



Gråsoneavtalen mellom Norge og Russland

Av Lars Eliassen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap

ved Universitetet i Tromsø

Det juridiske fakultet

Våren 2008

1 Innledende bemerkninger	1
1.1 Verdien av fornybare ressurser	1
1.2 Uenigheten mellom Norge og Russland	2
1.3 Oppgavens struktur	3
2 Den økonomiske sonen	4
2.1 Utviklingen av den økonomiske sonen	4
2.1.1 Starten på kyststatens kontroll av sjøterritorier	4
2.1.2 Tankegangen om økonomiske soner vokser fram	4
2.1.3 FNs Havrettskonvensjon III som grunnlag for den økonomiske sonen	5
2.2 Kyststatens rettigheter i den økonomiske sonen	6
2.2.1 Utgangspunktet for kyststatens rettigheter i den økonomiske sonen	6
2.2.2 Kyststatens rett til å drive forurensningskontroll i sonen	7
2.2.3 Kyststatens rett til kunstig øyer, installasjoner og konstruksjoner	7
2.2.4 Kyststatens rett til å drive vitenskapelig arbeid og andre rettigheter	8
2.3 Andre staters rettigheter i den økonomiske sonen	8
2.3.1 Om rettighetene generelt og retten til navigasjon	8
2.3.2 Retten til overflygning og til undersjøiske kabler og ledninger	9
2.3.3 Bakgrunnen for andre lands rettigheter i den økonomiske sonen	9
3 Norges Økonomiske Sone	11
3.1 Lov om Norges økonomiske sone	11
3.2 Jurisdiksjon i henhold til soneloven	11
3.3 Fisket i norsk økonomisk sone	13
3.3.1 Adgang og regulering av fisket	13
3.3.2 Regulering av migrerende arter	14
3.4 Hjemmel for å gripe inn ovenfor fartøy som fisker i sonen	16
4 Forholdet mellom Norge og Russlands økonomiske soner	18
4.1 Partenes standpunkt og forholdet til Havrettskonvensjonen	18
4.1.1 Bakgrunn for konflikten	18
4.1.2 Midtlinjeprinsippet - Norges standpunkt	18
4.1.3 Sektorprinsippet - Russlands standpunkt	19
4.1.4 Havrettskonvensjonens utgangspunkt	19
4.2 Tvisteløsning mellom Norge og Russland	20
4.2.1 Noen forutsetninger for tvisteløsning	20
4.2.2 Internasjonal rettspraksis i forhold til grensetvister til havs	21
4.2.3 Rettspraksis anvendt på grensetvisten Norge-Russland	24
4.3 Adgangen til midlertidige ordninger for grensetvister	25
4.3.1 Havrettskonvensjonens bestemmelser om midlertidig ordninger	25
4.3.2 Forholdet til Wienkonvensjonen	25
5 Gråsoneavtalen	27
5.1 Innledende bemerkninger om Gråsoneavtalen	27
5.1.1 Noen innledende bemerkninger om avtalen	27
5.1.2 Gråsoneavtalen, en midlertidig avtale?	27
5.1.3 Avtalens fysiske anvendelsesområde	30

6 Gråsoneavtalen i et funksjonelt synspunkt.....	32
6.1 Adgangen til å fiske og vilkårene for dette	32
6.1.1 Partenes adgang til fiske i sonen	32
6.1.2 Vilkårene for at fartøy fra tredjeland skal ha adgang til fiske.....	32
6.1.3 Fartøyenes plikter under fisket.....	32
6.1.4 Reguleringen av hvordan fisket skal foregå og hva det kan fiskes på.....	33
6.2 Partenes jurisdiksjon over fartøy i sonen.	34
6.2.1 Partenes jurisdiksjon over den andre parts fartøy	34
6.2.2 Partenes jurisdiksjon over egne fartøy	36
6.2.3 Partenes jurisdiksjon over tredjelandts fartøy	36
6.2.4 Adgangen til å gripe inn ovenfor fartøy fra tredjeland.....	37
6.2.5 Partenes plikt til å gripe inn ovenfor fartøy fra tredjeland som fisker uten tillatelse.....	37
6.2.6 Sanksjonering av fartøyene	38
6.3 Partenes plikt til informasjonsutveksling.....	39
6.4 Adgangen til å drive vitenskapelig arbeid i Gråsonen	39
6.5 Administrative bestemmelser i Gråsoneavtalen	40
6.5.1 Fordeling av partenes og tredjelandts fangst på partens kvoter	40
6.5.2 Gjennomføringen av avtalen	41
6.5.3 Endring av avtalen	41
6.6 Framtiden for Gråsoneavtalen.....	42
6.6.1 Faktorer for løsning.....	42
6.6.2 En mulig løsning?	44
6.6.3 Oppsummerende bemerkninger	45
Kildeliste	46
Vedlegg: Gråsoneavtalen.....	49

1 Innledende bemerkninger

1.1 Verdien av fornybare ressurser

Fram til slutten av det 20. århundre har fiskeri vært den viktigste næringa i Norge. Med en kystlinje på over 83 000 km, og brorparten av denne mot Nordsjøen, Barentshavet og Norskehavet, ligger landet spesielt godt til for å utnytte de mengdene av ressurser som befinner seg der. Først med starten av olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen fikk Norge en næring som, i hvert fall i ren finansiell omfang, var av større betydning enn fiskerinæringa. På lik linje med olje- og gassnæringa har Norge adgang til ressurser som vi som nasjon ikke har mulighetene til å forbruke på egen hånd, i hvert fall ikke med dagens tempo. Vi har et så stort overskudd av produksjonen fra fiskeriressursene at mesteparten eksporteres til utlandet. Til sammen eksporterte Norges fiskerinæring sjømat for 37 milliarder i 2007, hvor havfiske sto for 49 % av verdiene, mens de resterende 51 % er representert ved oppdrettsnæringa.¹ Med dette utgjør fiskerinæring den tredje største eksportnæringa i Norge, bak olje- og gassnæringa og metallindustrien.

Til sammen sysselsetter fiskerinæringa ca. 31000 personer, hvor havfiske representeres med i overkant av 13000 personer og 7050 fartøy.² Disse tallene viser til sammen hvor viktig fiskerinæringa er for Norge, både i forhold til sysselsettinga og i forhold til handelsbalansen. Dermed er det ikke bare i næringas egeninteresse at fiskeriressursene ivaretas. For nasjonen som helhet er det sentralt at den største næringa basert på fornybare ressurser tas godt vare på.

I forhold til et globalt perspektiv er det også viktig at Norge tar ansvar. Norsk fisk er mat for millioner av mennesker verden over, og hvis denne kilden settes i fare vil det kunne få betydning langt utenfor Norges grenser. Andre kilder vil bli belastet hardere og det er ikke selvsagt at disse vil være tilstrekkelig. For å bevare fiskerinæringa er det viktig med en langsiktig og fornuftig forvaltning av ressursene som danner grunnlaget for den. Overfiske og rovdrift vil være katastrofalt i det lange løp, ikke bare fra et rent økonomisk perspektiv, men også ut ifra den skaden som livet i havet utfor Norges kyst vil påføres.

Med dette i bakhodet ser en verdien av en aktiv forvaltning av de fornybare ressursene i havområdene utenfor Norge. Som et av verdens rikeste land har Norge de økonomiske ressursene som skal til for å drive kontroll og forvaltning av de enorme ressursene i våre havområder. Da det

¹ Eksportutvalget for fisk, «Verden og vi, med tall og fakta for 2007», s.15

² *Op.cit.* s.29

ikke bare er oss som blir skadelidende må disse forpliktelsene tas alvorlig. Norge må være sitt ansvar bevisst, men for å kunne gjennomføre den nødvendige kontroll av fisket er det et krav om at vi har jurisdiksjon til å utføre en slik kontroll. Det er ikke selvsagt at den norske kystvakta har adgang til å kontrollere fartøy som fisker utenfor Norges kyst.

Som jeg vil komme tilbake til senere, er mesteparten av de tilgjengelige ressursene til havs; i områder som fram til slutten av det 20. århundre var åpnet hav. Dermed var det ingen land som hadde hjemmel til å drive kontroll av utnyttelsen av disse ressursene. For de fleste land med viktige ressurser utenfor sin kyst var dette en uholdbar situasjon og man innså dermed behovet for å avklare statenes jurisdiksjon til havs. Med økende tilgang til ressurser til havs, ble problemstillingen om jurisdiksjon mer og mer aktuell. Dette førte etter hvert til at konseptet om den økonomiske sonen ble etablert, som igjen førte til at både Norge og Russland erklærte sine soner.

1.2 Uenigheten mellom Norge og Russland

Som en konsekvens av etableringen av Norges økonomiske sone ble også grensekonflikten med Russland aktuell. Norge og daværende Sovjetunionen klarte ikke å bli enig om hvor grensene mellom landenes økonomiske soner skulle gå der disse overlapper hverandre i Barentshavet. Konfliktene dreier seg i hovedsak om to motstridende syn på hvordan grenseproblematikken skal løses. Norge anfører at midtlinjeprinsippet må være avgjørende, noe som er direkte uforenelig med Russlands ståsted om at det er sektorprinsippet som gjelder for området.

Som en midlertidig løsning ble det avtalte en form for delt jurisdiksjon, og det var denne avtalen som senere ble kjent som Gråsoneavtalen. I ettertid har denne avtalen vært avgjørende for landenes jurisdiksjon i det omstridte området i Barentshavet. Sett hen til de ressursene som befinner seg i området, er dette en avtale som har stor betydning for begge landene. Området er av stor interesse for olje-, gass- og fiskerinæringa, og hvordan det reguleres er avgjørende for utnyttelsen av disse ressursene. Reguleringen av området har også stor betydning for forvaltningen av de fornybare ressursene i området, og de pliktene partene har for å bevare disse, både rettslig og moralsk. Avtalen har likevel sine begrensninger og mangler, og en del viktige spørsmål er enda ikke løst.

Den overordnede problemstilling for oppgaven blir dermed hvorfor Gråsoneavtalen ble inngått og dens betydning for Gråsonen. Denne vil jeg igjen splitte opp i flere underproblemstillinger: Hvordan den økonomiske sonen generelt, og den norske spesielt, reguleres. Hvordan Gråsonen reguleres. Hvordan grensetvisten mellom Norge og Russland oppsto og hvilke muligheter det er for å oppnå en løsning på denne.

1.3 Oppgavens struktur

Først vil jeg se på reglene for økonomiske soner, i forhold til hva som kan reguleres og hvordan adgang er til å føre kontroll med områdene. Jeg vil starte med den generelle framveksten av økonomiske soner, og reguleringen av disse. Etter dette er etableringen av den norske økonomiske sonen er en naturlig konsekvens. Dermed vil jeg videre se på reglene for den norske økonomiske sonen, med et hovedfokus på betydningen for reguleringen av fisket i sonen. Med de økonomiske sonene etablert blir konflikten mellom Norge og Russland om hvor grensen skal gå i Barentshavet aktuell. Jeg vil derfor ta en nærmere gjennomgang av denne konflikten. Under dette vil jeg behandle partenes påstander, hvordan forholdet er til Havrettskonvensjonen og rettspraksis på området. Endelig vil jeg se på hvordan konflikten kan løses etter internasjonal rett og partenes mulighet til å inngå midlertidige avtaler for området.

Som siste del i oppgaven vil jeg gå nærmere inn på Gråsoneavtalens betydning for partenes økonomiske soner i Barentshavet. Først vil jeg ta for meg en del generelle forhold rundt avtalen. Deretter en gjennomgang av avtalens regulering av området som refereres til som Gråsonen, fra et funksjonelt synspunkt. Til slutt vil jeg ta for meg framtiden for avtalen.

2 Den økonomiske sonen

2.1 Utviklingen av den økonomiske sonen

2.1.1 Starten på kyststatens kontroll av sjøterritorier

Så lenge det har vært mulig å seile på havet, har det vært strid om grensene til havs. Før det 17. århundre ble slike uoverenskomster løst ved krig og stridighet, men med tiden vokste det fram grunnleggende regler for grensene til sjøs.³ Etter hvert kom Europas lærde på området til enighet om jurisdiksjonen til havs. På slutten av det århundret var det en veletablert ide at det var et markant skille mellom åpent hav og de kystnære områder.

På de åpne hav var det ingen begrensninger, de var fri for alle, i kontrast til de områdene som var nærmere kyststaten. Så lenge området var innenfor en rekkevidde som kyststaten hadde mulighet for å kontrollere aktivt så var disse under statens jurisdiksjon.⁴ Alle stater var ikke enig i dette, og fram til det 20. århundre var det flere forskjellige synspunkt som ble forfektet av blant annet Frankrike, Storbritannia, USA og en rekke latinamerikanske land.⁵ Først ved Haagkonferansen i 1930 kan det sies å være en bred enighet om hvor grensene til havs skulle gå, uten at det var noen avtale eller traktat som tilsier en slik enighet. Det grunner seg i større grad av fraværet av noen innsigelser mot prinsippet om kyststatens jurisdiksjon i territorialfarvannet.⁶

2.1.2 Tankegangen om økonomiske soner vokser fram

Tankegangen om økonomiske soner hadde enda ikke blitt berørt. Dette kan ha sin hovedårsak i at utnyttelsen av de områdene som skulle være aktuell for denne betegnelsen, enda ikke var av en slik dimensjon at jurisdiksjon var et tema. Teknologien hadde enda ikke kommet langt nok til at det var aktuelt å utnytte eller lete etter disse ressursene.

Først etter andre verdenskrig og teknologiutviklingen denne medførte ble etableringen av økonomiske soner aktuelt.⁷ Først da ble det aktuelt med en utnyttelse av ressursene i verdenshavene i en slik skala at kyststatene hadde en interesse i å kontrollere og begrense denne. For å kunne drive slik forvaltning måtte det til en endring av den eksisterende oppfatning av jurisdiksjon til havs.

³ R.R. Churchill, A.V. Lowe, *The law of the sea* - third edition, Manchester University Press, 1999, s. 71

⁴ *Op.cit.* s.72

⁵ *Op.cit.* s.72-73

⁶ *Op.cit.* s. 74 siste avsnitt

⁷ *Op.cit.* s.160

Tankegangen om en økonomisk sone ble lansert i perioden etter 1945, men fikk ikke noe snarlig utslag. Først etter å ha modnet i 26 år ble den anvendt. I 1971 satte Kenya fram et forslag for "the Asian-African Legal Consultative Committee" og samme forslag for FNs "Sea Bed Committee" året etterpå. Forslaget var et konsept for den økonomiske sonen. I perioden fram til FNs tredje havrettskonvensjon fortsatte utviklingen, og konseptet fikk etter hvert støtte fra flere land.⁸

2.1.3 FNs Havrettskonvensjon III⁹ som grunnlag for den økonomiske sonen

I 1973 startet den tredje konferansen for FNs havrettskonvensjon, men først i 1982 var konferansen ferdig, og konvensjonen trådte først i kraft da land nummer 60, Guyana, signerte den 16. november 1982 (Ved senere referanse til Havrettskonvensjonen menes denne). Det er likevel verdt å merke seg at en rekke land signerte konvensjonen, men ratifiserte ikke den. Dette hadde i hovedsak med bakgrunn i uenighet om del XI i konvensjonen om retten til mineraler i sjøbunnen utenfor statenes økonomiske soner.¹⁰ Dette problemet har likevel i stor grad blitt løst med en egen avtale angående del XI, og konvensjonen er i dag en av de internasjonale avtalene med flest deltakere.¹¹

Konvensjonen regulerer de fleste tenkelige forhold til havs, blant annet rettigheter til ressurser, grensene for havområdenes forskjellige soner, jurisdiksjonen i disse og mekanismer for å løse uenigheter mellom statene. I forhold til den økonomiske sonen er det verdt å merke seg at de fleste land som hadde mulighet til det etablerte slik soner før arbeidet med konvensjonen var ferdig i 1982. Denne etableringen foregikk i tillegg uten nevneverdige protester. Dette gir et visst holdepunkt for at den økonomiske sonen og retten til den er et resultat av internasjonal sedvane og at FNs havrettskonvensjon dermed bare er en kodifisering av denne. Et slikt synspunkt har en viss støtte i juridisk teori på området, i tillegg til at ICJ uttrykte dette i 1985 i forbindelse med saken om kontinentalsokkelen mellom Libya og Malta.¹² Likevel har konvensjonen en sentral stilling i forhold til detaljreguleringen på området. Hvis en ser bort i fra grunntankene som den økonomiske sonen bygger på, så hadde ikke de spesifikke reguleringene som er tatt inn i konvensjonen blitt påberopt forut for dens tilblivelse. Det ville ikke være holdbart å karakterisere noe som sedvane når det ikke har vært i praktisk bruk. Dette tilsier at disse reguleringene nok ikke er en del av den sedvaneretten som lå til grunn forut for konvensjonen.¹³

⁸ *Ibid*

⁹ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm, 13.02.08

¹⁰ Mer om dette; Churchill, Lowe, s. 19-21

¹¹ David Anderson, *Modern law of the sea*, Leiden/Boston 2008, s. 88

¹² *Op.cit.* s. 210

¹³ Churchill, Lowe. s. 162 første avsnitt

2.2 Kyststatens rettigheter i den økonomiske sonen

2.2.1 Utgangspunktet for kyststatens rettigheter i den økonomiske sonen

For det første slår konvensjonen fast i artikkel 57 at den ytre grensen for den økonomiske sonen er 200 sjømil fra grunnlinjene. Dermed har man et utgangspunkt for hvilket område en økonomisk sone innebærer. I henhold til Havrettskonvensjonen har den økonomiske sonens spesielle juridiske status tre aspekter: 1) kyststatens rettigheter, 2) andre lands rettigheter og 3) mekanismer for å regulere aktivitet som ikke faller inn under de to første punktene.¹⁴

Med Havrettskonvensjonen som kilde blir det et videre spørsmål om hvordan denne regulerer kyststatens jurisdiksjon i den økonomiske sonen. Konvensjonens artikkel 55 gir en viss beskrivelse av hva den økonomiske sonen innebærer, men er i seg selv ikke dekkende. Dette kommer også fram av selve artikkelen, da rettighetene i sonen defineres ut ifra bestemmelsene ellers i konvensjonen. Som det engelske navnet tilsier ("the exclusive economic zone") er det snakk om et område hvor reguleringen primært påvirker utnyttelsen av området for økonomisk vinning. Det er ikke dermed sagt at aktiviteten i området må være av ren økonomisk art for å kunne rammes av kyststatens jurisdiksjon, men det er et utgangspunkt.

