtaler innenfor sine saksområder, men hvor Canada er folkerettslig adressat og bærer ansvaret utad. Dette følger av den grunnleggende enhetsforståelsen som ble befestet i Labour Conventions-saken (1937).²⁸⁸ I havforvaltning betyr dette at provinser og selvstyrte regioner kan være motorer for forhandling, implementering og kontroll, men at signatur, ratifikasjon og internasjonal ansvarstilskrivning må forankres i riksenheten etter VCLT.²⁸⁹

Åland gir en annen type overføringsverdi, nærmere Svalbard-modellen. Her etablerer folkeretten særskilte funksjonelle begrensninger på suverenitetsutøvelsen gjennom et *lex specialis*-regime som springer ut av 1800- og 1900-tallsavtaler og Folkeforbundets ordninger.²⁹⁰ Poenget er metodisk. Der et territorium er underlagt konstituerende eller beskyttende traktater, må nasjonal regulering innrettes i samsvar med disse materielle skrankene, uten at dette røkkes ved hvem som har traktatkompetanse utad. Den samme to-spors-tenkningen som for Svalbard gir et robust tolkningsrammeverk også for Åland og andre områder med historiske særordninger.²⁹¹

Overført på arktiske ressursregimer utenfor de særlige modellene er læringspunktet at UNCLOS generalregler fungerer som faste rammer, mens sektorspesifikke avtaler og institusjoner leverer detaljstyringen.²⁹² Reservasjonsforbudet i UNCLOS art. 309 og begrensningen til ikke-modifiserende erklæringer i art. 310 gjør at statene sjelden kan skreddersy konvensjonen, men søker fleksibilitet via tolkningsuttalelser, etterfølgende praksis og felles komiteer.²⁹³

For regioner som Færøyene og canadiske kystprovinser, hvor marin næring er kjerneøkonomi, har SFPA overføringsverdi som styringsarkitektur. Rammeavtale med tidsavgrensede protokoller om kvoter, vederlag og kontroll gir myk revisjon uten traktatendring og lar partene tilpasse seg bestandsutvikling og markedsforhold uten å gripe inn i UNCLOS kompetansestruktur.²⁹⁴ For territorier under *lex specialis*, som Åland og Svalbard, er overføringsverdien todelt. På land og i sjøterritoriet må avgifts- og adgangsregimer utformes med uttrykkelig henvisning til ikke-diskriminering og formål, mens tiltak i økonomisk sone og på sokkelen bør forankres eksplisitt i UNCLOS art. 56 og 77 med

²⁸⁸ Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario (Labour Conventions), (1937) AC 326 (PC), se også enhetsprinsippet i ekstern attribusjon Aust (2013) s. 83-86.

²⁸⁹ VCLT art. 7-8, jf. ILC, Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties (2018) konklusjon 4-6.

²⁹⁰ Convention relating to the Non-Fortification and Neutralisation of the Åland Islands (1921) og Folkeforbundets ordninger av 1921, se Ulfstein (1995) s. 115-120

²⁹¹ VCLT art. 31-32 og International Law Commission (ILC), Fragmentation of International Law (A/CN.4/L.682, 2006), para. 56-85, 410-480.

²⁹² UNCLOS, del V-VI, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

²⁹³ UNCLOS art. 309-310, jf. art. 317.

²⁹⁴ Se EU-Grønland Sustainable Fisheries Partnership Agreement og Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

vitenskapsbasert begrunnelse.²⁹⁵ Denne form for dobbelt begrunnelse reduserer risikoen for normkollisjon og styrker legitimiteten i tvister.

Til sist er overføringsverdien institusjonell. Uavhengig av konstitusjonell modell lønner det seg å investere i klare fullmakts regimer og offentlig tilgjengelige full powers-maler som tilfredsstiller VCLT. Ramme og protokoll mekanismer med felles komiteer for løpende justering og transparente «impact statements» som forklarer hvordan tiltak oppfyller ikke-diskriminering, formål, egnethet og nødvendighet på territorier med lex specialis også uttrykkelig opp mot de spesielle bestemmelsene.²⁹⁶ Slike institusjonelle handlingsrom er anvendelig i Arktis, hvor politiske signaler ofte er sterke, men hvor rettslig legitimitet og forutsigbarhet fortsatt er strategiske ressurser.

²⁹⁵ UNCLOS art. 56 og 77. jf. om ikke-diskriminering i særregimer Ulfstein (1995) s. 141-150, analogt for Åland.

²⁹⁶ VCLT art. 31-32 og Aust (2013) s. 79-86 om proporsjonalitet og ikke-diskriminering i territorielle særregimer. Se også Ulfstein (1995) s. 141-150

7. Konklusjon

7.1 Svar på forskningsspørsmål

Hvordan virker UNCLOS som felles referanseramme for kyststatlige rettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen? Undersøkelsen bekrefter at UNCLOS etablerer en sterk og funksjonell fellesramme for begge modeller. Art. 56 gir kyststaten suverene rettigheter og jurisdiksjon i økonomisk sone med sikte på å utforske, utnytte, bevare og forvalte levende og ikke-levende ressurser, samt kompetanse til å vedta nødvendige bevarings- og forvaltningstiltak. Art. 77 gir tilsvarende eksklusive rettigheter til kontinentalsokkelens naturforekomster, herunder arter som faller innenfor kategorien «sedentary species». Tolkningen av disse bestemmelsene følger den helhetlige metoden i VCLT art. 31-32, supplert av ILCs retningslinjer om etterfølgende praksis og avtale. Ved begge modeller fungerer UNCLOS dermed som *lex generalis* til havs. Den definerer rettighets- og pliktretsen og kanaliserer uenighet inn i et felles vokabular av forvaltningsmål og prosessuelle standarder.²⁹⁷

I hvilken grad endrer institusjonelle forskjeller ved Selvstyreloven for Grønland og Svalbardtraktaten den praktiske anvendelsen av UNCLOS? Forskjellene slår primært ut på land og i territorialfarvann for Svalbards del og i representasjon for Grønlands del. Svalbardtraktaten bekrefter norsk suverenitet, men pålegger likebehandling i økonomisk virksomhet og et nøytralt skatte- og avgifts regime i landterritoriet og territorialhavet jf. art. 2-3 og 8, samt demilitarisering jf. art. 9.²⁹⁸ Dette påvirker ikke hvem som har traktatkompetanse, men styrer hvordan norsk myndighet må utøves geografisk og materielt i disse sonene.²⁹⁹ Utenfor territorialgrensen er UNCLOS styrende og det finnes ingen uttrykkelig utvidelse av Svalbardtraktatens likebehandling til økonomisk sone eller sokkelen. Snøkrabbedommen er igjen illustrerende.³⁰⁰ For Grønland ligger særpreget i intern delegasjon etter Selvstyreloven kapittel 3, som muliggjør forhandling og avtaleforvaltning på overførte saksfelt, mens ekstern attribusjon etter folkeretten forblir dansk.³⁰¹ I praksis påvirker dette ikke innholdet i UNCLOS-rettighetene, men det forskyver hvem som opererer dem i første linje og skjerper kravene til klare fullmakter og mandatstyring.³⁰²

Hvilke tolkningsmekanismer er faktisk operative og hvorfor? I mangel av adgang til å skreddersy UNCLOS ved forbehold eller rettslige erklæringer, og med en snever oppsigelsesadgang, kanaliseres styring over i tolkning og etterfølgende praksis.³⁰³ VCLT art. 31-32 gir ramme for helhetlig tolkning,

²⁹⁷ Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212, 431-437.

²⁹⁸ Ulfstein (1995) s. 141-150.

²⁹⁹ Ulfstein (1995) s. 115-150.

³⁰⁰ HR-2019-282-S avsn. 87-105 og UNCLOS art. 77 nr. 4.

³⁰¹ Selvstyreloven. 3 (§§ 11-13) og kap. 8 (§ 21).

³⁰² VCLT art. 6-8, jf. Aust (2013) s. 71-86, 256-260.

³⁰³ UNCLOS art. 309-310 og 317.

mens art. 31 nr. 3 bokstav a-b tillegger vekt til senere avtaler og praksis mellom partene, slik ILC har presisert.³⁰⁴ I situasjoner hvor flere regimer virker parallelt, anvendes systemisk integrasjon for å lese eldre ordninger i lys av senere havrettslig kodifikasjon, forutsatt at dette er forenlig med teksten og formålet.³⁰⁵ Den kombinerte effekten er at statene søker fleksibilitet gjennom institusjonelle prosesser, felles komiteer, vitenskapsbaserte reguleringssykluser, og konsistent, offentlig kjent praksis, snarere enn gjennom formell traktatrevisjon.