For kyststatens rettigheter er artikkel 56 sentral. Retten til utforskning og utnyttelse av ressursene i området er i (a); både levende og ikke-levende ressurser omfattes, så lenge de befinner seg innenfor sonen. I tillegg dekkes også utnyttelsen av området på andre måter, hvor konvensjonen bruker kraftproduksjon som et eksempel på slik utnyttelse. Det er også en rett til å bevare og administrere ("conserving and managing") disse ressursene. Sett i forhold til formålet med etableringen av den økonomiske sonen, er denne bestemmelsen viktig for kyststaten.

Retten til disse ressursene er i henhold til (a) suveren ("sovereign"), altså en rett som utelukkende tilfaller kyststaten. Andre lands mulighet til å fiske i sonen vil således måtte være et resultat av kyststatens tillatelse, så lenge den skal foregå i lovlige former. I motsatt tilfelle vil det være opp til kyststaten å reagere. Konvensjonen gir staten en rett til å drive kontroll i området, men ikke noen plikt. Således er verneaspektet i artikkelen ikke så framtrødende som kan være førsteinntrykket. I tråd med hensynet bak etableringen av økonomiske soner er dette vernet likevel sikret i artikkel 61, som omhandler kyststatenes ansvar for bevaring av de levende ressursene i havet.

¹⁴ *Op.cit.* s. 166 første avsnitt

2.2.2 Kyststatens rett til å drive forurensningskontroll i sonen

Alle tre punktene i (b) gir kyststaten jurisdiksjon i den økonomiske sonen, i motsetning til (a) som gir en suveren rettighet til kontroll over ressursene. Forskjellen på disse to utgangspunktene kan ligge i at retten til utnyttelse av ressursene er hovedformålet med den økonomiske sonen. Denne retten bør dermed gis et fortrinn i forhold til andre rettigheter i området. Når konvensjonen da differensierer mellom kyststatens rett og jurisdiksjon kan det tyde på at den jurisdiksjon kyststaten har må stå tilbake for andre lands rettigheter i sonen. De eksklusive rettighetene vil kun være subjekt for en slik begrensning i de tilfellene det er utrykkelige begrensninger i konvensjonen.¹⁵

Kyststatens rett til å drive kontroll i sonen er nemlig ikke begrenset til å gjelde kun ressursene. I henhold til (b) (iii) har staten jurisdiksjon i forhold til å drive beskyttelse og preservering av det maritime miljøet. Ut ifra ordlyden er dette en rett som på mange måter vil være sammenfallende med retten i (a). Både beskyttelse av miljøet og bevaring av det vil kunne være to sider av samme sak. Grunnen til at konvensjonsteksten inneholder en separat hjemmel for dette kan ligge i et ønske om å gi hjemmel til å kontrollere forurensning som ikke har direkte med utnyttelse av ressursene.

Forutsetningen for å kunne drive slik kontroll er i følge (b) at denne kontrollen er i henhold til de øvrige bestemmelsene ("provisions") i konvensjonen. De aktuelle bestemmelsene for dette er å finne i del XII av konvensjonen. Artiklene 211(5)-(6), 220 og 234 omhandler forurensning fra fartøy, 210 (5) regulerer dumping av forurensende materiale, mens 208 og 214 angår forurensning som er et resultat av aktivitet på sjøbunnen. Hensynet bak å gi kyststaten en slik jurisdiksjon i den økonomiske sonen er nok i hovedsak å sørge for at man har en aktiv kontroll av et område som er meget viktig, både økonomisk og i et globalt miljøperspektiv. Dette kommer delvis til uttrykk i punkt (iii) i seg selv, da beskyttelse og preservering er nøkkelordene i bestemmelsen.

2.2.3 Kyststatens rett til kunstig øyer, installasjoner og konstruksjoner

Kyststaten har også jurisdiksjon i forhold til etablering av kunstige øyer, installasjoner og konstruksjoner i henhold til punkt (i). Ledd (b) har som en generell forutsetning for rettigheten den omhandler at konvensjonen har bestemmelser som nærmere regulerer rettigheten. Den relevante bestemmelsen er å finne i artikkel 60 i konvensjonen. Denne retten vil kunne begrenses av andre lands rettigheter, noe som kommer til uttrykk i begrensningen i sjuende ledd i artikkel 60. Etableringen kan ikke skje slik at den vil være til hinder for etablerte shippingruter. Likevel har fartøy fra andre land også en plikt til å ta hensyn til slike installasjoner. Begrensningen har dermed

¹⁵ St.prp.nr. 37 (1995-1996), s. 35, "Artikkel 56", fjerde avsnitt

en nær forbindelse med retten til navigasjon gjennom økonomiske soner, mer om dette nedenfor.

2.2.4 Kyststatens rett til å drive vitenskapelig arbeid og andre rettigheter

Videre gir ledd (b) punkt (ii) kyststaten jurisdiksjon i forhold til marint vitenskapelig arbeid i sonen. Bestemmelsen som gir hjemmel for å drive regulering av vitenskapelig arbeid er artikkel 246 i konvensjonen. I forhold til andre land er det viktig å merke seg at tredje ledd i artikkel 246 stiller opp et utgangspunkt at andre land skal få tillatelse til å drive vitenskapelig arbeid. Eventuelle unntak må dermed begrunnes ut ifra de videre vilkårene i femte ledd i artikkelen, punktene (a) til (d).

Til slutt åpner artikkel 56 ledd (c) opp for at kyststaten har rettigheter i sonen ut ifra andre bestemmelser i konvensjonen. I hovedsak referer dette nok til rettighetene staten har i den tilstøtende sone i henhold til artikkel 33 og retten til forfølgning ("hot pursuit") i artikkel 111.¹⁶

2.3 Andre staters rettigheter i den økonomiske sonen

2.3.1 Om rettighetene generelt og retten til navigasjon

Det er ikke bare kyststaten som har rettigheter i den økonomiske sone, andre stater har også adgang til å nytte seg av sonen. Disse rettighetene er ikke like vidtrekkende som de kyststaten har, men vil legge en begrensning på hvordan kyststaten kan nytte seg av sonen. Andre lands rettigheter kan deles inn i tre grupper; retten til navigasjon, overflygninger og legging av undersjøiske kabler og ledninger. Hjemmelen for disse rettighetene er i artikkel 58 i Havrettskonvensjonen.

Retten til navigasjon finner en i artikkel 58(1). Dette er retten som fartøy fra andre land har til å seile gjennom kyststatens økonomiske sone, uten å bli hindret av staten på noen måte. Denne retten er likevel ikke ubetinget. For det første er det rimelig å la den alminnelige begrensning som er i artikkel 87(2) komme til anvendelse. Det sentrale i bestemmelsen er at friheten til navigasjon må nyttes "...with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas...". Med andre ord et krav om at det tas hensyn og tilstrekkelig aktsomhet. Dette er, som det kommer fram av konvensjonsteksten, egentlig en bestemmelse som gjelder for åpent hav. Det ville likevel virke kunstig om en skulle stille mildere krav til andre lands fartøy i en sone hvor kyststaten har en større grad av kontroll. Dette taler for at denne regelen også bør gjelde for fartøyenes ferd

¹⁶ Churchill, Lowe, s. 169, siste avsnitt

gjennom den økonomiske sone. Et slikt syn støttes også opp av juridisk teori på området.¹⁷ Videre er det i andre ledd i artikkel 58 gitt hjemmel for at artiklene 88 til 115 skal gjelde så langt de passer. Dette settet med artikler omhandler rettigheter og plikter på åpent hav. Ved å gi en slik hjemmel som i artikkel 58 andre ledd så viser konvensjonen at reglene for åpent hav også har relevans for den økonomiske sonen. Dermed er dette et videre viktig argument for at artikkel 87 (2) skal komme til anvendelse i sonen.

En begrensning av den uskyldige gjennomfarten vil ligge i kyststatens rett til å drive forurensningskontroll. Selv om fartøyer seiler gjennom en økonomisk sone i det som er uskyldig gjennomfart er det rimelig at kyststaten skal ha adgang til å hindre forurensning i sin sone.

2.3.2 Retten til overflygning og til undersjøiske kabler og ledninger

Retten til overflygning har mange likhetstrekk med retten til navigasjon. Naturligvis vil et fly ikke bli berørt av en del av de begrensningene som vil ramme et skip, i hvert fall ikke fysisk. Likevel vil som utgangspunkt de begrensningene som er i artiklene 88 til 115 jfr. artikkel 58 andre ledd også gjelde her. Ordlyden i 58 andre ledd gir visse grenser for hvilke regler som anvendes på overflygninger. Ordene "incompatible with this part" dreier seg i utgangspunktet om forholdet mellom reglene i Del V av konvensjonen generelt. Likevel virker det rimelig å la de få anvendelse i dette spesifikke tilfellet, slik at kun de reglene som har noen relevans eller praktisk forhold til overflygninger tas hensyn til.

Til slutt har andre stater en rett til å legge undersjøiske kabler og ledninger i kyststatens økonomiske sone. Dette er relevant ikke bare for olje og gassnæringen, men også for tele- og IT-næringen som sender mengder med informasjon via slike løsninger. De spesifikke bestemmelsene som regulerer dette er artiklene 112 til 115. Denne virksomheten vil på samme måte som de to forrige rettighetene være under den nærmere regulering som kommer fram av artikkel 58 andre ledd. Som med retten til overflygning vil disse ikke alltid være passende, men som drøftet ovenfor er dette ikke et avgjørende problem.

2.3.3 Bakgrunnen for andre lands rettigheter i den økonomiske sonen

Grunnen til at andre land er gitt disse rettighetene er nok for det første av økonomiske hensyn. Hvis en ser hen til de enorme områdene som statenes økonomiske soner dekker er det klart at fraværet av en helhetlig regulering av dem vil være uheldig. Ved å ha inngått en felles konvensjon er det

¹⁷ *Op.cit.* s. 170, "I Navigation"

vesentlig enklere å holde oversikt over bestemmelsen for områdene, enn om hvert land måtte arbeide fram egne avtaler. Den felles reguleringen har nok også vært et moment for mange stater i å delta i konvensjonen. Det var nok større vilje til å innrømme andre stater rettigheter i sonen når ens egne rettigheter i den samme sonen også var sikret.

Videre er det et poeng at de rettighetene som er gitt til andre land ikke er nevneverdig byrdefulle for kyststaten. De rettighetene som kyststaten har vil i de fleste tilfellene ikke bli påvirket av at andre land nytter seg av sine. Når en i tillegg ser hen til den store økonomiske betydning som utnyttelse av andre lands rettigheter har, er det klart at den nåværende løsningen på området er å foretrekke. For eksempel vil en begrensning av undersjøiske kabler og ledninger være en hemsko av dimensjoner for mye av it- og teknologinæringen. Sett i forhold til de fordelene disse rettighetene gir, opp mot de byrder som kyststaten påføres, kan det ikke være tvil om at man her oppnår et helhetlig bedre resultat.

3 Norges Økonomiske Sone

3.1 Lov om Norges økonomiske sone

Norge har signert og ratifisert Havrettskonvensjonen og er dermed bundet av de reguleringene som ligger i denne.¹⁸ Konvensjonen er således et utgangspunkt for Norges jurisdiksjon i havområdene utenfor kysten, men i tillegg legger også *Lov 19. Desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone* (heretter referert til som soneloven) føringer for Norges jurisdiksjon i den økonomiske sonen. Loven kom flere år før arbeidet med Havrettskonvensjonen var ferdig, og viser at Norge var en av de statene som ikke anså konvensjonen som nødvendig for å kunne opprette en økonomisk sone. Det sedvanerettslige grunnlaget var nok i seg selv.¹⁹ Ut ifra forarbeidene kan det forstås slik at arbeidet med konvensjonen var toneangivende for hvordan bestemmelsene i loven ble utformet.²⁰

Om Norge ville valgt å etablere en økonomisk sone uten å ha den enighet som havrettskonferansen representerte blir et rent hypotetisk spørsmål. Når det var en bred enighet om havområdenes regulering er det sannsynlig at lovgivers valg er blitt påvirket av denne. At bestemmelsene i loven er i tråd med de i konvensjonen gir en god indikasjon på at dette er tilfelle.

Begrunnelsen for vedtakelsen av loven er for det første å skape "... nødvendig hjemmel for en 200 mils økonomisk sone i havområdene utenfor Norges kyst."²¹ Videre kommer det også fram av forarbeidene at et annet av hovedformålene med loven var å sikre rettighetene til ressursene i havområdene, og gi en lovhjemmel for Norges jurisdiksjon i området. Dette gjenspeiler i stor grad det generelle synet internasjonalt på dette tidspunktet om kyststatens behov for kontroll av sine havområder. I forhold til dette viser jeg til det som står ovenfor i punktene 2.1.2 og 2.1.3.²²

3.2 Jurisdiksjon i henhold til soneloven

I henhold til sonelovens § 1 etableres det en økonomisk sone utenfor kysten av Norge. Avstanden er 200 nautiske mil fra grunnlinjene, i samsvar med artikkel 57 i Havrettskonvensjonen. En begrensning i denne avstanden er tatt inn i andre ledd, andre leddsetning, hvor det ved en eventuell

¹⁸ http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm, 12.02.08

¹⁹ St.prp. nr. 37 (1995-96) s. 34 andre spalte

²⁰ Ot.prp.nr.4 (1976-1977) Om lov om Norges Økonomiske sone, s. 3, "2) Havrettskonferansen"

²¹ *Op.cit.* s. 1

²² Se også avsnittet "I. Begrunnelse" i Ot.prp.nr.4 (1976-1977)

konflikt med annen stats økonomiske sone skal trekkes en grense ved midtlinjen, eller i henhold til overenskomst med vedkommende stat. Dermed har man en angivelse for det området som Norge har underlagt sin jurisdiksjon.

Hva denne jurisdiksjon innebærer må sees hen til hva som er hensynet bak etableringen av den økonomiske sonen. Innenfor territorialfarvannet har kyststaten nesten full myndighet, med noen få unntak. I Havrettskonvensjonen er det i hovedsak retten til uskyldig gjennomfart som beskyttes,²³ i tillegg skal det ikke diskrimineres i forhold til skipets, start- eller slutthavnens flagstat.²⁴ Ellers er kyststaten fri til å etablere lovgivning i forhold til en rekke områder satt fram i konvensjonens artikkel 21. Den økonomiske sonen ble i en viss kontrast til dette etablert for å skape en ytterligere kontroll over et nytt område, men ikke i like stor grad som var tilfelle for territorialfarvannet. Ønsket om kontroll av ressurser sto sentralt, mens det for territorialfarvannet i større grad er snakk om en videreføring av jurisdiksjonen på landjorden.²⁵ De hensyn Norge la vekt på og de hensyn som ligger bak Havrettskonvensjonen, er i all hovedsak sammenfallende. Jurisdiksjonen innebærer altså muligheter for kontroll og utnyttelse av ressursene og området som den økonomiske sonen representerer, slik som det er forutsatt i Havrettskonvensjonen.

Kyststatenes begrensede jurisdiksjon kommer også fram av § 2 i loven, som eksplisitt gjør det klart at loven ikke berører andre staters rettigheter i sonen. De aktuelle rettighetene som ikke begrenses er de samme som sikres i Havrettskonvensjonens artikkel 58.²⁶ Enigheten under forhandlingene om Havrettskonvensjonen har nok vært en mal for utformingen av denne bestemmelsen også. Motsetningsvis er kyststatens eksklusive rettigheter detaljregulert i loven, noe som ikke er tilfelle i konvensjonen. Artikkel 56 forutsetter likevel en slik regulering, og §§ 3,4,5 og 7 i soneloven må sees som en konsekvens av denne adgangen. Det er også i statens interesse å ha en lovgivning som ivaretar formålet med etableringen av den økonomiske sonen. Ved å detaljregulere sonen vil staten ha bedre kontroll, i tillegg til at andre stater og deres fartøy dermed vet hvilke regler de må forholde seg til.²⁷ Reguleringen vil også kunne oppfylle statens ansvar i forhold til forvaltningen av ressursene i sonen.

§ 3 i loven setter ned et forbud for fiske i sonen for den som ikke er norsk statsborger, eller likestilt med norsk statsborger i henhold til *Lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver*

²³ FNs Havrettskonvensjon, artikkel 24(1) og 26

²⁴ FNs Havrettskonvensjon, artikkel 26(2) og 24(1)b

²⁵ Se også pkt. 2.1.2 og 2.2

²⁶ Ot.prp.nr.4 (1976-1977), s. 6, "til §2"

²⁷ *Op.cit.* s.7 "til §3"

fiske m.v i Norges territorialfarvann. Videre gjør første ledd andre punktum klart at fiskeriforbudsloven også gjelder for den økonomiske sonen. Dette er et klart holdepunkt for at Norge anser sin fiskerijurisdiksjon for å være lik i begge sonene. Det er rimelig å forstå forbudet i soneloven § 3 slik at begrunnelsene for det i stor grad er de samme som for etableringen av den økonomiske sonen. Når § 3 legger ned et eksplisitt forbud for personer som ikke er norske statsborgere, er det gode grunner som taler for at i hvert fall deler av begrunnelsen er å sikre bedre kontroll over ressursene. Ved å ha en nærmere oversikt over hvem som fisker i sonen vil det være vesentlig enklere å regulere belastningen som de fornybare ressursene blir utsatt for. Det samme momentet kommer også fram av § 4 som gir adgang til å "...gi forskrifter om fiske og fangst i den økonomiske sonen...". Ved å lovfeste en slik adgang, og i hvert fall sett i forhold til det nærmere innhold i punktene a til d, viser det hvordan adgangen til regulering av området er et sentralt punkt. Et slikt synspunkt støttes også av forarbeidene til loven, hvor statens folkerettslige forpliktelser for bevaring og forvaltning framheves viktig for utformingen av § 4.²⁸

3.3 Fisket i norsk økonomisk sone

3.3.1 Adgang og regulering av fisket

For norske fartøy reguleres adgangen til fiske i den økonomiske sonen av *lov av 26. Mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*. I henhold til § 4 i loven er det et krav for å drive ervervsmessig fiske eller fangst at vedkommende fartøy har fått tillatelse, som igjen er avhengig av ytterligere vilkår i loven. I de vanlige sakene vil det være vilkårene i §§ 5 til 8 som vurderes i forhold til tillatelsen. Loven er et utgangspunkt for hvem som kan delta i fisket; det reguleres ikke hva som kan fiskes og hvordan.

Hvordan selve fisket skal foregå reguleres nemlig av *lov av 6. Mars 1983 nr. 40 om saltvannsfiske*. I henhold til § 4 første ledd i loven har departementet adgang til å gi forskrift om en mengde forskjellige sider ved fisket i havet. Begrensninger i adgangen til fiske vil være som et resultat av forskriftsadgangen i § 4. For de artene som er kommersielt drivverdig er adgangen til fiske regulert i slik forskrift. Som utgangspunkt er det i disse forskriftene satt ned et forbud mot fiske og fangst av arten.²⁹ Dette er likevel bare et utgangspunkt, og ville vært et dødsstøt for fiskerinæringen i Norge hvis det ikke fantes noe unntak. Unntaket fra disse forbudene er kvotesystemet.³⁰ I forskriftene³¹

²⁸ Op.cit. s. 7 og 8 "til §4"

²⁹ Se for eksempel; Forskrift om regulering av fisket etter makrell i 2008, Forskrift om regulering av fisket etter breiflabb i 2008, Forskrift om regulering av fisket etter torsk i Nordsjøen og Skagerrak i 2008, forskrifter til §4 i saltvannsfiskeoven generelt

³⁰ Mer om kvotesystemet, se NOU 2005:10 Lov om forvaltning av villevende marine ressurser. Havressursloven,

fastsettes det at en gitt mengde av arten kan fiskes opp, og denne mengden fordeles ut på de fartøyene som ønsker å drive fiske av denne arten. Dermed har man en mekanisme som gir kontroll over hvor mye som fiskes av hver art og hvem som har lov til å fiske denne. Denne reguleringen sier likevel bare noe om adgangen til fiske av arten, ikke hvordan det skal foregå. Hvordan selve fisket skal gjennomføres, planlegging, loggføring, bestemmelser for redskaper og mye annet reguleres i *forskrift om utøvelse av fisket i sjøen*, som også er gitt med hjemmel i saltvannsfiskeloven.

For utenlandske fartøy er adgangen til fiske i sonen mer komplisert enn for norske fartøy. Utgangspunktet i sonelovens § 3 at utenlandske statsborgere ikke har adgang til fiske i norsk økonomisk sone. Dette forbudet er likevel ikke absolutt og § 4 i loven åpner for en forskriftsadgang for utenlandske fartøy til å fiske i sonen. Denne adgangen er å finne i *forskrift om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone og landinger til norsk havn*. I § 4 første ledd i forskriften gjentas utgangspunktet om at utenlandske fartøy ikke har adgang til fiske i sonen, men med det tillegg at fisket ikke kan skje uten tillatelse fra Fiskeridirektøren. Dette viser i klartekst forholdet mellom det alminnelige forbudet og forskriftsadgangen til unntak fra det.

Hvilke lands fartøy som får mulighet til fiske kommer fram av andre ledd i § 4. Kvoter til fartøy gis ut ifra den totale kvoten som landet er tildelt, og dermed vil kvoteavtale med Norge være bestemmende om landets fartøy får fiske. Et unntak fra dette er at det fastsettes en felles kvote for EUs medlemsstater, som forhandles fram med EU og ikke medlemsstatene individuelt. Kvotene med de forskjellige partene kommer fram av forskriftene til § 4 i soneloven.³² § 5 angir den nærmere prosessen for anskaffelse av tillatelse for utenlandske fartøy, og de nærmere vilkårene for tillatelsen er i § 4 tredje til femte ledd.

3.3.2 Regulering av migrerende arter

Det 200 sjømils utgangspunkt for den økonomiske sonen er en klar begrensning å forholde seg til. De biologiske ressursene i havet er likevel av natur ikke stasjonære, og noen arter vil bevege seg over så store områder at de ikke bare er inne i et lands økonomiske sone, men også i andre lands sone og ute på åpent hav. Et eksempel på det siste er området som kalles Smutthullet³³, som ligger

kapittel 7, s. 121

³¹ Se § 2 i forskriftene i note 29

³² Se for eksempel; Forskrift om regulering av fisket med fartøy som fører flagg fra medlemsstater i Det europeiske fellesskap i Norges økonomiske sone og i fiskerisonen ved Jan Mayen i 2008,

³³ se blant annet: NOU 2003:32, "Mot nord!", s. 63 og 64, og

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/Fiskerisamarbeidet-med-Island.html?id=437336

utenfor de kryssende grensene av Norge og Russlands økonomiske soner og fiskerivernesonen rundt Svalbard. Arter som beveger seg over så store avstander betegnes som migrerende arter, og er for eksempel torsk og lodde.³⁴ Dette byr på problemer når det kommer til forvaltningen av ressursene. Hvilken stat skal fastsette kvotene og føre kontroll med fangsten?

For Norges del løses dette ved forhandlinger med de statene som deler tilgang til de migrerende artene. En fastsetter dermed en total kvote for hele bestanden, og så en fordeling av denne kvoten landene i mellom. Videre vil det være opp til staten selv hvordan den velger å fordele sin andel av kvoten mellom nasjonale og utenlandske fartøy etter de reglene som er nevnt ovenfor.³⁵

De totale kvotene for migrerende bestander vil bestemmes i avtaler mellom statene, og således vil de involverte statene være folkerettslig forpliktet til å holde seg innenfor de kvotene som er avtalt. Stater som er tilsluttet Havrettskonvensjonen har som nevnt allerede et ansvar for miljøet i henhold til artikkel 61 generelt. I tillegg stiller artiklene 63 og 64 opp et mer spesifikt ansvar i forhold til arter som migrerer mellom flere staters soner. Partene plikter å samarbeide for å oppnå en bærekraftig utnyttelse av ressursene, gjennom direkte samarbeid eller via mellomstatlige organisasjoner. I tillegg hviler det et ytterligere ansvar på de statene som har ratifisert FN-avtalen om fiske på åpent hav av 1995.^{36 37} Avtalen er en videreføring og utvidelse av det ansvar statene har etter artikkel 63 i Havrettskonvensjonen. Både Norge og Russland har ratifisert denne.³⁸ Etter denne avtalen har partene et felles ansvar for å forvalte de artene som migrerer mellom sonene som partene kontrollerer. I henhold til artikkel 5 i konvensjonen har partene en plikt til å sørge for en bærekraftig utnyttelse av artene og å sikre det biologiske mangfoldet i havet. Dette gjennomføres ved en koordinert kontroll av denne utnyttelsen og et samarbeid om kvotestørrelse partene imellom. Størrelsen på kvotene settes etter rådgivning fra ACFM^{39, 40}. Plikten til samarbeid vil være en konsekvens av deltakelse i avtalen.

Det vil ikke være noe som hindrer et land som ikke er med i avtalen å fastsette kvoter i egen sone for migrerende arter, uten hensyn til hvordan andre land beskatter disse.⁴¹ For ressursene som befinner seg i åpent hav er det heller ikke noe som hindrer en ukontrollert utnyttelse av disse. I

³⁴ NOU 2005:10, s. 121, "Nasjonal totalkvote for bestander som forvaltes i samarbeid med andre stater"

³⁵ *Ibid.*

³⁶ FN-avtalen om migrerende arter av 10. Desember 1982

³⁷ Mer om denne: Henriksen, Hønneland og Sydnes, "Law and politics in ocean governance", Leiden/Noston, s. 11-56

³⁸ http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm om FN-avtalen om migrerende arter

³⁹ Advisory Committee on Fisheries Management, <http://www.ices.dk/advice/fishstocks.asp>

⁴⁰ NOU 2005:10, s. 121, "Nasjonale totalkvote for..."

⁴¹ *Op.cit.* s. 121-122

forhold til ressursforvaltningen i havet er begge deler meget uheldig. Dette vil bli et mindre aktuelt problem etter som flere stater slutter seg til FN-avtalen. I tillegg vil det ligge en hindring i at det nok være meget politisk betenkelig for en stat ikke å ta ansvar for forvaltningen av ressursene i havet.

3.4 Hjemmel for å gripe inn ovenfor fartøy som fisker i sonen

Med reguleringen av fisket på plass er det en naturlig konsekvens at staten også må ha mulighet til å drive kontroll av de fartøyene som driver fiske. Uten kontroll vil det være vanskelig å sikre en bærekraftig utvikling. Det kan derfor spørres om staten har noen folkerettslig hjemmel for å drive slik kontroll. Statens ansvar for ressursene i havet forutsetter at fartøyene som fisker i sonen etterlever reguleringen og at denne blir håndhevet. For Norges jurisdiksjon i den økonomiske sonen er det to utgangspunkter. For norske fartøy har man rett til å drive kontroll i henhold til det alminnelig folkerettslige prinsipp om at fartøy registrert hos en stat er underlagt denne statens jurisdiksjon på det åpne hav, jfr. artikkel 91 og 92 i Havrettskonvensjonen.⁴² Denne retten vil begrenses i de tilfeller at fartøyet er underlagt en annen stats jurisdiksjon. Når fartøyet befinner seg i et lands farvann vil kyststaten ha jurisdiksjon henhold til rettighetene i Havrettskonvensjonen. Dette vil for eksempel gjelde for indre farvann, jfr. artikkel 2 – staten vil ha samme jurisdiksjon som på landjorden.

For norske fartøy i norsk sone blir resultatet at staten har jurisdiksjon over fartøyet både som flagstat og som rettighetshaver i sonen. For utenlandske fartøy vil det kun være bestemmelsene om den økonomiske sonen som er hjemmel for Norge til å utøve jurisdiksjon. I forhold til norske økonomiske sone støttes dette av forarbeidene til soneloven hvor det kommer fram følgende: "Folkerettslig vil kompetansen når det gjelder håndhevelse følge direkte av Norges myndighet i sonen. Håndhevelsen vil kunne foretas ved vanlig politimyndighet, ved fiskerioppsynet, andre enheter fra Sjøforsvaret, eller ved en kystvakt som måtte bli opprettet."⁴³ Norge folkerettslige hjemmel for å drive kontroll av fartøy er dermed klar.

I norsk økonomisk sone er Fiskeridirektoratet gitt det prinsipale ansvaret for kontroll av fartøy, både norske og utenlandske, i tillegg til håndhevelse av reglene for fisket.⁴⁴ Rent faktisk er det Kystvakten som er gitt ansvaret for å utføre denne kontrollen. Hjemmelen for denne kontrollen er i

⁴² Ragnar Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug "Politirett" 2. Utgave, Oslo 2004, s. 333

⁴³ NOU 2005:10, s. 9, "til §8", fjerde avsnitt

⁴⁴ Auglend, Mæland og Røsandhaug s. 332

lov 13. Juni 1997 nr.17 om kystvakten § 21, jfr. § 9. Med denne hjemmelen er kystvakten gitt politimyndighet til å gjennomføre kontroll av et begrenset utvalg av lover, blant disse saltvannsfiskeloven, deltakerloven og soneloven.⁴⁵ Aktuelle tiltak er inspeksjon jfr. § 29, oppbringning jfr. § 25 eller pågripelse, ransaking eller beslag jfr. § 26.

I de tilfeller at et fartøy forbryter seg mot bestemmelsene i de aktuelle lovene, vil straffesanksjoneringen være bestemt ut ifra den enkelte lov, eventuelt ut ifra kystvaktloven selv hvis det er begått brudd mot § 36. I forhold til utenlandske fartøy og bestemmelsene i §§ 8 og 9 i soneloven er det verdt å merke seg den aktuelle straffen er begrenset til kun bøter, som en konsekvens av artikkel 73. nr. 3 i Havrettskonvensjonen som forbyr fengselsstraff. Dette kommer også fram av saltvannsfiskeloven § 53 som fastsetter fengselstraff som mulighet i første ledd, men utelukker den for mannskap på utenlandske fartøy.

⁴⁵ Agulend, Mæland og Røsandhaug s. 161

4 Forholdet mellom Norge og Russlands økonomiske soner

4.1 Partenes standpunkt og forholdet til Havrettskonvensjonen

4.1.1 Bakgrunn for konflikten

Med soneloven hadde Norge hjemmel for sin økonomiske sone, og ved kongelig resolusjon 17. desember 1976 ble sonen opprettet med virkning fra 1. januar 1977.⁴⁶ Dette var starten på det som skulle vise seg å bli en årelang konflikt med Russland. I Barentshavet er kystlinjen slik at de to landenes økonomiske soner overlapper hverandre, slik at man er nødt til å trekke en annen grense enn den tradisjonelle. Uenigheten går ut på hvilket prinsipp som skal legges til grunn ved grensetrekningen. Norge står ved at det er midtlinjeprinsippet som må gjelde. Dette standpunktet kommer også fram av § 1 (2) i soneloven. Russland på sin side hevder at det er sektorprinsippet som må være gjeldende. Forskjellen på disse to løsningene er så markant at det ikke har kommet noen løsning om hvor grensen skal gå, selv 31 år senere. Inntil videre er det omstridte området, i tillegg til deler av landenes uomtvistede territorier, regulert av en midlertidig avtale som fornyes hvert år.

4.1.2 Midtlinjeprinsippet - Norges standpunkt

Midtlinjeprinsippet går ut på at grensen mellom de økonomiske sonene trekkes langs midtlinjen mellom landenes respektive grunnlinjer. Litt mer spesifikt vil det si at grensen går der avstanden fra hvert lands grunnlinje til grensen er like lang. Dette er måten grensene til havs dras mot de øvrige landene Norge har sjøgrense mot. Prinsippet har også støtte i Havrettskonvensjonen. I artikkel 15 er midtlinjeprinsippet satt som et utgangspunkt for grensedragningen, uten at det er noen tvingende regel. Partene i en grensetvist kan avtale seg vekk fra dette utgangspunktet, se punkt 4.3.

For avgrensning er det i internasjonal teori og praksis også vist til ekvidistanseprinsippet.⁴⁷ I korte trekk går dette prinsippet ut på at en grense dras på en slik måte at den til en hver tid er like langt fra konkrete geografiske objekt i samme tilstand. Et eksempel på dette vil være at grensen trekkes ved laveste vannstand slik at den er like langt fra to motstående landmasser. I så måte er ikke prinsippet ulikt midtlinjeprinsippet. Forskjellen ligger i at ekvidistanseprinsippet er et primært geografisk prinsipp, men midtlinjeprinsippet er mer av juridisk art. Midtlinjeprinsippet tar utgangspunkt i grunnlinjene, som kan gi et enklere, men mer unøyaktig resultat enn ekvidistanseprinsippet.

⁴⁶ Rt. 2006 s. 1498 (avsnitt 37)

⁴⁷ Se Churchill kap. 10, og Peter Ørebech, «Norge og nordområdesuvereniteten – en folkerettslig studie av Svalbardtraktaten og delelinjen med Russland», Nei til EU arbeidsnotat nr. 4/2007, Del B

4.1.3 Sektorprinsippet - Russlands standpunkt

Når grensen trekkes etter sektorprinsippet så vil den trekkes langs sektorlinjene fra et spesifikt punkt langs kysten og mot den geografiske nordpolen. Dette er det russiske prinsippet som anføres både i forhold til sjøgrensen mot Norge og mot USA. Det russiske standpunktet støttes av Canada, men argumentasjonen for det er uklar. Falkanger mener at russerne anfører sektorprinsippet som en egen regel, men at det er vanskelig å se noen relevante momenter som taler for det.⁴⁸ For grensen mot Norge er Russlands standpunkt et resultat av et vedtak i det Øverste Sovjet den 15. April 1926. Vedtaket gikk ut på at daværende Sovjetunionen krevde overhøyhet over alle øyer, oppdagede og uoppdagede, som lå vest for en sektorlinje dratt fra et punkt litt øst for Kapp Niemtsky. Dette var på tidspunktet Sovjetunionens vestligste punkt.⁴⁹

I dag er Russlands vestligste punkt lengre vest, og i så måte ville det være nærliggende at vedtaket av Øverste Sovjet ble anvendt slik at grensen trekkes fra det nåværende vestligste punkt. Dette vil likevel ikke være noen heldig løsning da en sektorlinje fra dette punkt vil gå rett gjennom Varangerhalvøya. Russland har ingen innvendinger mot hvordan de norske landegrensene går, og denne løsningen vil gå mot et slikt ståsted. Løsningen vil naturligvis også være uakseptabel for Norge.