Hvordan håndteres representasjon, ultra vires og ratiablering i en delegert modell? VCLT art. 6-8 og 46 skaper en stabil ramme. Statsoverhodet, regjeringssjefen og utenriksministeren har ex officio-fullmakt, andre representanter må fremlegge «full powers».³⁰⁶ Dersom en handling skjer uten tilstrekkelig fullmakt, kan staten kurere feilen ved etterfølgende stadfestelse. Terskelen for å påberope intern kompetansemangel som ugyldighetsgrunn er høy. Feilen må gjelde en regel av grunnleggende betydning og være åpenbar for motparten.³⁰⁷ Anvendt på Grønland innebærer dette at klare, standardiserte fullmakter og presise mandatbrev er det sentrale risikoreduserende virkemiddelet, mens ratiablering fungerer som sikkerhetsventil.³⁰⁸ Den eksterne folkerettslige bindingen forblir uansett statlig og tredjestater kan i stor grad stole på tilsynelatende gyldige fullmakter og ex officio-signaturer.³⁰⁹

Hvilke forvaltnings- og institusjonelle mekanismer leverer praktisk fleksibilitet? SFPA illustrerer myk revisjon gjennom rammeavtale supplert med tidsavgrensede protokoller for kvoter, vederlag og kontroll, forvaltet av en felles komité.³¹⁰ Mekanikken muliggjør dynamiske justeringer uten å endre traktatens kjerne og uten å utfordre UNCLOS' kompetansestruktur. På Svalbard oppnås tilsvarende fleksibilitet ved generelle, saklige og ikke-diskriminerende regler i landterritorium og territorialfarvann, mens til havs anvendes vitenskapsbaserte tiltak i økonomisk sone og på sokkelen under UNCLOS, herunder lisenskrav for sedentære arter.³¹¹ I begge modeller er prosessen minst like viktig som materiell kompetanse.

Hva er terskelen for «hard» rettslig fleksibilitet og hvorfor brukes de ikke? UNCLOS stenger i praksis reservasjonssporet og aksepterer bare ikke-modifiserende erklæringer, mens oppsigelse etter art. 317 er politisk kostbar og rettslig sett uten effekt på sedvanerettslige kjerneprinsipper.³¹² Rebus sic

³⁰⁴ ILC (2018) konklusjon 8-10

³⁰⁵ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c, se ILC, Fragmentation of International Law (A/CN.4/L.682, 2006), para. 410-480.

³⁰⁶ VCLT art. 7 nr. 2 og art. 2 nr. 1 bokstav c.

³⁰⁷ VCLT art. 8 og 46, se ICJ, Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 46-47.

³⁰⁸ Aust (2013) s. 79-86, 256-260.

³⁰⁹ PCIJ, Legal Status of Eastern Greenland (1933), Series A/B No. 53, s. 71-73.

³¹⁰ Se EU-Grønland Sustainable Fisheries Partnership Agreement, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

³¹¹ Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8, UNCLOS art. 56 og 77, se også HR-2019-282-S.

³¹² UNCLOS art. 309-310 og 317 og Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 30-35.

stantibus praktiseres restriktivt og krever en uforutsett, fundamental endring som radikalt transformerer forpliktelsene.³¹³ For Svalbard gjør traktatens konstituerende karakter og fravær av oppsigelsesklausul at opphør er lite realistisk, mens styringen i praksis skjer gjennom tolkning og gjennomføring som kan etterprøves mot art. 2-3 og 8.³¹⁴ Konsekvensen er at myk fleksibilitet er dominerende.

Hvordan virker skatte- og avgifts regimet på Svalbard og hvilke proporsjonalitetskrav gjelder? Art. 8 krever et ikke-diskriminerende og nøytralt skatte- og avgiftssystem. Operasjonelt følger det en proporsjonalitetsprøve. Formålet må være legitimt, virkemidlet egnet til å realisere formålet, mindre inngripende alternativer må vurderes og anvendelsen må være nasjonalitetsnøytral.³¹⁵ Dette gir rom for differensiering når den kan forankres i objektive faktorer, men ikke for skjulte handelshindre. I praksis tilsier dette at norske myndigheter bør utarbeide eksplisitte «impact statements» som viser sammenhengen mellom formål, virkemiddel og ikke-diskriminering.

Hvordan håndteres sokkelressurser og kontroll med sedentære arter i lys av likebehandlingsargumenter? HR-2019-282-S fastslår at snøkrabbe på sokkelen er en sedentær art etter UNCLOS art. 77 nr. 4 og at fangst forutsetter norsk tillatelse som uttrykk for kyststatens eksklusive sokkelrettigheter.³¹⁶ Slik kompetanse er uavhengig av Svalbardtraktatens likebehandling på land og i territorialfarvannet. Likebehandlingsargumenter kan ikke utvide traktaten til å overstyre klar sokkelkompetanse etter UNCLOS. Likebehandling har derimot fortsatt betydning i tiltak nær kyst og i havner, hvor ikke-diskriminerende adgang og avgifter må dokumenteres og begrunnes.

Hvilke tvisteløsningsspor er realistiske og når bør de brukes? Statenes primære verktøy er diplomatiske virkemidler. Noteveksling og bilaterale konsultasjoner, eventuelt supplert kommisjoner for datadeling og verifikasjon.³¹⁷ Formelle spor forutsetter jurisdiksjon og bevismessig robusthet. Fordelene er rettslig klarhet, men kostnaden er redusert politisk manøvreringsrom og risiko for delvis uønskede presedenser.³¹⁸ I praksis viser både Grønland og Svalbard at institusjonell fleksibilitet og konsistent forvaltningspraksis ofte har høyere netto nytte enn formell prosedyre, så lenge motparten ikke viser motvilje.

Fungerer UNCLOS som «lim» eller «spenningsfelt» i møtet med Selvstyreloven og Svalbardtraktaten? Som lim leverer UNCLOS et felles, detaljert sett av regler for økonomisk sone og sokkel. UNCLIS gir videre en delt forståelsesramme for forvaltning og prosedyrer for samarbeid. Som spenningsfelt blir UNCLOS arenaen hvor institusjonelle forskjeller materialiseres. På Svalbard ved skjæringspunktet

³¹³ VCLT art. 62, ICJ, Gabcikovo-Nagymaros, avsn. 104-113.

³¹⁴ Svalbardtraktaten (1920) uten oppsigelsesklausul; VCLT art. 56; Ulfstein (1995) s. 151-169.

³¹⁵ Svalbardtraktaten art. 8, jf. Ulfstein (1995) s. 141-150.

³¹⁶ HR-2019-282-S og UNCLOS art. 77 nr. 4.

³¹⁷ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav a-b, jf. ILC (2018) konklusjon 4-6.

³¹⁸ UNCLOS del XV og ICJ-statuttens art. 36, ITLOS-statuttens art. 21-25.

mellom *lex specialis* på land og territorialfarvann, og *lex generalis* til havs. For Grønland ved skjæringspunktet mellom intern delegasjon og statlig folkerettslig binding.³¹⁹ Nettopp fordi reservasjoner og oppsigelse er urealistiske spor, flyttes styringen til tolkning, etterfølgende praksis og institusjonelle verktøy, mekanismer som fremmer forutsigbarhet, men som samtidig krever høy grad av metodisk disiplin og dokumentert ikke-diskriminering der *lex specialis* gjelder.

7.2 Normative anbefalinger for Grønland og for Svalbard

Formålet med dette delkapitlet er å tydeliggjøre de rettsdogmatiske funnene til operative anbefalinger som kan anvendes av forvaltningen i Grønland/Danmark og Norge. Anbefalingene er forankret i VCLT, UNCLOS og i Svalbardtraktatens særregime. Sjekklistene er ikke «hard law», men prosessuelle og materielle kontrollpunkter som reduserer risikoen for ugyldighet, diskriminering og rettslig usikkerhet og som samtidig styrker legitimiteten gjennom transparens og etterprøvbarehet.

Utgangspunktet er at Grønlands myndigheter kan forhandle og i visse tilfeller inngå avtaler på overførte områder, mens folkerettslig binding forblir statlig. VCLT etablerer her en tredelt risiko matrise. Hvem kan binde staten, hva skjer ved interne kompetansefeil og hvordan kan feil kureres.³²⁰ En praktisk sjekkliste bør derfor begynne med fullmakter. Enhver representant som ikke er statsoverhode, regjeringssjef eller utenriksminister, bør utstyres med skriftlige «full powers» som klart angir identitet, hvilke traktat handlinger som tillates og den interne hjemmelen. Dette gjør VCLTs formalitetskrav etterprøvbart for motparter og depositarer og utløser den folkerettslige presumpsjonen om korrekthet i autentiske fullmakts dokumenter.³²¹ Videre bør mandاتبrev spesifisere forhandlingsrom, eventuelle stoppunkter og krav om ny instruks ved avvik. Dette for at risikoen for ultra vires skal reduseres og eventuelle senere stadfestelser etter art. 8 kan gis raskt og ryddig.³²² Til slutt bør fullmakter og eventuelle begrensninger gjøres tilgjengelige eller notifiseres formelt, ettersom transparens både styrker tredjestaters aktsomhetsvurdering og bygger opp en etterfølgende praksis som kan tillegges vekt ved tolkning.³²³