I forhold til den nåværende sektorlinjen er det viktig å se at den ikke er en rett linje fra punktet og til polen. Vedtaket av det Øverste Sovjet tok hensyn til Norges suverenitet over Svalbard, og sektorlinjen har dermed en forskyvning som tilsvarer boksen rundt Svalbard.⁵⁰ På samme måte som i forhold til Norge er grensen mellom USA og Russland ikke avklart. Russland hevder at sektorprinsippet gjelder også for Beringstredet mellom USA og Russland.⁵¹ I forhold til grensen mot Norge anfører Russland at grensen skal gå fra den avtalte avgrensningen i Varangerfjorden.⁵²

4.1.4 Havrettskonvensjonens utgangspunkt

Som nevnt overfor har konvensjonen som utgangspunkt for grensedragnings til havs at et land ikke har rett til å dra sin grense ut over midtlinjen, jfr. artikkel 15. Det er viktig å merke seg at ordlyden i artikkelen ikke sperrer for en slik utvidelse, i henhold til bruken av ordene "...neither of the two States are entitled...". Forutsetningen for en slik utvidelse er at landene blir enig om den. Det er kun

⁴⁸ Aage Thor Falkanger, "Noen folkerettslige problemstillinger i nordområdene – i fortid og nåtid", *Lov og rett*, 2007, s. 335-336

⁴⁹ Ørebech, s. 55

⁵⁰ Falkanger, s. 330, tredje avsnitt.

⁵¹ Samtale med Peter Ørebech, 25.03.08

⁵² Morten Ruud og Geir Ulfstein, "Innføring i folkerett", Universitetsforlaget, 2002, s. 144

i den situasjonen at landene ikke blir enig om hvor grensen skal gå, at begrensningen i form av midtlinjen komme til spille, jfr. ordene "...failing agreement between them to the contrary...". Videre gir ikke artikkel 15 noen holdepunkter for hvordan konkrete tvister skal løses, den legger kun en begrensning på statenes opprinnelige krav.

I forhold til den økonomiske sonen er det kun artikkel 74 i konvensjonen som gir holdepunkter for hvordan en grensetvist skal løses. Artikkelen slår fast at avgrensningen mellom to soner skal avgjøres med avtaler mellom statene. Disse avtalene skal være i tråd med internasjonal rett og i samsvar med artikkel 38 statuttene til International Court of Justice (videre referert til som ICJ). Et viktig moment i denne adgangen til å avtale løsninger er at avtalen skal oppnå et resultat som er grunnet på rimelighet ("...in order to achieve an equitable solution.") Likevel gir heller ikke denne artikkelen noen konkrete utgangspunkt for hvor grensen skal gå, den gjør det kun klart hvordan løsningen skal oppnås. Havrettskonvensjonen blir derfor ikke bestemmende for grensen skal gå. Grensegangen blir opp til statene selv å forhandle seg fram til.

Som en siste utvei for å finne en løsning setter andre ledd i artikkel 74 opp et krav om at hvis ikke noen enighet oppnås innen rimelig tid, så må statene ty til prosedyrene i Del XV av konvensjonen. Bakgrunnen for å ha en slik sikkerhetsventil er nok at en vil sikre en regulering av området, både på grunn av økonomiske og miljømessige hensyn. Del XV av konvensjonen omhandler tvisteløsning og de nærmere regler som regulerer denne. Dette omfatter statenes plikter i forhold til selve konflikten og hvordan de skal gå fram i forhold til å finne en løsning, enten frivillig eller gjennom tvisteløsningsorganer.

4.2 Tvisteløsning mellom Norge og Russland

4.2.1 Noen forutsetninger for tvisteløsning

Problemet i forhold til grensetvisten mellom Norge og Russland er at landene ikke klarer å komme fram til noen permanent løsning. Vanligvis ville dette ført til at partene tok saken til de tvisteløsningsorganene som presenteres i Del XV. I denne saken er dette ikke mulig da Russland nekter å anerkjenne at noen av disse organene har jurisdiksjon til å avgjøre tvisten.⁵³ Konsekvensen av dette må likevel ikke overdrives. Folkerettslig er det et vilkår at partene er enig om å ta saken sin foran et tvisteløsningsorgan før partene vil være bundet av dennes avgjørelse. Med andre ord skal det ikke mer til enn en godkjenning fra Russlands side før saken kan tas foran et slikt organ.

⁵³ <http://www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=1&sp3=a>

Selv i det tilfelle at Russland ikke er villig til å anerkjenne organet på noen permanent basis er det mulig å anerkjenne det kun for en spesifikk sak.⁵⁴ Folkerettslig vil det være å sidestilles med en avtale mellom to stater, og vil være mulig ut ifra deres avtalefrihet. Et liknende tilfelle kan tenkes i forhold til å ta saken for en voldgiftsdomstol. Russland vil kun binde seg på *ad hoc* basis i den ene saken og eventuelle reservasjoner mot å binde seg på generell basis vil ikke være treffende.⁵⁵

Hvor aktuell denne løsningen er, vil nok være avhengig av den politiske situasjonen i Russland. På norsk side vil det nok ikke være noen innvendinger mot en slik *ad hoc* løsning, men det russiske politiske klimaet har i de siste årene vært såpass variabelt at det er vanskelig å si noe sikkert. Som vi skal se nedenfor er praksisen fra ICJ slik at det er få holdepunkter for at det russiske forslaget skal bli gjeldende. Det kan tenkes at russiske myndigheter er klar over denne muligheten og anser denne som for risikabel, da et avvik fra sektorprinsippet vil måtte sies å være et politisk nederlag for russiske myndigheter.

Da Russland på det tidspunkt at dette blir skrevet ikke har gått inn for noen slik *ad hoc* løsning vil denne gjennomgangen være subsidiær, i den forstand at ingen domstol vil få anledning til å løse tvisten mellom Russland og Norge med det første. Likevel viser rettspraksis hvordan tvisten kan løses, og hvordan partenes standpunkt er i forhold til de løsningene som har kommet fram for andre grensetvister.

4.2.2 Internasjonal rettspraksis i forhold til grensetvister til havs⁵⁶

Det er en rekke saker som har tatt for seg de kompliserte spørsmålene om felles grenser for økonomiske soner og kontinentalsokkelen. Internasjonalt er det vanlig å dra en slik felles grense, og ICJ har også gjennom sin praksis vist aksept for en slik praksis.⁵⁷ Dermed vil praksis i forhold til en felles grense også være anvendelig på spørsmål som kun omfatter en grense mellom økonomiske soner.⁵⁸ De sakene fra ICJ som er aktuell i så måte er ”Tunisa/Libya (1982)”, ”Gulf of Maine (1984)”, ”Greenland/Jan Mayen (1993)”, ”Quatar/Bahrain (2001)” og ”Nigera/Cameroon (2002)”. I tillegg er saken ”Malta/Libya (1985)” interessant selv om den kun omhandler grensen mellom motstående kontinentalsokler. Denne saken er viktig fordi den setter opp prinsipper for grensedragningen og hvordan disse skal anvendes. Til slutt er voldgiftssaken ”Guinea-Bisseau

⁵⁴ Ørebech, s. 67

⁵⁵ Samtale med Peter Ørebech, 25.03.08

⁵⁶ Den følgende presentasjon av rettspraksis er basert Ørebech s. 66-78 og Falkanger s. 332-337 ”3 Avgrensning av norske havområder”. For en mer inngående gjennomgang viser jeg til dette.

⁵⁷ Anderson, s. 406

⁵⁸ Churchill, Lowe s. 192

(1983)” også av interesse selv om den ikke er fra ICJ.

I forhold til de sakene som dreier seg kun om grensen for kontinentalsokler, eller om en felles grense er det verdt å nevne at bestemmelsen i Havrettskonvensjonen (artiklene 74 og 83,) om grensene for sokkelen og for den økonomiske sonen er lik. Ordlyden er likevel så vid at den kan tenkes tolket på forskjellige måter, men inntil videre har dette ikke vært et problem i praksis.⁵⁹ Det er også et poeng å påpeke at bestemmelsen om grensene for kontinentalsokkelen i Havrettskonvensjonen, artikkel 83, er en delvis videreføring av den i Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958, artikkel 6. Mens artikkel 6 er mer spesifikk i de vilkår som grensen skal trekkes etter, viser artikkel 83 til internasjonal lov. Disse to forskjellige utgangspunktene har, som vi skal se, likevel resultert i liknende regler.

I disse sakene er de geografiske forholdene ikke alltid lik de mellom Norge og Russland, i den forstand at de omstridte områdene i noen av sakene er delvis motstående og delvis tilstøtende. I forhold til grensetvisten i Barentshavet og Gråsonen er det kun snakk om tilstøtende soner. Først lengre ut, mellom Svalbard og Franz Josephs Land/Novaya Zemlya, vil det være motstående soner. De vurderingene som gjøres skiller likevel ikke mellom disse to tilfellene, og forskjellen er derfor ikke av betydning for tvisten mellom Norge og Russland.

Rettspraksis har vektlagt flere forskjellige momenter, hvor flere av de vil kunne ha relevans til grensetvisten Norge-Russland. Til å begynne med kan en se hen til ekvidistanseprinsippet for et utgangspunkt for hvor grensen skal gå. Det kommer likevel klart fram at det ikke er å anse som noen tvingende regel.⁶⁰ Et argument som vektlegges i rettspraksis er at prinsippet var vurdert i forhold til havrettskonvensjonen, men ikke ble tatt med.⁶¹

I en viss kontrast til dette har senere rettspraksis likevel anvendt midtlinjeprinsippet som et utgangspunkt for hvor grensen skal gå.⁶² Forskjellen på aksepten av de to prinsippene kan ligge i de forskjellige utgangspunktene de har. Ved å legge vekt på midtlinjeprinsippet bruker man de eksisterende prinsipper for territorialgrenser, i stedet for et rent geografisk ståsted. Grensen trekkes ut ifra grunnlinjer, selv om de i mange tilfeller modifiseres i rettspraksis. Således kan midtlinjeprinsippet ha en forankring i aksepterte prinsipper for avgrensning.

⁵⁹ *Op.cit.* s. 195

⁶⁰ Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, 1. C.J. Reports 1984, p. 246, pkt. 107 s. 278 og Guinea/Guinea-Bissau Maritime Boundary Case (25 ILM 251 (1986)) (Ørebech s. 75)

⁶¹ Continental Shelf (Libyan Arab Jarnahiriya/Malta), Judgment, I. C.J. Reports 1985, p. 13, pkt. 43 s.37

⁶² Libya/Malta (1985) pkt. 78 s.56 og Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen, Judgment, I.C.J. Reports 1993, p. 38, pkt. 51 s. 61

Bakgrunnen for å starte med midtlinjeprinsippet er at det representerer det mest logiske utgangspunkt for grensen, og i tillegg har det mye støtte i praksis.⁶³ Som et utgangspunkt ligger det i ordet at det vil være gjenstand for påvirkning av andre momenter. I rettspraksis er det en rekke forhold som har blitt vurdert. For det første vil de geografiske forholdene i området være av betydning for hvor grensen skal dras. Dette består av flere momenter. En må blant annet se hen til forholdet mellom partenes kystlinjer og proporsjonaliteten av lengdene.⁶⁴ Dette kan få sitt utslag i tilfeller der det er stor forskjeller på kystens lengde og de havområdene som ligger til. Store fastlandsområder vil dermed kunne tillegges større havområder enn en liten øy.⁶⁵ Det er likevel ikke et moment at en part er større enn den andre i sin helhet, kun forholdene i det aktuelle området er gjeldende.⁶⁶ Videre i forhold til dette må en også se på kystgeografien i området. Ikke enhver landmasse skal tas hensyn til når en tegner opp grensen, mindre øyer og holmer skal ikke tas hensyn til.⁶⁷ Liknende vil en ikke ta hensyn til mindre landmasser som kun vil være tilstede ved lavvann. Dette vil legge en begrensning på når en part vil kunne trekke rette grenselinjer og dermed har betydning for hvordan en midtlinje skal trekkes.⁶⁸ Kun de mest framtrepende delene av kysten vil bli tatt hensyn til ved grensegangen.⁶⁹ Andre forhold som vil påvirke hvordan grensen går er andre staters adgang til havområder. Hvis utgangspunktet for grensen medfører at noen stater mister sin adgang til havet vil den løsningen ikke være akseptabel.⁷⁰

Partenes tidligere praksis vil også kunne tillegges vekt, i forhold til midlertidige grenser for olje og gassutvinning, og utforskning av havbunnen.⁷¹ Senere rettspraksis har likevel vært skeptisk til at avtaler eller praksis mellom partene som ikke eksplisitt omhandler grenser skal tillegges vekt når grensen skal tegnes opp.⁷²

Tilgang til økonomiske ressurser vil ikke være et relevant moment for hvor grensen skal gå. Selv om konseptet med økonomiske soner er et resultat av et ønske om kontroll over ressurser, er ikke en begrenset tilgang til disse et argument for grensedragningen.⁷³ På mer generell basis vil heller ikke

⁶³ Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment, 1. C. J. Reports 2001, p. 40, pkt. 176 s. 94 og Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment, 1. C. J. Reports 2002, p. 303, pkt. 289 og 290 s. 441 og 442

⁶⁴ Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1982, p. 18, pkt. 131 s. 91

⁶⁵ Greenland/Jan Mayen, pkt. 65-69 s. 67-69

⁶⁶ Libya/Malta (1985) pkt. 49 s. 40 og 41

⁶⁷ Gulf of Maine (1984) pkt. 201-203 s. 329 og 330

⁶⁸ Qatar/Bahrain (2001) pkt. 303 og 304 s. 447 og 448

⁶⁹ Se note 67

⁷⁰ Guinea/Guinea-Bissau (1983) (Ørebech s. 75)

⁷¹ Tunisia/Libya (1982) pkt. 96 s. 71

⁷² Nigeria/Cameroon (2002) pkt. 303 og 304 s. 447 og 448

⁷³ Libya/Malta (1985) pkt. 50 s. 41

andre forhold hos partene ha noe å si for grensen, verken økonomiske forhold⁷⁴, levestandard⁷⁵ eller befolkning.⁷⁶ På samme måte vil heller ikke rent geologiske forhold ha noen betydning for hvor grensen skal gå.⁷⁷

En mulighet for å komme fram til en løsning vil kunne være å se hen til de forslagene som partene har for hvor grensen skal gå. Det er ikke noen forutsetning at retten skal tillegges disse standpunktene vekt,⁷⁸ men en kan oppnå en akseptabel løsning ved å finne en mellomløsning mellom de to ståstedene.⁷⁹ Forutsetningen for at forslagene skal tillegges vekt er at deres konkrete rimelighet og hvordan de tar hensyn til omstendighetene i saken.⁸⁰ Til slutt må den metoden som velges for avgrensningen være anvendelig både for sjøbunnen og sokkelen, som for havet og ressursene der.⁸¹

4.2.3 Rettspraksis anvendt på grensetvisten Norge-Russland

Ut ifra denne rettspraksis er det rimelig å dra enkelte konklusjoner i forhold til grensetvisten mellom Norge og Russland. For det første er det klart at ingen av partenes ståsted er direkte støttet i rettspraksis. Midtlinjeprinsippet er mest nærliggende som et utgangspunkt, slik som i ”Malta/Libya”. Dette utelukker ikke at noen av partenes forslag kan ende opp som løsningen, men det vil i så fall være etter en nøye vurdering, slik som i ”Tunisia/Libya” og ”Gulf of Maine”, for å oppnå et rimelig resultat. De rent faktiske forholdene i saken, som ble vektlagt i ”Quatar/Bahrain” og ”Malta/Libya”, vil i denne saken være så komplisert at det vil være utenfor denne oppgavens rekkevidde. Det er likevel klart at det vil kunne påvirke grensegangen. Partenes praksis kan være et moment, men som nevnt ovenfor har rettspraksis i senere tid vært mer tilbakeholden med å tillegge den vekt. Uansett må det likevel dreide seg om en reell grense, ikke en enighet om uenighet som mellom Norge og Russland. Partenes praksis i vår konflikt vil dermed ikke ha noen betydning.

Kanskje vil det mest nærliggende alternativ ligge i en slik mellomløsning som ble valgt i ”Guinea Bisseau”. Ingen andre stater vil bli direkte påvirket av et slikt valg, uansett hvordan det vil bli. Dette stemmer godt overens med vurderingen som ble gjort i forannevnte sak. Dermed vil vurderingen ligge i om en slik løsning kan oppfylle kravet om rimelighet som ble vektlagt i rettspraksis. I

⁷⁴ Se note 70

⁷⁵ Tunisia/Libya (1982) pkt. 106 og 107 s. 77 og 78

⁷⁶ Greenland/Jan Mayen (1993) pkt. 79 og 80 s. 73 og 74

⁷⁷ Tunisia/Libya (1982) pkt. 113 s. 80-82 og Guinea/Guinea-Bisseau (1983) (Ørebech s. 75)

⁷⁸ Gulf of Maine (1984) pkt. 180 s. 321

⁷⁹ Se note 70

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Gulf of Maine (1984) pkt. 199 s. 329

forhold til adgangen til ressursene i området vil en permanent avgjørelse være å foretrekke. Ut ifra de rent geografiske forhold i området vil en mellomløsning kunne være rimelig. Den vil ikke føre til noen endring for eksisterende landmasser. I forhold til partenes kystlinje kan det i hvert fall anføres at det ikke er noen misforhold mellom dem i dette området. Ingen av partene har heller anført beliggenheten av noen spesifikke landmasser som argument for hvor grensen skal gå, slik at resultatet kan bygge på en vurdering som likner den i "Gulf of Maine". Ingen av de vurderingene som skal gjøres i henhold til rettspraksis tilsier at denne løsningen er urimelig, noe som må sies å tale for dens rimelighet. Konklusjonen må dermed bli at en mellomløsning mellom partenes ståsted er en rimelig løsning, og dermed akseptabel i forhold til de krav rettspraksis stiller. Grensen kan dermed trekkes langs en midtlinje mellom partenes forslag.