Når det gjelder substans, tilsier UNCLOS at kyststatsmyndighet i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen utøves gjennom vitenskapsbaserte, ikke-diskriminerende tiltak som sikrer bærekraftig forvaltning.³²⁴ SFPA illustrerer en hensiktsmessig arkitektur. Rammeavtalen angir institusjon, prosedyre og prinsipper, mens tidsavgrensede protokoller regulerer kvoter, vederlag og

³¹⁹ VCLT art. 31-32, UNCLOS art. 56, 77, 309-310, 31, Svalbardtraktaten art. 2-3 og 8, Selvstyreloven kap. 3.

³²⁰ VCLT, art. 6-8 og 46.

³²¹ VCLT art. 2 nr. 1 bokstav c og art. 7, jf. Aust (2013) s. 79-86 og Dörr/Schmalenbach (2018) s. 152-176.

³²² VCLT art. 8, se Aust (2013) s. 84-86.

³²³ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b; International Law Commission (ILC), Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018) konklusjon 4-10.

³²⁴ UNCLOS, art. 56 og 77.

kontroll i lys av ett bredt kunnskapsgrunnlag.³²⁵ Normativt anbefales at nye avtalekomplekser på havressursfeltet etterstreber denne strukturen. Strukturen har innebygde revisjonsklausuler og en felles komité som dokumenterer datagrunnlag og beslutningslogikk. Slik institusjonell fleksibilitet er særlig viktig fordi UNCLOS i stor grad lukker reservasjonssporet og bare åpner for ikke-modifiserende erklæringer. Styring må derfor skje gjennom tolkning, etterfølgende praksis og institusjonelle prosesser, ikke gjennom «hard» traktatrevisjon.³²⁶ En siste anbefaling gjelder beredskap ved feil, slik at mulige representasjonsfeil kan kureres uten å skape langvarig usikkerhet utad.³²⁷

For Svalbard ligger hoved risikoen ikke i representasjon, men i forholdet mellom *lex specialis* på land/territorialfarvann og *lex generalis* til havs. En normativ sjekkliste for vedtak som gjelder landbasert virksomhet eller sjøterritoriet, bør derfor følge en proporsjonalitetsbane. Denne bør identifisere formålet, hjemmelen, egnetheten, nødvendigheten og ikke-diskrimineringen. Tiltakets formål må være legitimt og traktatforenlig, og hjemmelsgrunnlaget må fremgå klart av intern rett lest i lys av traktaten.³²⁸ Videre bør forvaltningen dokumentere at tiltaket er egnet til å realisere formålet, og at det ikke finnes et mindre inngripende, like effektivt alternativ. Til slutt må ikke-diskriminering etter art. 2-3 og 8 være demonstrerbar, med like regler for like tilfeller og materiell begrunnelse for eventuelle differensieringer. Denne operasjonaliseringen gir håndfaste holdepunkter ved en senere vurdering etter av om tiltaket samsvarer med traktatens ordlyd og formål.³²⁹

Til havs er hovedanbefalingen metodisk. Bygg alle tiltak i økonomisk sone og på sokkelen på UNCLOS kyststatskompetanse, vitenskapsbaserte begrunnelser og generelle, nasjonalitetsnøytrale kriterier. Snøkrabbedommen viser at klassifikasjon som «sedentary species» utløser kyststatens lisensmyndighet, uavhengig av likebehandlingsregimet på land. Dette bør konsekvent reflekteres i saksbehandlingsgrunnlag og begrunnelser.³³⁰ Når tiltak omfatter grensesnittet mellom land og hav, bør det utarbeides et kort «impact statement» som forklarer hvordan likebehandling og skattenøytralitet er ivarettatt og hvordan havrettslige hensyn er vektlagt der tiltaket har maritim effekt. En slik praksis fremmer ikke bare materiell lovlighet, men skaper også konsistent, offentlig kjent forvaltningspraksis som kan tillegges tolkningsvekt som etterfølgende praksis etter VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b.³³¹

I begge modeller bør det innarbeides en systematisk tolkningsprotokoll som krever at beslutningsdokumenter eksplisitt redegjør for ordlyd, kontekst og formål, eventuelle forarbeider om relevant senere praksis er identifisert. Dette fordi UNCLOS i liten grad åpner for reservasjonsstyring og kun snevert for oppsigelse, blir tolkning og praksis de sentrale styringsmekanismene. En synlig,

³²⁵ Se EU-Grønland Sustainable Fisheries Partnership Agreement, jf. Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

³²⁶ UNCLOS art. 309-310 og art. 317.

³²⁷ VCLT art. 8.

³²⁸ Svalbardtraktaten, art. 2-3 og 8 og Ulfstein (1995) s. 141-150.

³²⁹ VCLT art. 31-32, jf. Ulfstein (1995) s. 141-150.

³³⁰ HR-2019-282-S avsn. 87-105 og UNCLOS art. 77 nr. 4.

³³¹ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b, se også ILC (2018) konklusjon 8-10.

konsekvent tolkningsdisiplin demper tvister, styrker forutberegnelighet for private og statlige motparter, og reduserer viljen til å prøve grensene gjennom prosedyretung tvisteløsning.³³² Samlet sett gir sjekklistene ovenfor en operativ arkitektur som oversetter traktatrettens abstrakte rammer til praktiske beslutningsstandarder.

7.3 Begrensninger i studien og videre forskning

Denne studien er rettsdogmatisk og komparativ og dens styrke ligger i en systematisk anvendelse av VCLT på samspillet mellom UNCLOS, Svalbardtraktaten og Lov om Grønlands Selvstyre. Samtidig følger det metodiske begrensninger av en slik tilnærming. Analysen bygger i hovedsak på skriftlige rettskilder og offentlig tilgjengelig statlig praksis. Flere sentrale tolkningsdata i folkeretten er vanskelig tilgjengelige eller utilgjengelige. Dette svekker muligheten til å fange opp tause elementer av etterfølgende praksis etter VCLT og kan gi et konservativt bilde av faktisk normdannelse.³³³ Mye av rettspraksis ved arktiske spørsmål er også fragmentarisk. Snøkrabbedommen gir viktige avklaringer på sokkelen, men dekker ikke bredere spørsmål om likebehandling i havområdene og internasjonal tvisteløsningspraksis på akkurat de omstridte punktene rundt Svalbard er begrenset.³³⁴ For det tredje er studien avgrenset materielt til økonomisk sone og kontinentalsokkelen. Avgrensningen styrker dybden i kjernespørsmålene, men utelater mulig relevante krysskoblinger til andre deler av havretten, slik som migrerende bestander, sjøfugl, eller marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ). Dette er forhold som på sikt kan påvirke tolkningen av kyststatsmyndighet og forvaltningsstandarder.³³⁵

En annen begrensning er at masteroppgavens omfang ikke gir rom for brede, systematiske empiriske undersøkelser av forvaltningspraksis over tid. Analysen av Grønlands fullmakts forvaltning og SFPA-regimet og av norske tiltak på Svalbard, hviler primært på rettsstekster, offisielle dokumenter og utvalgte sekundærkilder. En dypere empirisk kartlegging ville gjort det mulig å teste hvor konsistent proporsjonalitetsvurderinger faktisk er og om protokoll arkitekturen i fiskerisamarbeid leverer forventet fleksibilitet uten skjult diskriminering.³³⁶ Slike studier ville også styrket vurderingen av om og når statlig praksis når terskelen for «subsequent practice» i VCLT-forstand, og om andre parter aksept eller protester danner et stabilt tolkningsmønster.³³⁷

³³² UNCLOS art. 309-310 og 317. VCLT art. 31-32, jf. ICJ, Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, avsn. 46-47.

³³³ VCLT, art. 31 nr. 3 bokstav b, jf. International Law Commission (ILC), Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice (2018) konklusjon 4-10.

³³⁴ HR-2019-282-S avsn. 87-105, jf. UNCLOS, art. 77 nr. 4.

³³⁵ Se Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 204-212, 431-437.

³³⁶ Jf. Aust (2013) s. 79-86

³³⁷ VCLT art. 31 nr. 3 bokstav b og ILC (2018) konklusjon 8-10.