4.3 Adgangen til midlertidige ordninger for grensetvister

4.3.1 Havrettskonvensjonens bestemmelser om midlertidig ordninger

Uten noen utsikt for tvisteløsning har man adgangen i artikkel 74 tredje ledd som gir statene anledning til å inngå midlertidige avtaler for de omstridte områdene. Vilkåret for at statene kan inngå slike avtaler er at disse inngås som rent midlertidige løsninger på de rent praktiske problemene som konflikten er grobunn for. Videre skal statene inngå avtalen i en ånd av forståelse og samarbeidsvilje ("...in a spirit of understanding and cooperation..."). Dette viser nok delvis til et ønske om å få en best mulig løsning for alle parter, ikke bare de to statene, men også delvis for å sikre forvaltningen av området. Et viktig poeng med avtaler etter denne bestemmelsen er at de i henhold til siste punktum ikke prejudiserer noen av partenes standpunkt. Dermed trenger ingen av partene å frykte at deres standpunkt i den midlertidige avtalen vil ha noe å si for en endelig løsning, noe som kan gjøre det mer aktuelt å inngå slike avtaler.

4.3.2 Forholdet til Wienkonvensjonen

Som for alle typer avtaler kan det oppstå spørsmål om hvordan Gråsoneavtalen skal tolkes. Folkerettslig benevnes en slik avtale mellom to stater som en traktat. Denne definisjonen finner man i Wienkonvensjonen av 23. Mai 1969 artikkel 2 (1) a, hvor med traktat menes en internasjonal avtale mellom stater, som er nedskrevet og regulert av internasjonal lov, uavhengig om den er å finne i et eller flere avtaleinstrument og uavhengig av hva den refereres til som. Norge er tilsluttet Wienkonvensjonen, og er dermed ikke direkte bundet av dens innhold. Likevel er det alminnelig akseptert rettspraksis⁸² at konvensjonen gir uttrykk for internasjonal sedvanerett, og uansett at

⁸² Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, 1. C. J. Reports 1997, p. 7, s. 38

Norge er bundet av den i så måte.

Gråsoneavtalen vil dermed måtte tolkes i lys av bestemmelsene i konvensjonen. Rent faktisk har ikke dette vist seg å være noe problem, da det til nå ikke har vært noen uenigheter mellom Norge og Russland om hvordan avtalen skal forstås. Avtalens varighet og manglende endringer tyder på at partene er enig om innholdet og ikke har sett noe behov for endringer for å bedre forståelsen av innholdet. Skulle det likevel oppstå tvil om tolkningen av avtalen vil en måtte ta utgangspunkt i konvensjonens artikkel 31. Utgangspunktet er at tolkningen skal gjøres i tråd med ordlyden og i god tro i lys av avtalens formål.

5 Gråsoneavtalen

5.1 Innledende bemerkninger om Gråsoneavtalen

5.1.1 Noen innledende bemerkninger om avtalen

Med bakgrunn i Havrettskonvensjonen og soneloven har en et godt utgangspunkt for Norges jurisdiksjon i den økonomiske sonen. Som vi har sett er likevel forholdet til Russland ikke endelig avklart, og dermed har man et område i Barentshavet som reguleres av en midlertidig avtale. Dette området kalles i avtalen for "... et tilstøtende område i Barentshavet."⁸³, men refereres oftest til som Gråsonen, og avtalen som Gråsoneavtalen. Jeg vil også bruke denne terminologien videre.

Rent fysisk består avtalen av fire deler.

Den første delen er brevene som gikk mellom norske og russiske fiskerimyndigheter og som jeg har valgt å referere til som avtalens preambel. Videre følger koordinatene for Gråsonen, etterfulgt av selve avtaleteksten. Ordene avtale brukes ikke i teksten - overskriften til denne delen er "Protokoll om midlertidige fiskeriregler i et tilstøtende område i Barentshavet". Det er likevel ikke noen tvil om at dette er en avtale i folkerettslig forstand, og partene praktiserer den også på en slik måte. Denne delen vil være gjenstand for hovedfokuset i den videre framstilling. Til slutt følger en del som er en ensidig erklæring fra norsk side om forholdene i avtalen og rundt inngåelsen av den.

Før vi ser nærmere på selve avtalen er det et poeng å se hen til hvem avtalepartene er. Opprinnelig ble avtalen inngått mellom Norge og daværende Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker. Etter sammenbruddet av Sovjetunionen har avtalen blitt videreført med Russland. Selv om ordlyden i avtalen ikke er helt korrekt i sin henvisning til de aktuelle myndigheter på russisk side (det henvises flere plasser til "USSR" og dennes myndigheter), så er dette ikke ansett for å være problematisk. Begge statene har praktisert avtalen på samme måte før og etter Sovjetunionens fall, hvor Russland fullstendig har overtatt den fallerte unions ansvar og rettigheter.

5.1.2 Gråsoneavtalen, en midlertidig avtale?

I forhold til Havrettskonvensjonens artikkel 74 tredje ledd om midlertidige avtaler kan Gråsoneavtalens midlertidig karakter være av litt tvilsom natur. Det er derfor viktig å stille spørsmål om avtalen oppfyller bestemmelses vilkår om midlertidighet. Et viktig moment for at

⁸³ Det Kgl. Utenriksdepartement, *Overenskomster med fremmede stater* 1978, Oslo 1978, s. 436, "Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet"

avtalen er midlertidig er i preamblet og av ordlyden i brevet som ble sendt mellom landenes fiskeriministre. I brevet fra den daværende norske fiskeriministeren, Jens Evensen, brukes følgende ord for å beskrive løsningen partene har kommet fram til: "...enighet om at Kongeriket Norge og Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker midlertidig skal gjennomføre i fellesskap fastsatte enhetlige tiltak...".

Videre kommer det i preambelets femte avsnitt fram at avtalen "...ikke prejudiserer noen av partenes standpunkter eller synspunkter..." i forhold til den pågående grensekonflikten. Dette viser klart at partene ikke har som intensjon å skape noen permanent løsning på konflikten. Hensynene bak etableringen av avtalen er å sikre forvaltningen av området. Dette kommer fram av andre avsnitt i preamblet hvor det står: "...sikre en rasjonell forvaltning og utnyttelse av fiskeriresursene som utgjør et sammenhengende økologisk system...". Dette hensynet er så og si identisk med de som ligger bak etableringen av den økonomiske sonen, både som de kommer fram i Havrettskonvensjonen og i soneloven. Det er dette hensynet som nok var dominerende ved avtalens inngåelse - å få en fornuftig regulering av området, mens avgjørelsen av hvor grensen skulle gå ble utsatt til et senere tidspunkt.

Hensynet til en forvaltning av området kommer også fram av § 1 i avtalen. Her kommer ikke miljøhensynet klart fram, men ordlyden gjør det klart at partene anser avtalen som det beste alternativet når en ikke blir enig om avgrensningen. Det kan være at de mer næringspolitiske hensyn lå partene nærmest når paragrafen ble utformet - interessen kan ha vært å sikre partenes fartøy adgang til fiske og de økonomiske fordelene dette medfører.

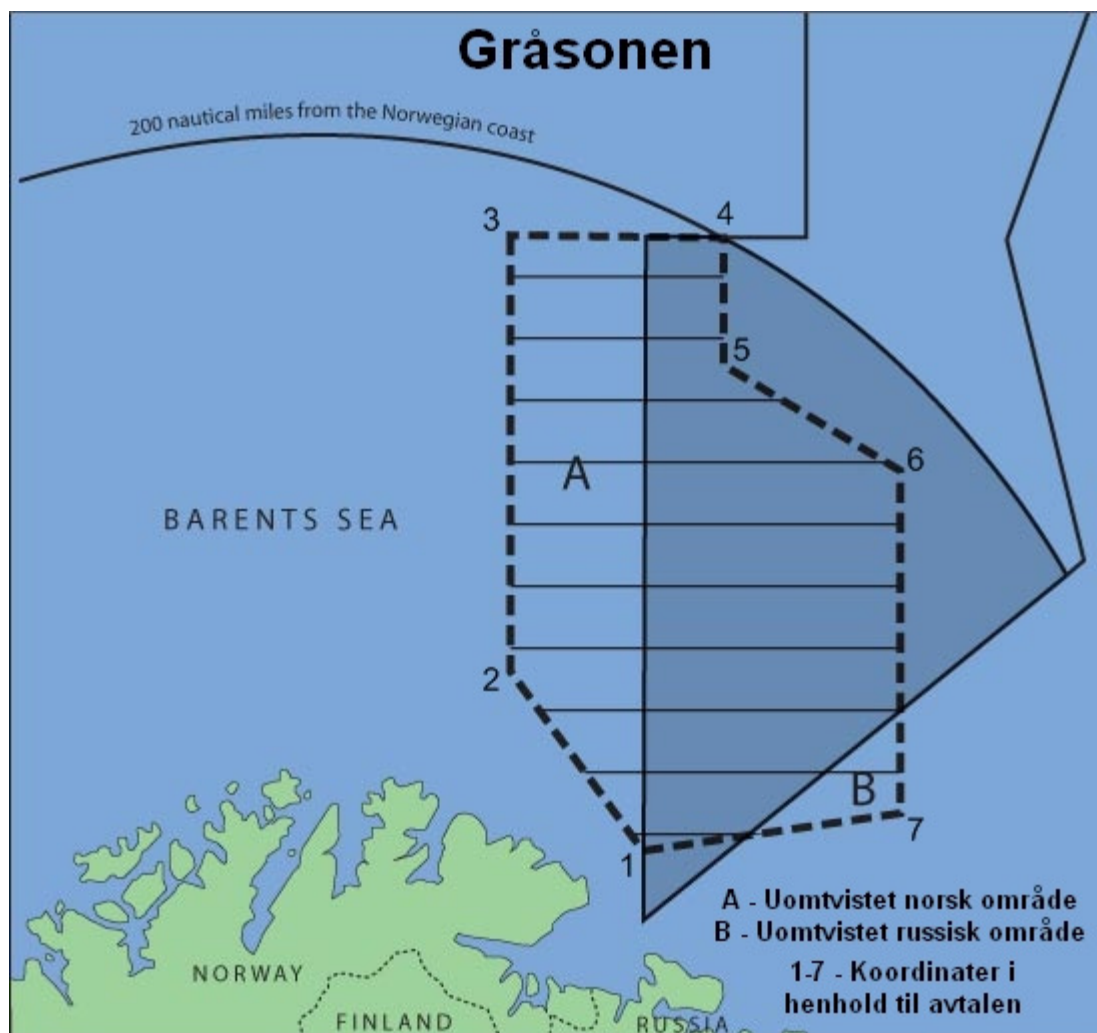
I forhold til avtalens midlertidige natur gir også erklæringen på slutten av avtalen gode holdepunkt for dette. I erklæringen understrekes det fra norsk side at det er ønskelig med en permanent løsning på grensekonflikten og at en vil anstrenge seg for å oppnå en enighet. Selv med den presiseringen av statens ønsker, gjøres det klart at Gråsoneavtalen fra norsk side anses som en midlertidig løsning. Dette kommer klart fram av "Den norske part understreker videre den midlertidige karakter..." og "...de nevnte midlertidige fiskerireguleringstiltak ikke på noen måte skal prejudisere de to partenes standpunkter."

Avtalen kom i stand før Havrettskonvensjonen var ferdigforhandlet, men oppfyller de vilkårene som bestemmelsen setter opp. Det er rimelig å anta at partene hadde kunnskap om innholdet i bestemmelsen, og at avtalen ble utformet deretter. I et rent tidsmessig perspektiv kan det anføres at å anse avtalen som midlertidig når den fortsatt gjelder 31 år senere er vanskelig. Det er likevel ikke

noen holdepunkt for at intensjonen ved avtalens inngåelse var noe annet enn en midlertidig løsning. Til støtte for dette er det et poeng at avtalen opprinnelig bare var avtalt å vare i litt over et halvt år, fra 11. januar 1978 fram til 1. juli samme år. Etter dette har den bare blitt fornyet med et år om gangen. Uansett vil en slik "midlertidig" avtale være å foretrekke framfor et fravær av regulering av området.

Det kan derfor ikke være tvilsomt at det var partenes intensjon at den skulle være en midlertidig løsning og at avtalen tilfredsstillte kravet om midlertidighet i artikkel 74 tredje ledd i Havrettskonvensjonen.

5.1.3 Avtalens fysiske anvendelsesområde



Hentet fra Rolf Tamnes, Norsk utenrikspolitikk historie, bind 6, Oljealder 1965-1995. Oslo, side 298

Avtalen gjelder for området som kalles for Gråsonen, og dette området er angitt nøyaktig i avsnittet før selve avtalen i "koordinater for et tilstøtende fiskeriområde i Barentshavet"⁸⁴. Her oppgis sju koordinater som til sammen danner det området som avtalen regulerer, og som dermed samtidig begrenser avtalens anvendelsesområde. I avtaleteksten gir § 2 hjemmel for denne avgrensningen. De rettighetene og det ansvaret som avtalen gir vil dermed være begrenset til kun å gjelde for dette geografiske området. Gråsonen er om lag 67 500 km², og er dermed litt mindre enn arealet av Troms og Finnmark til sammen.

Siden Gråsonen befinner seg både i utvilsomt norsk og russisk område, er denne avgrensningen enda et godt eksempel på hvordan dette er en midlertidig løsning for partene. Disse delene av sonen

⁸⁴ *Op.cit.* s. 438

er ikke en del av grenseproblematikken, og ingen av landene vil nok være villig til å gi slipp på disse områdene. Med et slikt utgangspunkt kan ikke avtalen sees på som noen permanent løsning for området.

Det kan også tenkes at disse områdene er med i avtalen for at partene vil vise hverandre en form for "goodwill", ved å la den andre part få anledning til å nytte seg av ressursene i eget område. I så måte er det bemerkelsesverdig at det uomtvistede område som rammes av avtalen er mye større på norsk side enn tilfellet er for russisk side. Avtalen i seg selv gir ingen holdepunkt for hvorfor dette er tilfelle. Bakgrunnen for utformingen av sonen kan nok ha sin basis i tilgangen på fiskeriressursene i området. Fiskestammene i området vokser opp og gyter i de østlige delene av sonen og Barentshavet. I den vestlige delen av sonen, den ubestridte norske, finner man den voksne fisken. Sett hen til hensynet til en bærekraftig utnyttelse av området og en langsiktig forvaltning er det i begge partenes interesse at fisket foregår lengst mulig vest i sonen. Sonens utforming kan dermed ha stor sammenheng med fiskeriressursene i området. Det er derfor rimelig å spekulere at norske myndigheter gikk inn for at området A skulle være en del av Gråsonen ved avtalens inngåelse. Slik kunne man sikre russiske fartøys adgang til de ressursene som var mest ønskelig at skulle beskattes. Rent faktisk har dette ikke lyktes like bra, da det på russisk side er en større etterspørsel etter mindre fisk, noe som resulterer i utstrakt fiske i de østlige delene av Barentshavet.⁸⁵

⁸⁵ Willy Østereng og Yngvild Prydz, Perspektiv 04/07 "Delelinjen i Barentshavet Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt?", Stortingets Utredningsseksjon

6 Gråsoneavtalen i et funksjonelt synspunkt

6.1 Adgangen til å fiske og vilkårene for dette

6.1.1 Partenes adgang til fiske i sonen

Gråsoneavtalen har ingen eksplisitt regulering av vilkårene for at fartøy fra en av partene skal ha mulighet til å fiske i sonen. Det vil nok her være mest aktuelt å dra en parallell til bestemmelsen i § 3, og begrunnelsen for de begrensningene som er der. Hver part har ansvar for å kontrollere sine egne fartøy, og kan ikke kontrollere den andre parts fartøy. Det vil derfor være en rimelig løsning at det er opp til hver av partene å fastsette egne vilkår for adgangen til fiske for fartøy fra eget land. Fraværet av noen felles regulering for adgangen til å fiske for fartøy fra partene gjør at dette er den mest formålstjenelige løsningen. Når hver part er nærmest til å drive kontroll av sine fartøy, er det også rimelig at de kontrollerer vilkår som de selv setter. Hvordan denne tillatelsene fungerer i Norge viser jeg til kapittel 3.3.1.

6.1.2 Vilkaene for at fartøy fra tredjeland skal ha adgang til fiske

Fartøy fra tredjeland er avhengig av tillatelse fra en av partene for å kunne fiske i sonen lovlig, jfr. § 4. Denne tillatelsen må komme fra "Regjeringen i Norge" eller "USSRs regjering", noe som setter en skranke for hvor langt denne kompetansen kan delegeres. Hensynet til en enhetlig styring av disse tillatelsene tilsier at det ikke bør være noen vid adgang til delegering. På norsk side utstedes slik tillatelse av Fiskeridirektoratet.⁸⁶ Tillatelse fra russiske myndigheter kommer fra Statskomiteen for fiskerier, som ikke er et regjeringsorgan direkte, men som sorterer under første visestatsminister.⁸⁷

6.1.3 Fartøyenes plikter under fisket

Når et fartøy fra tredjeland får slik tillatelse er denne gitt "på de vilkår som er fastlagt nedenfor i paragrafene 6 og 7". En slik felles regulering av vilkårene for fiske for fartøy fra tredjeland sikrer en felles minstestandard, og vil kunne bidra til en konsekvent praksis hos begge partene. Det vil også være en fordel for fartøyene som da vil ha bare ett sett med regler å forholde seg til.

For det første har fartøyene en plikt til å sende ukentlige rapporter, jfr. § 6 a) (1). Disse skal sendes til den myndighet hos den part som har gitt tillatelse til fisket i sonen. Det nærmer innholdet i

⁸⁶ Forskrift om utlendingers fiske og fangst i et tilstøtende område i Barentshavet som grenser opp til Norges og Russlands fastlandskyst, §2

⁸⁷ Geir Hønneland, Utfordringer i fiskerisamarbeidet med Russland, s. 2 siste avsnitt

rapporten er listet opp i første ledd, og er i hovedsak identifisering av fartøyet, posisjon og fangstrapporter. Andre ledd setter en plikt til å gi en melding om dato for fiskets begynnelse og antatte avslutning. Denne melding er ut ifra ordlyden ikke bundet opp mot rapporten i første ledd ("skal også"). Det virker dermed rimelig at denne sendes snarest når informasjonen er tilgjengelig, altså på det tidspunkt fisket starter, og senere når man har en fast dato for når det avsluttes.

Hvem som skal sende inn både rapportene og meldingen reguleres i tredje ledd, hvor det slås fast at hvert enkelt fartøy ikke trenger å sende rapport. Det er mulig at en overordnet for en gruppe fartøyer sender inn rapporter for alle sine underordnede fartøy. Bestemmelsen må likevel forstås slik at det må være individuelle rapporter for hvert fartøy, men at disse kan leveres samlet. Grunnen til å kreve individuelle rapporter vil for det første være å ha oversikt over fartøyenes fangst i forhold til kvotene, i tillegg til at det vil være eneste mulighet til å ha oversikt over posisjonen til de forskjellige fartøyene. Ordlyden i § 6 a) om hva rapportene skal innholde tilsier også at det er snakk om individuelle rapporter, da ordet "fartøyet" brukes for å beskrive hvilken informasjon som skal nedtegnes.

I forhold til hjelpefartøy er det satt en begrenset meldeplikt i fjerde ledd, som bare omfatter identifisering og dato for inn- og utfart av sonen. Hjelpefartøyene nytter seg ikke av ressursene i sonen slik som øvrige fartøy, og dermed er det ikke behov for like god kontroll. Hva som defineres som hjelpefartøy kommer fram av ordlyden i fjerde ledd hvor disse beskrives som "...som muliggjør fiskeflåtens arbeid...". Med dette forstås fartøy som ikke driver aktivt fiske, men som leverer tjenester til de fartøy som driver fiske. Dette kan være fryseskiper eller rene fabrikkskip for videreforedling.

§6 b) første ledd setter opp en ekstra plikt for de fartøyene som har fått tillatelse fra begge partene. I disse tilfellene skal de rapportene og meldingene som er omhandlet overfor sendes til begge parters respektive myndigheter. Dette er nok en konsekvens av at begge partene ønsker en oversikt over de fartøyene de har gitt tillatelse til. Bestemmelsen kan sees på som en smule overflødig, da § 6 a) allerede stiller opp en plikt til å sende rapport til den part som har gitt tillatelse. I det tilfelle at begge partene har gitt tillatelse vil det være logisk at fartøyet pliktet å gi rapport til begge også etter denne bestemmelsen. §6 b) første ledd er i så måte bare en presisering av det eksisterende ansvar.

6.1.4 Reguleringen av hvordan fisket skal foregå og hva det kan fiskes på

Hvordan selve fisket skal foregå reguleres i § 7. Et viktig moment i denne bestemmelsen er at den gjelder "All fiskerivirksomhet...". Den er altså ikke begrenset til å kun gjelde fartøy fra tredjeland,

men gjelder også for fartøy fra partene. Denne reguleringen er sentral i forhold til å oppnå formålet med avtalen - ressursforvaltningen vil være problematisk uten regler for hvordan selve fisket skal foregå. Det er også et viktig poeng at disse reglene ikke kan fravikes av partene på noen måte, jfr. bruken av ordene "...skal skje i samsvar med...". En slik adgang ville stemme dårlig overens med hensynene bak etableringen av Gråsoneavtalen. Det vil sikre at partene har felles regler og vil opprettholde en viss minstestandard hos partene.

Utgangspunktet for reguleringen i § 7 første ledd er de anbefalinger som er gjort av "North East Atlantic Fisheries Commision", NEAFC.⁸⁸ Dette gjelder "..regulering av fiskeredskap og fastsatt minste maskestørrelse samt minstemål for fisk...", i tillegg til noen spesielle bestemmelser i punktene a) til c). Disse er bestemmelser som går lengre enn de som omhandles av første ledd. Punkt a) gir et unntak fra utgangspunktet om at § 7 omhandler all fiskerivirksomhet. Forbudet mot fiske av "atlanto-skandisk sild" rammer kun fartøy fra tredjeland. Andre punktum i dette punktet kan forstås slik at et slikt forbud også gjelder for fartøy fra partene, men at det i dette tilfellet er mulig å avtale unntak fra det. En slik adgang er det ikke holdepunkt for å gi fartøy fra tredjeland.

I kvoteavtalen mellom Norge og Russland for 2008 er det ikke avtalt noe unntak fra dette forbudet.⁸⁹ Kun som ikke-kvoteregulert bestand vil det være mulig å fange sild som bifangst.

Videre avskjærer punkt b) muligheten for laksefiske, og punkt c) muligheten for fangst av Kamchatka-krabbe. I forhold til krabbefisket har fartøyene i henhold til andre punktum også en plikt til å slippe ut igjen levende krabbe - den vil altså ikke kunne fanges som bifangst så lenge den fanges i levende tilstand. Begge disse punktene differensierer ikke mellom fartøy fra partene eller tredjeland.

6.2 Partenes jurisdiksjon over fartøy i sonen.

6.2.1 Partenes jurisdiksjon over den andre parts fartøy

For den økonomiske sonen vil jurisdiksjonen være bestemt av de rettighetene som kyststaten har, med de begrensninger som kommer av andre lands rettigheter i sonen. I forhold til dette viser jeg til drøftelsen ovenfor i kapittel 2.2 og 2.3. For partenes folkerettslige hjemmel til å drive kontroll viser jeg til kapittel 3.4.

Avtalen differensierer mellom tre forskjellige grupper av fartøyer; fartøy fra Norge, fra russland og

⁸⁸ <http://www.neafc.org/measures/index.html>, 050308

⁸⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2007/Enighet-om-norsk-russisk-kvoteartalen-for.html?id=487188>, 050308

fra tredjeland. Den siste gruppen vil innbefatte fartøy fra alle andre land enn en av partene. Denne inndelingen er sentral for hvilken adgang partene har til å drive kontroll i sonen. I forhold til den andre parts fartøy gir § 3 i avtalen et viktig utgangspunkt for adgangen til å drive kontroll. Her slås det fast at en part skal "...avholde seg fra enhver håndhevelse..." overfor fartøy fra den andre part. I utgangspunktet kan kanskje valget av ordet "avholde" forstås i den retning at håndhevelse ikke burde finne sted, men at det er en viss mulighet for det. Det kan videre anføres at man i stedet burde valgt en litt klarere og sterkere ordlyd hvis en ønsket fullstendig å avskjære partenes mulighet til gjensidig kontroll.

I praksis har det likevel vist seg å være uaktuelt å tolke ordlyden slik, og det ser ikke ut til å være registrert noen tilfeller der noen av partenes myndigheter har gått til kontroll av den andre parts fartøy.⁹⁰ En slik forståelse støttes også opp av avtalens bestemmelser ellers. De fleste aspektene ved fisket i sonen er regulert i avtalen, og det ligger som en klar forutsetning at hver part skal føre kontroll med sine egne fartøy. Dette kommer fram av preambelets fjerde avsnitt, hvor kontroll av fartøyene er fremhevet som et viktig formål med avtalen. Her legges vel og merke ingen føringer på hvem som har adgang til å kontrollere hvem. I en avtale som baserer seg på samarbeid om reguleringen av et område, virker det som mest hensiktsmessig at den parten som er nærmest til å kontrollere faktisk utfører denne kontrollen. Spesielt i forhold til problemer med språk er det enklere at hver part kontrollerer sine egne fartøy.

Et viktig unntak etter § 3 i avtalen er at det er "forskrifter for regulering av fisket" som ikke skal håndheves. Ordene "enhver håndhevelse" tilsier at det vil være uavhengig av hvilken part forskriften er hos. Ordlyden setter her en terskel for når partene kan gripe inn. Forbudet mot håndhevelse vil således kun være relatert til det avtalen dreier seg om. I forhold til andre rettigheter i sonen vil partene som utgangspunkt ha anledning til å kontrollere hverandres fartøy. Et slikt synspunkt må likevel modifieres ut ifra den spesielle situasjon som Gråsonen representerer. Rent politisk vil det nok være betent om myndigheter grep inn ovenfor den annen parts skip i sonen, selv om avtalen ikke har noen hindring mot dette. Det er også et moment som nevnt ovenfor at partene er selv nærmest til å kontrollere egne fartøy. Derfor vil nok den mest naturlige løsningen være at partenes myndigheter samarbeider og koordinerer sitt kontrollarbeid i sonen, slik at man sikrer kontroll av begge parters fartøy av egne myndigheter.

⁹⁰ Samtale med Steve Olsen; sjef for Kystvaktsskvadron Nord, 03.04.08

6.2.2 Partenes jurisdiksjon over egne fartøy

I den økonomiske sonen har partene jurisdiksjon over sine egne fartøy, men siden Gråsonen ikke tilhører noen stat eksklusivt er ikke jurisdiksjon selvsagt. Det er ingen paragraf som regulerer partenes adgang til å kontrollere sine egne fartøy. § 3 kan forstås slik at parten kun skal avholde seg fra kontroll av den annen parts fartøy ("...som fører den annen parts flagg."). Det skal altså utføres kontroll i sonen, men med et spesifikt unntak, underforstått at en står fritt til å kontrollere sine egne fartøy. Videre er det en klar forutsetning i avtalen at en slik kontroll skal gjennomføres, sett i henhold til de formål i avtalen som er nevnt tidligere. Det er også et viktig poeng at avtalen nok ble inngått med det formål å skape en midlertidig regulering av området i tråd med bestemmelsen i Havrettskonvensjonen. I så måte er avtalen ment som en utvidelse av partenes jurisdiksjon, slik at den ikke begrenser statens eksisterende mulighet til å kontrollere egne fartøy. Dermed vil det være nasjonal lovgivning som er bestemmende for partenes jurisdiksjon over egne fartøy.⁹¹

6.2.3 Partenes jurisdiksjon over tredjelands fartøy

En del av fisket i sonen foretas av fartøy fra tredjeland og det er derfor viktig at partene har mulighet til å kontrollere disse fartøyene. Situasjonen er at avtalen ikke eksplisitt regulerer noen av partenes adgang til å drive slik kontroll. Formålet med avtalen er et viktig moment, da det dreier seg om en samarbeidsavtale om forvaltning av ressursene i området. Dette formålet vil være best tjent med at begge partene har anledning til å drive kontroll. I motsetning til forholdet til egne fartøy vil ikke noen av partene ha noen bedre forutsetning for å drive kontroll av tredjelands fartøy. § 5 i avtalen tilsier også at kontrollen foregår som et samarbeid. Her settes det opp en plikt for partene til å dele informasjon om de fartøyene fra tredjeland som har tillatelse til å fiske i sonen. En slik utveksling av informasjon vil være et viktig moment for å kunne drive en effektiv kontroll av disse fartøyene, og en forutsetning for at begge partene kan drive slik kontroll. Partenes praksis tilsier også at avtalen klart forutsetter at begge to har adgang til å drive kontroll av fartøy fra tredjeland, og det må således være klart at denne praksisen har sin hjemmel i avtalen.

Dermed har man samme utgangspunkt som for adgangen til kontroll av egne fartøy; de alminnelige bestemmelsene for økonomiske soner gjelder. Gråsoneavtalen legger til rette for at begge partene kan kontrollere fartøy fra tredjeland når de befinner seg i Gråsonen. Det er også likt i forhold til det utvidete fysiske jurisdiksjonsområdet som avtalen fastsetter. I så måte representer Gråsoneavtalen en utvidelse av de rettighetene kyststaten har etter Havrettskonvensjonen, da en stat vanligvis ikke har jurisdiksjon i en annen stats økonomiske sone.

⁹¹ Se kapittel 3.4

6.2.4 Adgangen til å gripe inn ovenfor fartøy fra tredjeland

Som nevnt ovenfor er det et vilkår for at fartøy fra tredjeland skal kunne fiske i sonen - at de har tillatelse fra en av, eller begge, partene, jfr. § 4. Ytterligere vilkår for disse fartøyene er også i §§6 og 7. I forhold til disse paragrafene er det i § 10 stilt opp et ansvar for partene til å sørge for at de etterkommes.

§ 10 a) setter opp en plikt for å kontrollere etterlevelsen av §§6 og 7, som går ut på å "treffe nødvendige forholdsregler" for å sikre at disse bestemmelsene blir fulgt. Ordlyden i § 10 a) stiller ikke krav om noen spesifikke former for tiltak, men kan forstås slik at det er krav om tiltak generelt ("forholdsregler"), og at disse må kunne være av en slik art at de effektivt vil kunne sjekke om kravene i §§6 og 7 følges ("nødvendige"). Ordet "forholdsregler" tyder på at det er snakk om forberedende skritt, og sikter således til en form for preemtiv kontroll. Dette er selvfølgelig ikke til hinder for en mer kontinuerlig form for kontroll, men avtalen stiller ikke noe slikt krav. Gråsoneavtalen ble inngått med det formål å sikre kontroll av ressursene, og en plikt for partene til å utøve sin jurisdiksjon vil være viktig for å sikre dette formål.

6.2.5 Partenes plikt til å gripe inn ovenfor fartøy fra tredjeland som fisker uten tillatelse

I forhold til fartøy som fisker i sonen uten tillatelse fra noen av partene stiller avtalen større krav til de tiltak som gjennomføres. Vilkåret i § 10 b) for at noen av partene skal gripe inn er at fartøyet fra tredjeland "...driver fiske..." i Gråsonen "...uten tillatelse fra noen av de to parter...". I et slikt tilfelle må parten foreta "nødvendige tiltak". Hva som ligger i dette uttrykket må relateres til den aktivitet som drives av fartøyet. Det må kunne innfortolkes et krav om at tiltaket som anvendes er av det mildeste anvendelige slag til å begynne med. Vurderingen må ligge i at tiltaket er tilstrekkelig til å stanse den ulovlige virksomheten, slik at det ikke er nødvendig å gå lengre enn det. Formålet er å stanse videre fiske, og så lenge tiltaket oppfyller dette, og ikke går lenger enn nødvendig, må tiltaket anses å oppfylle partens plikt.

Partenes plikt er også i overensstemmelse med formålet for avtalen. Fartøy som fisker uten tillatelse er ikke med i beregningen av kvoter og vil således føre til en ekstra belastning på ressursene i sonen. Derfor er det viktig at det gripes inn og at dette overgrepet avsluttes. I forhold til hvilke tiltak som er aktuelle er det også her viktig å se hen til at avtalen er utvidelse av kyststatens rettigheter i sonen, slik at partene har sine vanlige beføyelser i behold. Dermed vil de tiltak som er aktuelle ut ifra nasjonal lovgivning være de som er aktuelle her.

Både i forhold til § 10 a) og b) viser preambelets fjerde avsnitt hvordan partene har forutsatt at dette kontrollarbeidet er et av deres hovedansvar. Partene vektlegger at det er et felles ansvar å drive kontroll - ikke bare av de kvoter som fartøy fra tredjeland har, men også de rent tekniske sidene ved fisket. Dette harmonerer med det formålet avtalen er inngått for og gir en rettledning for hvilke mål tiltakene etter § 10 a) og b) skal oppfylle.

6.2.6 Sanksjonering av fartøyene

Med retten til å kontrollere og sette i verk tiltak mot fartøy som bryter bestemmelser i avtalen, blir det videre et spørsmål om parten har mulighet til å sanksjonere fartøyene, og i så fall hva denne innebærer. I forhold til motpartens fartøy setter § 3 opp en klar skranke. Det er ikke anledning til håndhevelse av fiskeribestemmelser ovenfor motpartens fartøy. Dermed vil sanksjonering av samme fartøy være umulig. Når partene allerede har et selvstendig ansvar for egne fartøy er en slik regel lite betenkelig.

I forhold til fartøy fra partens eget land er det ingen regulering i avtalen. Da Gråsoneavtalen medfører en utvidelse av partens jurisdiksjonsområde, vil den nasjonale lovgivningen gjelde for et større område enn normalt. Egne fartøy vil dermed være subjekt for den sanksjonering som er hjemlet i den nasjonale lovgivningen.