Videre peker funnene på et behov for rettsøkonomiske analyser av avgifts- og lisensregimer. Svalbardtraktatens art. 8 krever skatte- og avgiftsmessig nøytralitet, men sier lite om gunstig utforming. Det er et åpent spørsmål hvilke avgifts design som minimerer transaksjonskostnader og kontrollkostnader, samtidig som de oppfyller egnethet og nødvendighet uten å ha skjult diskriminerende effekt. En rettsøkonomisk modell kan gjøre proporsjonalitetsprøven mer forutsigbar og etterprøvbart, samt bidra til å spesifisere hva minste inngripende virkemiddel faktisk innebærer når forvaltningen velger mellom lisensvilkår, gebyrstrukturer og dokumentasjonskrav.³³⁸ Tilsvarende kan teoretiske modeller kaste lys over når stater velger å bruke diplomatiske spor fremfor rettslige og hvordan institusjonelle mekanismer som felles komiteer og protokollrevisjoner reduserer sannsynligheten for kostbare tvister.³³⁹

Studien berører statssuksesjon i traktater, men en detaljert utredning ligger utenfor rammen. En uavhengighetsprosess reiser komplekse spørsmål om videreføring eller «clean slate» etter 1978-konvensjonen om statssuksesjon i traktater, om overgangsregimer for fiskeri og mineraler og om tidslinje og vilkår for tiltredelse til UNCLOS.³⁴⁰ Det må også vurderes hvordan maritime avgrensninger og eksisterende bilaterale ordninger med EU og naboland vil håndteres og hvilke midlertidige ordninger som minimerer regulatorisk vakuum, transaksjonskostnader og markedsrisiko. Sammenliknende studier av tidligere suksesjonstilfeller kan gi bedre prediksjoner enn en ren normativ drøftelse.³⁴¹ Slike analyser bør kombinere rettsdogmatiske rammer med institusjonell design. Hvilke overgangsmekanismer for kvotefordeling, datadeling og kontroll vil mest effektivt bevare ressursvern og rettslig legitimitet i perioden mellom proklamasjon av uavhengighet og full konvensjonsdeltakelse?

Til slutt er det behov for mer tverrfaglig kunnskapsgrunnlag om klimaendringers betydning for rettslig tolkning. Når bestander flytter og isforhold endres, øker presset på fleksible, vitenskapsbaserte tiltak i økonomisk sone og på sokkelen. En oppdatert forståelse av «systemisk integrasjon» etter VCLT kan bidra til mer robuste begrunnelser for reguleringer som ellers risikerer å bli vurdert som uforholdsmessige eller diskriminerende.³⁴² Empiriske datasett om bestandssvingninger, håndhevingskapasitet og etterlevelse kan kobles til juridiske beslutningsmodeller for å teste om dagens virkemidler faktisk er «egnet og nødvendige» og om alternative virkemidler bør foretrekkes.

Samlet tilsier disse begrensningene og forslagene at neste fase i forskningen bør kombinere dypt kildestudium med institusjonsanalyse, rettsøkonomi og scenariomodellering. Målet er å gå fra

³³⁸ For metodisk ramme, se A. Mitchell Polinsky og Steven Shavell, *The Theory of Public Enforcement of Law* (Harvard John M. Olin Discussion Paper), og analogt Churchill, Lowe & Sander (2022) s. 431-437.

³³⁹ Av strategisk institusjonsdesign, se Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton University Press 1984) kap. 5-6.

³⁴⁰ Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties, 23. august 1978, 1946 UNTS 3, se også James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2. utg. (Oxford University Press 2006) s. 415-454

³⁴¹ Crawford (2006) s. 415-454

³⁴² VCLT art. 31 nr. 3 bokstav c; se også Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law* (Harvard University Press 2010) s. 147-173.

prinsipiell klarhet til operasjonell presisjon. Å vise hvilke konkrete designvalg i fullmakts forvaltning, protokollmekanismer, avgiftsstrukturer og tvisteløsningsstrategier som best realiserer traktatrettens krav i et Arktis i rask endring.

Bibliografi

Bøker og kommentarer

Aust, A. (2013). *Modern treaty law and practice* (3. utg.). Cambridge University Press.

Byers, M. (2013). *International law and the Arctic*. Cambridge University Press.

Churchill, R. R., Lowe, A. V., & Sander, A. (2022). *The law of the sea* (4. utg.). Manchester University Press.

Crawford, J. (2006). *The creation of states in international law* (2. utg.). Oxford University Press.

Dörr, O., & Schmalenbach, K. (Red.). (2018). *Vienna Convention on the Law of Treaties: A commentary* (2. utg.). Springer.

Nordquist, M. H. (Red.). (1993-2002). *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A commentary* (Virginia Commentary, bd. II-VI). Martinus Nijhoff.

Rothwell, D. R., & Stephens, T. (2023). *The international law of the sea* (3. utg.). Hart.