Kun i forhold til fartøy fra tredjeland regulerer avtalen sanksjonering eksplisitt. Forutsetningen i § 10 c) første punktum er at fartøyet har gjort seg skyldig i en handling som har resultert i tiltak etter § 10 a) eller b). Når dette vilkåret er oppfylt vil det være opp til parten selv om det skal sanksjoneres etter nasjonal lovgivning. Bruket av ordet "kan" tilsier at parten ikke har noen plikt til å sanksjonere. Rimelighetshensyn taler også for en slik tolkning, da i hvert fall tiltak etter § 10 a) ikke nødvendigvis er et resultat av noe grovt overtramp. En plikt til sanksjonering ved et hvert brudd vil kunne føre til en urimelig arbeidsbelastning med saker av mindre alvorlig karakter. I forhold til § 10 b) vil det automatisk være mer alvorlige brudd det er snakk om, men heller ikke her kan det innfortolkes noen plikt til sanksjonering. Likevel kan det vanskelig sees noen brudd på § 10 b) som ikke burde sanksjoneres, men dette vil være en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Både for fartøy fra Norge og for fartøy som har fått tillatelse fra Norge, vil den aktuelle sanksjoneringen være den samme i Gråsonen, som i norsk økonomisk sone for øvrig. Dermed er det §§8 og 9 i soneloven som setter skranken for hva som kan sanksjoneres med, for øvrig viser jeg til drøftelsen i kapittel 3.3.

Partene har i henhold til § 10 c) andre punktum en gjensidig plikt til å informere hverandre om de tiltak som iverksettes etter a) og b), og om eventuelle søksmål etter c) første punktum. En slik praksis kan være avtalefestet fordi partene ønsker å koordinere sin praksis i forhold til fartøy fra tredjeland. Det ville være uheldig om partene praktiserte reglene forskjellig. Dette vil føre til manglende forutberegnelighet. I tillegg vil kommunikasjon mellom partene hindre at fartøy blir offer for sanksjonering fra begge partene.

6.3 Partenes plikt til informasjonsutveksling

For begge partene er det i § 5 satt opp en plikt til å utveksle informasjon om de fartøyene som har tillatelse til å fiske i sonen. Dette er for det første en "...fullstendig liste over fartøyer fra tredjeland som har fått tillatelse til å drive fiske fra vedkommende part...". Dette vil sikre at begge partene har oversikt over det totale omfanget av fartøy i sonen, og at begge parter har oversikt over de fartøy som har fått tillatelse kun fra den ene part. Plikten kommer også fram av de ytterligere krav om tilleggsopplysninger videre i § 5, som er informasjon som er viktig for å identifisere fartøyene. I tillegg stilles det krav om informasjon om fisket, både i tidsrom og i mengde. I alt er dette opplysninger som er nødvendig for å kunne drive effektiv kontroll av tredjelands fartøy i sonen.

Partene har også en plikt til å utveksle de rapportene som fartøyene fra tredjeland er pliktige til å sende inn etter § 6 a). Denne plikten kommer fram av § 6 b) andre ledd, og er en naturlig konsekvens av den situasjon at fartøyet bare har fått tillatelse fra den ene part. Begge parter et ønske om å ha oversikt over fisket i sonen, og plikten til å dele informasjonen er et resultat av dette.

6.4 Adgangen til å drive vitenskapelig arbeid i Gråsonen

I likhet med Havrettskonvensjonen legger Gråsoneavtalen til rette for at det skal kunne drives vitenskapelig arbeid i sonen. Ut ifra de hensyn som ligger bak avtalen ville hindringer i forhold til slikt arbeid være betenkelig - tilgang på informasjon vil være en forutsetning for god forvaltning. De begrensningene som § 7 legger på metodene for fisket og artene som kan fanges, dispensers fra i § 8 for de tilfeller at det er vitenskapelige undersøkelser. For de tilfellene at det vitenskapelige arbeidet utføres for å vurdere nye metoder, bruken av eksisterende metoder og fangst av tidligere forbudte arter er det naturlig at slike forbud må kunne tilsidesettes.

For at det vitenskapelige arbeidet skal kunne utføres i sonen må den oppfylle en av to ytterligere vilkår. Enten må den være en del av "...et program som er avtalt med de kompetente myndigheter i

Norge og USSR innen rammen av den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon...". Denne fiskerikommisjonen er den årlige sammenkomsten mellom norske og russiske fiskerimyndigheter hvor kvoteavtalen for neste år avtales, i tillegg til at andre fiskerijuridiske spørsmål avtales.⁹² Ut ifra ordlyden ("innen rammen") kan det inngås avtaler om vitenskapelig arbeid på hvilket som helst tidspunkt. Vilkåret er at det avtales med korrekte myndigheter hos begge partene, og at det oppfyller de vilkår som partene har blitt enig om under fiskerikommisjonen. Det er ikke noe krav om at avtaler om vitenskapelig arbeid inngås under forhandlingene ved fiskerikommisjonen.

Det andre mulige vilkåret for adgang til å drive vitenskapelig arbeid er at det gjøres i samsvar med Det internasjonale råd for havforskning (ICES). Både Norge og Russland er medlem og har dermed sagt seg villig til følge de program som rådet setter i verk.⁹³ Under den forutsetning at ICES sine vilkår er oppfylt vil det være tilstrekkelig til at det kan drives vitenskapelig arbeid i Gråsonen.

Det er et viktig poeng at disse to vilkårene er alternative, jfr. bruken av ordet "eller". Så lenge arbeidet oppfyller et av vilkårene vil det være tilstrekkelig. Partene vil således ikke kunne nekte vitenskapelig arbeid som er godkjent av ICES, og motsetningsvis vil ikke manglende affiliering med ICES være til hinder for at partene samlet kan godkjenne slikt arbeid på egen hånd.

6.5 Administrative bestemmelser i Gråsoneavtalen

6.5.1 Fordeling av partenes og tredjelands fangst på partens kvoter

Som nevnt ovenfor avtaler partene fordelingen av kvoter for Gråsonen ved den årlige fiskerkommisjonen. I forhold til Gråsonen stiller avtalen i § 11 b) opp et ansvar for partene til å komme til enighet om fangstens nivå. I ordlyden er det snakk om å "...avholde konsultasjoner...", som i seg selv ikke tilsier at det er noe krav om å avtalefeste nivået. I praksis er dette blitt en del av den ordinære kvoteavtalen som forhandles fram.⁹⁴ Det er naturlig at så viktige overenskomster avtalefestes - begge partene er nok interessert i den notoritet dette sikrer. Ordlyden gjør det også klart at det skal fastsettes et separat nivå for Gråsonen, noe som også etterfølges i praksis. En slik ordning er en naturlig konsekvens av den spesielle ordning som Gråsoneavtalen representerer. Delingen av jurisdiksjon og forholdene rundt fartøy fra tredjeland krever at sonen reguleres spesielt.

Ved å fastsette kvotene for Gråsonen vil partene også samtidig regulere de migrerende artene som er

⁹² Mer om dette: Henriksen, Hønneland og Sydnes, s. 131-147

⁹³ <http://www.ices.dk/aboutus/ourmembers.asp>

⁹⁴ http://www.regjeringen.no/Upload/FKD/Vedlegg/Kvoteavtaler/2008/russland/vedlegg_4_-fordeling_av_tredjelandskvoten%20endelig.pdf

i og utenfor sonen. Det er derfor også et poeng at avtalen er med på å oppfylle partenes plikter etter FN-avtalen om migrerende arter. Avtalen i seg selv har ingen eksplisitte holdepunkter for dette, men ved å fastsette samarbeid om kvotene, vil det rent faktisk være en konsekvens.

Den rent faktiske fordelingen av fangst på partenes kvoter foregår på en klar måte. I henhold til § 6 c første punktum fordeles fangsten likt over begge partenes kvoter når begge har gitt sin tillatelse til fisket. Når bare en av partene har gitt sin tillatelse avregnes det kun mot denne parts kvote, jfr. andre punktum.⁹⁵ Preambelets tredje avsnitt viser hvordan partene har tenkt seg utgangspunktet for fordeling av kvoter i sonen. Partene skal ha "...like andeler...", mens tredjelands kvoter er opp til partene selv å komme fram til. Det er altså ikke noe krav til størrelsen av tredjelands kvoter, men det forutsettes at "...en del av fangsten fordeles til tredje stater...". Noe holdepunkt for om denne kan settes til en andel som effektivt sett vil være null er ikke å finne i avtalen.

Et utgangspunkt kan være at avtalen ikke er ment å begrense partenes rettigheter i sonen, slik at de utgangspunkt som gjelder for økonomiske soner generelt vil være gjeldende. Da Havrettskonvensjonen gir kyststaten eksklusiv rett til regulering av fisket, vil det være i strid med denne om avtalen legger en slik begrensning. Det må derfor være adgang for partene til å nekte tredjeland å fiske i sonen. Politisk vil dette nok være problematisk, men det er en problemstilling som faller utenfor oppgaven.

6.5.2 Gjennomføringen av avtalen

Den samarbeidsplikten som kommer fram av §§ 5, 6 og 10 i spesifikke tilfeller, blir utfylt av en generell plikt til samarbeid i § 11 a). Denne setter ikke opp noen særskilte områder hvor partene skal "...konsultere hverandre og samarbeide...", men er nok mer et utslag av hensynene bak avtalen. Avtalen forutsetter et samarbeid mellom partene for å oppnå en effektiv kontroll av sonen og en best mulig forvaltning av ressursene. Kravet om konsultasjon kan tolkes i den retning at man ved inngåelse av avtalen ikke var sikker på om de vilkårene man hadde satt var tilstrekkelig for å oppnå de mål man hadde satt seg. Sett i forhold til endringsadgangen behandlet nedenfor kan dette sees på som en hensiktsmessig måte å få tettet eventuelle smutthull i avtalen.

6.5.3 Endring av avtalen

Partene har også en begrenset mulighet til å avtale endringer. Denne endringsadgangen vil kunne sees på som unødvendig i den forstand at avtalen bare gjelder for et år av gangen, og det således vil

⁹⁵ For partenes kvoter for tredjeland for 2008 se dokumentet i note 94

kunne inngås en ny avtale med endringer i. Endringsadgangen er likevel ønskelig av to grunner. For det første kan det tenkes tilfeller der man ønsker endringer med rask virkning, og hvor avtalens "utløpsdato" fortsatt er langt unna. Videre vil en ny avtale kunne bli arena for nye forhandlinger, og kanskje bli et politisk betent tema og dermed sette hele ordningen på spill.

Forholdet mellom partene vil ikke kunne endres med hjemmel i § 8 i avtalen. De endringene som kan avtales er endringer i §§6 og 7, pluss eventuelle tilleggsvilkår for fartøy fra tredjeland. Det kan tenkes at endringer i § 7 vil kun gjelde den ene parten, men dette vil i så fall være et resultat av en politisk situasjon som må betegnes som rimelig usannsynlig. Uansett vil det ikke kunne berøre den skranken som er satt i § 3, som nok er den viktigste bestemmelsen partene imellom, da den forutsetter et samarbeid mellom partene som et vilkår for at avtalen skal fungere i henhold til målene.

Det er ikke satt noen skranker for de endringene som kan foretas etter § 8 - det eneste vilkåret er at de avtales i forbindelse med den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen. Ordlyden ("innen rammen") tyder også her på at disse endringene ikke må avtales på det tidspunkt at fiskerikommisjonen avholdes, men at de ikke kan gå lengre enn det eventuelle spillerom som er avtalt. Som et eksempel på dette kan tenkes den situasjon at kommisjonen ser muligheten for et framtidig behov, men ikke vil binde seg der og da. I et slikt tilfelle vil det kunne avtales rammer for endringen som dermed vil kunne gjøres på et senere tidspunkt hvis det blir aktuelt. For hvor langt disse endringene kan gå viser jeg til drøftelsen ovenfor om adgangen til å nekte tredjeland fiske. Også i dette tilfellet vil det nok i hovedsak være politikk som setter grenser for de endringene som kan gjøres.

6.6 Framtiden for Gråsoneavtalen

6.6.1 Faktorer for løsning

Selv om avtalen setter fram en gjensidig plikt for partene til å føre kontroll i sonen, er den faktiske situasjon slik at kontrollen fra russisk side ikke kan sies å oppfylle denne plikten. Mens det fra norsk side utføres kontroll til enhver tid når det er aktivitet, utfører russerne kun en sporadisk kontroll. På norsk side undersøkes alle sider av fartøyenes fiske i sonen, mens russiske fartøy kun sjekkes opp om fangstdagbøkene stemmer overens med innrapportert fangst.⁹⁶ Denne forskjellen i kontroll har ført til at russiske fartøy mistenkes for i stor grad å drive overfiske i sonen. Dette var på

⁹⁶ Samtale med Steve Olsen; sjef for Kystvaktsskvadron Nord, 03.04.08

begynnelsen av 1990-tallet et stort problem. Partene kom fram til en løsning om felles kontroll, men denne har i senere tid blitt brutt sammen og problemet er sannsynligvis like stort i dag.⁹⁷ Kontrollene av norske og tredjelands fartøy er så streng at dette ikke er et problem i forhold disse gruppene fartøy.⁹⁸ Mye av grunnene til manglende kontroll fra russisk side er nok problemer med korrupsjon hos myndighetene og en manglende politisk vilje til å skape et effektivt apparat.⁹⁹

Likevel ser det per dags dato ikke ut til å bli noe snarlig alternativ til Gråsonavtalen. Politiske endringer i Russland gjør at noen innrømmelser i forhold til Norge vil være mer uaktuelt nå enn på lenge. Landet er på en opptur, med en nyvalgt president som har stor støtte i folket. Det kan vanskelig tenkes at russiske myndigheter har noen plan om å komme til en løsning som i realiteten vil gjøre at de taper ansikt ovenfor sine velgere. Dette vil nok gjelde både for en løsning basert på forhandlinger som går i større grad etter norske prinsipper og for en domstolsbasert løsning, slik som skissert i kapittel 4.2.3. På norsk side står man fortsatt fast på sitt opprinnelige standpunkt, og det er ikke noe som tyder på at dette vil endre seg i den nærmeste framtid. For begge landene vil fiskeriressursene i sonen være så viktige at man ikke ønsker å gi fra seg kontrollen over disse. Gråsonavtalen er dermed å foretrekke for begge parter framfor risikoen for å miste kontrollen helt.

Det er også et viktig moment at det er funnet store gassreserver inne på andre deler av både russisk og norsk økonomisk sone. Begge parter er klar over at det potensielt kan ligge store verdier i Gråsonen av både olje og gass, og ingen vil nok være villig til å fire på sine krav i sonen før dette er kartlagt. Således kan det tenkes at funn av olje og gass vil kunne være en katalysator for en permanent løsning. Det vil da være snakk om så store verdier at partene ikke ser annen mulighet enn å komme fram til en endelig løsning på grenseproblematikken. Inntil videre er det likevel ikke aktuelt med verken leting eller utvinning inne i Gråsonen. Partene er enig om at slik virksomhet ikke skal finne sted før en permanent løsning er på plass.¹⁰⁰ Likevel kan det tenkes at en eller begge av partene finner felt som er både inne i egen sone og videre inn i Gråsonen. Dette vil kunne skape et incentiv for partene til å finne en mer permanent løsning. Denne muligheten må likevel ikke overvurderes. Norge har allerede inngått avtaler med andre stater om deling av gassfelt, og en slik løsning vil også kunne velges i dette tilfellet.¹⁰¹ Motsetningsvis vil ønsket om tilgang til nye olje- og gassfelt blir mer aktuell etter hvert som eksisterende felt blir mindre drivverdige.¹⁰² Fra russisk side

⁹⁷ Henriksen, Hønneland og Sydnes, s. 144

⁹⁸ Samtale med Steve Olsen; sjef for Kystvaktskvadron Nord, 03.04.08

⁹⁹ Hønneland, s. 2

¹⁰⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Folkerett/Spesiell-folkerett/Avgrensning-av-kontinentalsokkel.html?id=449041>

¹⁰¹ Churchill, Lowe, s. 200, andre avsnitt

¹⁰² Østereng og Prydz, s. 14 pkt. 4

er anført at begrensningen på olje- og gassleting burde oppheves. Dette har blitt avvist av norske myndigheter, med den begrunnelse at funnet av store forekomster av olje og gass bare vil øke konfliktnivået. Det vil være enklere å finne en løsning hvis begge parter har like stor risiko for å tape tilgang til ressurser.¹⁰³ Dermed vil en fortsatt stå igjen med en midlertidig løsning på et ikke fullt så midlertidig problem.

6.6.2 En mulig løsning?

Begge partene ser ikke ut til å være villig til å vike fra sine utgangspunkt, i hvert fall ikke så langt at en går inn for den andre parts løsningsforslag. Partene klarte i 2007 å bli enig om grensedragningen inne i "...Varangerfjorden og området like utenfor..."¹⁰⁴, som igjen bygger videre på en avtale mellom partene fra 1957.¹⁰⁵ Dette er likevel så langt enigheten strekker seg, og artikkel 4 i avtalen fra 2007 gjør det klart at det som er avtalt ikke "...skal påvirke Partenes posisjoner vedrørende avgrensning i andre havområder eller på noen måte som blir brukt i avgrensingsøyemed.". Ørebech¹⁰⁶ mener dette tilsier at avtalen ikke skal virke prejudiserende på forholdene lengre ut. Som en mulig løsning forslår Ørebech en løsning med utgangspunkt i den nye grenseavtalen. Grensen vil starte i siste avtalte punkt, for så gå i en perpendikulær på en linje "som følger den generelle retning av kysten Norge-Russland".