Ruud, M., & Ulfstein, G. (2018). *Innføring i folkerett* (5. utg.). Universitetsforlaget.

Tanaka, Y. (2019). *The international law of the sea* (3. utg.). Cambridge University Press

Ulfstein, G. (1995). *The Svalbard Treaty: From terra nullius to Norwegian sovereignty*. Universitetsforlaget.

Vitenskapelige artikler

Boyle, A. (2016). Further development of the Law of the Sea Convention: Mechanisms for change. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 29, 351-368.

McLachlan, C. (2005). The principle of systemic integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention. *International and Comparative Law Quarterly*, 54, 279-320.

Oxman, B. H. (2007). The regime of warships under the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Berkeley Journal of International Law*, 24, 847-860.

Treves, T. (1985). The Law of the Sea Convention and the reservations prohibition. *Ocean Development and International Law*, 15, 115-148.

FN- og ILC-dokumenter

International Law Commission (ILC). (2006). *Fragmentation of international law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law* (A/CN.4/L.682).

International Law Commission (ILC). (2011). *Guide to practice on reservations to treaties, with commentaries*.

International Law Commission (ILC). (2018). *Conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties* (Annex til Report of the International Law Commission on the work of its seventieth session, A/73/10).

United Nations. (2023). *Law of the Sea Bulletin, No. 111* (Annex: Declarations upon ratification).

Traktater og konvensjoner

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-konvensjonen). (1991). *1989 UNTS 309*.

Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea (Annex VI til UNCLOS). (1982).

Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities (Greenland Treaty). (1985). *OJ L 29, 1-7 (1.2.1985)*.

Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen (Svalbardtraktaten). (1920). *2 LNTS 7*.

Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT). (1969). *1155 UNTS 331*.

Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties. (1978). *1946 UNTS 3*.

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). (1982). *1833 UNTS 3*.

Internasjonale dommer og voldgiftsavgjørelser

Bangladesh/Myanmar, Judgment, ITLOS Reports 2012.

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997.

Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), Judgment, PCIJ Series A/B No. 53 (1933).

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, ICJ Reports 2010.

Territorial Dispute (Libya/Chad), Judgment, ICJ Reports 1994.

EU-rettsakter og avtaler

Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (IUU Regulation). *OJ L 286, 29.10.2008*.

Council Regulation (EC) No 1224/2009 establishing a Community control system. *OJ L 343, 22.12.2009*.

Regulation (EU) 2017/2403 on the sustainable management of external fishing fleets. *OJ L 347, 28.12.2017*.

Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland. (2007). *OJ L 172, 30.6.2007*.

Sustainable Fisheries Partnership Agreement between the European Union, on the one hand, and the Government of Greenland and the Government of Denmark, on the other hand. (2012). *OJ L 293, 11.11.2012, 4-17*, samt senere protokoller (bl.a. *OJ L 420, 29.11.2021*).

Nasjonal rett (Danmark/Norge)

Danmark. (2009, 12. juni). *Lov nr. 473 om Grønlands Selvstyre* (Selvstyreloven).

Norge. (1814/ senere endringer). *Kongeriket Norges Grunnlov* § 26.

Norge. (1996, 29. november). *Lov nr. 68 om skatt til Svalbard* (Svalbardskatteloven).

Norge. (2001, 15. juni). *Lov nr. 79 om miljøvern på Svalbard* (svalbardmiljøloven).

Norge. (1977, 3. juni). *Forskrift om opprettelse av fiskevernsoner ved Svalbard* (FOR-1977-06-03-6).

ITLOS/andre havrettsavgjørelser og praksis

M/V "Saiga" (No. 2) (St. Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports 1999.

Norsk høyesterettspraksis

Høyesterett (storkammer). (2019, 14. februar). *HR-2019-282-S (snøkrabbe)*.

Annen rettspraksis

Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario (*Labour Conventions*), [1937] AC 326 (PC).

Andre kilder

European Commission. (U.å.). *Sustainable Fisheries Partnership Agreement between the EU and Greenland* (ramme + protokoller): Offisiell informasjon og dokumenter.

Polinsky, A. M., & Shavell, S. (U.å.). *The theory of public enforcement of law* (Harvard John M. Olin Discussion Paper).

Lesbarhetsstatistikk			?	×
Teller				
Ord		22 454		
Tegn		141 374		
Avsnitt		632		
Setninger		1 509		
Gjennomsnitt				
Setning per avsnitt		2,7		
Ord per setning		14,4		
Bokstaver per ord		6,0		
			OK	