Videre ut av Gråsonen vil grensen gå fra der perpendikulæren treffer 200 mils grensa for norsk sone og videre mot krysningen av sektor og midtlinjen langs 35° øst, for så å følge denne lengdegraden nordover. Argumentet for en slik løsning er det følgende: "... [At] den ligger mellom midtlinjen og sektorlinjen og at den fordeler arealer i det basseng som ligger nord for de økonomiske sonene likt mellom de to land sett i forhold til landmassivets konfigurasjon i hovedretningen. At linjen også trekkes ubrukket, at den går omtrent parallelt med sektorlinjen over store distanser og at ingen russiske øyer ... havner på "norskesiden" kan nevnes til denne løsnings fordel"¹⁰⁷. Det er likevel ingen politiske holdepunkter for at denne løsningen er aktuell for noen av partene.

I forhold til begge løsningene som er skissert i denne oppgaven er det også et moment om noen av partene har interesse i at den nåværende løsning består. Fra norsk side vil ingen av disse løsningene føre til noen vesentlig annerledes situasjon. Det vil fortsatt være anledning til fiske i russisk sone i henhold til avtalene som regulerer dette. Ut ifra et kontrollsynspunkt vil løsningene være å

¹⁰³ *Op.cit.* s. 7 pkt. 3.1.1

¹⁰⁴ Utenriksdepartementet, Pressemelding av 11.7.2007 Nr.: 083-2007: Varangerfjorden-avtalen undertegnet

¹⁰⁵ Avtale vedr. avgrensning av kontinentalsokkelen i Varangerfjorden av 15. februar 1957 og protokoll med detaljerte grensepunkter av 29. november 1957

¹⁰⁶ Ørebech, s. 55

¹⁰⁷ Ørebech, s. 79-80, se side 93 for illustrasjon

foretrekke, da man vil kunne kontrollere russiske fartøy på det som da vil bli norsk del av Gråsonen. For russerne vil situasjonen ikke være like heldig. De vil i likhet med Norge ikke miste muligheten til fiske i den andre parts sone, men kontrollen som russiske fartøy vil bli gjenstand for, vil være mye mer nøye enn den som er i dag.

Hva dagens manglende kontroll er et resultat av skal jeg ikke spekulere for mye i - om det er et bevisst valg eller resultat av inkompetente og/eller korrupte myndigheter. At den russiske reguleringen på området setter fokus på utnyttelse i stede for forvaltning viser til en viss grad hvordan myndighetene i Russland stiller seg.¹⁰⁸ I hvert fall vil begge løsningene være verre enn dages situasjon for de russiske fartøy som fisker i Gråsonen. Dette tyder på at det nesten utelukkende vil være i russiske interesse at Gråsonen består. Norske – og miljøets – interesser tilsier at man får til en endelig løsning.

6.6.3 Oppsummerende bemerkninger

Jeg håper med denne oppgaven å ha vist at Gråsoneavtalen eksisterer som et akseptabelt alternativ i en situasjon som ingen av partene er fornøyd med. Etter som den økonomiske sonen vokste fram som konsept var det uunngåelig at både Norge og Russland erklærte sine soner. Dette førte sammen med partenes forskjellige syn på avgrensningen til en langvarig konflikt. Den representerer et særskilt unntak fra den ordinære reguleringen av den økonomiske sonen, og er en midlertidig løsning på et langvarig problem. Det er likevel begrenset på hva den regulerer. Kun i forhold til avtalepartene har den en direkte konsekvens for rettigheter. Andre stater må forholde seg til en annen form for regulering enn for den ordinære økonomiske sonen, men uten at rettighetene til disse statene er påvirket.

Avtalen har heller ingen direkte betydning for grenseproblematikken i området. Den er et resultat av uenighet om hvor grensen skal gå, men avtalen i seg selv regulerer kun partenes rettigheter og plikter i sonen. Samtidig er det et poeng at Gråsonen ikke er en løsning bare som et resultat av etableringen av økonomiske soner, men også av partenes ønske om en forsvarlig regulering av området. Partene har tatt på seg et felles ansvar for et område som rommer store mengder ressurser. Dette ansvaret innebærer en bærekraftig forvaltning av ressursene i området, og avtalens bestemmelser og formål viser at partene tok dette ansvaret alvorlig ved avtalens unnfangelse. Det endelige spørsmålet om hvem sin sone det er og hvordan den skal fordeles vil nok ikke løses med det første, selv om det eksisterer forslag til løsninger.

¹⁰⁸ Henriksen, Hønneland og Sydnes, s. 137

Kildeliste

Bøker

- David Anderson, *Modern law of the sea*, (Leiden/Boston 2008)
- Ragnar Auglend, Henry Johan Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utgave (Oslo 2004)
- R.R. Churchill og A.V. Lowe, *The law of the sea*, third edition, (Manchester 1999)
- Tore Henriksen, Geir Hønneland og Are Sydnes, *Law and politics in ocean governance*, (Leiden/Boston 2006)
- Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 2. utgave (Oslo 2002)
- Det Kgl. Utenriksdepartement, *Overenskomster med fremmede stater 1978*, (Oslo 1978)

Artikler

- Eksportutvalget for fisk (ved Christan Chramer), "Verden og vi, med tall og fakta for 2007" <http://www.seafood.no/binary?id=83340&download=true> 300408
- Aage Thor Falkanger, "Noen folkerettslige problemstillinger i nordområdene – i fortid og nåtid", *Lov og rett*, 2007 nr. 06 s.323-344
- Geir Hønneland, Utfordringer i fiskerisamarbeidet med Russland, <http://www.npolar.no/nordutvalg/Dokumenter/Honneland1.pdf> 300408
- Peter Ørebech, "Norge og nordområdesuvereniteten - en folkrettslig studie av Svalbardtraktaten og delelinjen med Russland", Nei til EU arbeidsnotat nr. 4/2007, http://www.neitileu.no/kunnskapsbank/publikasjoner/andre_publicasjoner 300408
- Willy Østereng og Yngvild Prydz, Perspektiv 04/07 "Delelinjen i Barentshavet Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt?", *Stortingets Utredningsseksjon*, 2007 http://www.stortinget.no/administrasjon/Perspektiv_07_04.pdf 300408

Lover

- Lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v i Norges territorialfarvann
- Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone
- Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.
- Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven)
- Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

Forskrifter

- Forskrift om regulering av fisket etter breiflabb i 2008
- Forskrift om regulering av fisket etter makrell i 2008
- Forskrift om regulering av fisket etter torsk i Nordsjøen og Skagerrak i 2008
- Forskrift om regulering av fisket med fartøy som fører flagg fra medlemsstater i Det europeiske fellesskap i Norges økonomiske sone og i fiskerisonen ved Jan Mayen i 2008
- Forskrift om utlendingers fiske og fangst i et tilstøtende område i Barentshavet som grenser opp til Norges og Russlands fastlandskyst
- Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen

Forarbeider

- Ot.prp.nr.4 (1976-1977) Om lov om Norges Økonomiske sone
- St.prp.nr. 37 (1995-1996) Om samtykke til 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer, 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.
- NOU 2003:32 Mot nord!
- NOU 2005:10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Havressursloven

Konvensjoner

- FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982)
<http://www.un.org/Depts/los/index.htm> 300408
- FN-avtalen om migrerende arter av 10. desember 1982 (The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)
http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm 300408
- Kontinentalsokkelkonvensjonen (Convention on the continental shelf 1958)
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_continental_shelf.pdf 300408

Avtaler

- Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet, (Gråsoneavtalen)
- Avtale vedr. avgrensning av kontinentalsokkelen i Varangerfjorden av 15. februar 1957 og protokoll med detaljerte grensepunkter av 29. november 1957

Rettspraksis

- Rt. 2006 s. 1498
- Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1982, p. 18.
<http://www.icj-cij.org/docket/files/63/6267.pdf> 300408
- Guinea/Guinea-Bissau Maritime Boundary Case (25 ILM 251 (1986))
http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_XIX/149-196.pdf 300408 (NB: på fransk)
- Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, I. C.J. Reports 1984, p. 246.
<http://www.icj-cij.org/docket/files/67/6369.pdf> 300408
- Continental Shelf (Libyan Arab Jarnahiriya/Malta), Judgment, I. C.J. Reports 1985, p. 13.
<http://www.icj-cij.org/docket/files/68/6415.pdf> 300408
- Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen, Judgment, I.C.J. Reports 1993, p. 38
<http://www.icj-cij.org/docket/files/78/6743.pdf> 300408
- Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment, I. C. J. Reports 2001, p. 40,
<http://www.icj-cij.org/docket/files/87/7027.pdf> 300408

- Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment, 1. C. J. Reports 2002, p. 303
<http://www.icj-cij.org/docket/files/94/7453.pdf> 300408
- Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, 1. C. J. Reports 1997, p. 7, s. 38
<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>

Samtaler

- Samtale med Steve Olsen; sjef for Kystvaktskvadron Nord, 03.04.08
- Samtale med Peter Ørebech; førstemanuensis ved Norges fiskerihøgskole, 25.03.08

Internett

- <http://www.ices.dk/aboutus/ourmembers.asp> 300408
- <http://www.neafc.org/measures/index.html> 300408
- http://www.regjeringen.no/Upload/FKD/Vedlegg/Kvoteavtaler/2008/russland/vedlegg_4_-_fordeling_av_tredjelandskvoten%20endelig.pdf 300408
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/presSESenter/pressemeldinger/2007/Enighet-om-norsk-russisk-kvoteavtale-for.html?id=487188> 300408
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/PresSESenter/pressemeldinger/2007/Avtalen-mellom-Norge-og-Russland-om-avgr.html?id=476347> 300408
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Folkerett/Spesiell-folkerett/Avgrensning-av-kontinentalsokkel.html?id=449041> 300408
- http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/Fiskerisamarbeidet-med-Island.html?id=437336 300408
- http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm 300408

1977 Please confirm your agreement with the foregoing by signing the enclosed copy of this letter and returning it to us.

(Confirmed for the Government of the Kingdom of Norway on 16th December 1977.)

1978 **Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet.*)**

Brev av 11. januar 1978 fra Statsråd for havrett og fiskerigrensener Jens Evensen til Fiskeriminister i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker A. A. Ishkov:

Ærede herr statsråd,

Herved har jeg den ære å bekrefte at under de forhandlinger som har funnet sted ble det oppnådd følgende enighet om at Kongeriket Norge og Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker midlertidig skal gjennomføre i fellesskap fastsatte enhetlige tiltak med sikte på kontroll av fiskefangst og regulering av fisket i et tilstøtende område i Barentshavet som grenser opp til Norges og USSR's fastlandskyster.

Partene

som på ny bekrefter sin gjensidige interesse og ansvar for fiskebestandene i Barentshavet og deres tilstand,

som går ut fra at etter kyststatenes utvidelse av sin fiskerijurisdiksjon er det, for å sikre en rasjonell forvaltning og utnyttelse av fiskeressursene som utgjør et sammenhengende økologisk system, nødvendig med ensartede fiskeriforskrifter såvel for fiskere fra Norge og USSR som for fiskere fra tredjeland i et tilstøtende område i Barentshavet,

som erkjenner at omfanget av den totalt tillatte fangsten i et tilstøtende område i Barentshavet i det vesentlige skal utnyttes i like andeler av Kongeriket Norge og Unionen av Sovjetiske Sosialis-

*) I henhold til kgl. res. av 11. november 1977 ble brevvekslingen foretatt og protokollen undertegnet i Oslo 11. januar 1978. Ved samme anledning ble erklæringen avgitt. Avtalen trådte midlertidig i kraft 11. januar 1978. I henhold til kgl. res. av 9. mars 1978 ble det 15. mars 1978 meddelt de sovjetiske myndigheter at avtalen var godkjent i samsvar med de konstitusjonelle bestemmelser. Det vises til St. prp. nr. 70 (1977—78), Innst. S. nr. 190 (1977—78) samt Stortingets vedtak 9. mars 1978. Avtalen trådte endelig i kraft 27. april 1978 etter mottakelse av tilsvarende meddelelse fra sovjetiske myndigheter.

1977 Vennligst bekreft at De er enig i det foranstående ved å undertegne og returnere vedlagte kopi av dette brevet.

16. des.

(Ekefrettet for Kongeriket Norges Regjering den 16. desember 1977.)

1978 tske Republikker, mens en del av fangsten fordeles til tredje stater etter gjensidig konsultasjon.

11. jan.

er enige i at begge parter treffer nødvendige tiltak som nevnt foran i samsvar med folkeretten, for kontroll med at såvel fiskere fra Norge og USSR som fiskere fra tredjeland overholder de fastsatte kvoter og de omforente koordinerte fiskeriregler som er utfermet i den vedlagte protokoll for et tilstøtende område i Barentshavet, innen grenser som er angitt i et vedlegg. Koordinering av de praktiske tiltak for gjennomføring av det man her er blitt enig om, innbefattet fastsettelse av den totalt tillatte fangst i et tilstøtende område i Barentshavet, skal skje innen rammen av den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon som er opprettet i henhold til avtalen mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid innen fiskerieringen av 11. april 1975.

Partene er enige om at det man her er blitt enige om, ikke pre-judiserer noen av partenes standpunkter eller synspunkter med hensyn til yttergrensene for partenes fiskerijurisdiksjonsområder, eller til avgrensningen av kontinentalsokkelen og havområder som er omhandlet i dette brev, og som Norge og USSR vil fortsette forhandlinger om.

Denne avtale trer i kraft omgående, under forbehold av etterfølgende godkjenning fra begge parter i samsvar med partenes konstitusjonelle fremgangsmåter, og skal gjelde inntil 1. juli 1978.

Jeg ber Dem, ærede herr statsråd, motta forsikringen om min høyaktelse.

Svarbrev av 11. januar 1978 fra Fiskeriminister i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker A. A. Ishkov til Statsråd for havrett og fiskerigrensener Jens Evensen:

Herr Minister,

Jeg har den ære i dag å erkjenne mottakelsen av Deres brev, som i russisk oversettelse har følgende innhold:

(Her følger sitat av Norges brev.)

Jeg har den ære å erklære meg enig i ovenstående.

Jeg ber Dem, herr Minister, motta forsikringen om min mest utmerkede høyaktelse.

1978 KOORDINATER FOR ET TILSTØTENDE FISKERIOMRADE
11. jan. I BARENTSHAVET

1. 70°40'N — 32°04,6'Ø
2. 71°30'N — 30°00'Ø
3. 74°00'N — 30°00'Ø
4. 74°00'N — 33°30'Ø
5. 73°18'N — 33°30'Ø
6. 72°50'N — 33°30'Ø
7. 70°50'N — 35°30'Ø

Protokoll om midlertidige fiskeriregler i et tilstøtende område i Barentshavet.

1. Regjeringen i Norge og USSR's regjering erkjenner at inntil det blir inngått en avtale om avgrensning av deres respektive fiskerijurisdiksjonsområder, er det nødvendig å etablere en foreløpig ordning for utøvelsen av fisket i et tilstøtende område i Barentshavet som grenser opp til Norges og USSR's fastlandskyster.

2. Den foreløpige ordning for utøvelsen av fisket skal gjelde for det område som er nevnt i brevvekslingen.

3. Hver av partene vil i det område som er bestemt i paragraf 2, avholde seg fra enhver håndhevelse av forskrifter for regulering av fisket overfor fartøyer som fører den annen parts flagg.

4. Fartøyer under tredjeland's flagg skal tillates å drive fiske i det tilstøtende område som er bestemt i paragraf 2, når det foreligger tillatelse til dette enten fra Regjeringen i Norge eller fra USSR's Regjering, og på de vilkår som er fastlagt nedenfor i paragrafene 6 og 7.

5. Hver av partene skal snarest mulig meddele den annen part fullstendig liste over fartøyer fra tredjeland som har fått tillatelse til å drive fiske fra vedkommende part, samt opplysning om hvert fartøyer som skal inneholde følgende data:

- a) fartøyet's nasjonalitet,
- b) type, navn og nummer,
- c) registreringsnummer og registreringshavn,
- d) fartøyet's bruttoregister tonnasje,
- e) radiokallesignal,
- f) antatt tid for fisket,
- g) antatt omfang av planlagt fiske, med angivelse av fiskeslag.

6. Følgende vilkår og betingelser skal gjelde for utøvelse av fiske fra tredjeland som tillates å drive fiske i samsvar med paragraf 4.

a) Fiskefartøyer skal hver uke sende inn til vedkommende nasjonale myndigheter hos den part som har utstedt tillatelse for fiske, 11. jan. rapporter som inneholder følgende data:

- fartøyet's nasjonalitet og nummer på den utstedte tillatelse,
- fartøyet's radiokallesignal,
- dato for innsendelse av opplysninger,
- fartøyet's posisjon i det øyeblikk opplysningene innsendes,
- oppfisket kvantum fisk etter fiskeslag, for uken og kumulativt fra fangstens begynnelse i det tilstøtende område.

Fartøylene skal også gi melding om dato for fiskets begynnelse og dato for den antatte avslutning av fisket i det tilstøtende område.

Slike opplysninger kan innsendes såvel fra de enkelte fartøyer som via sjefen for grupper av fartøyer.

Hjelpfartøyer som muliggjør fiskeflåten's arbeid i det tilstøtende område, skal bare gi melding om fartøyet's navn og nasjonalitet, og datoen for inn- og utreise i det tilstøtende område.

b) I de tilfeller hvor fartøyer driver fiske i henhold til tillatelser som er utstedt av begge parter, skal de opplysninger som er omtalt i underpunkt a), innsendes til vedkommende nasjonale myndigheter såvel i Norge som i USSR.

I de tilfelle hvor tillatelse kun er utstedt av den ene av partene, skal denne part regelmessig oversende til den annen part de opplysninger som vedkommende part har fått i henhold til underpunkt a).

c) I de tilfeller hvor fartøyer har fått tillatelse til å drive fiske fra begge parter, skal dets fangster avregnes på de tildelte kvoter for de respektive fiskerijurisdiksjonsområder for vedkommende år med like deler for hvert land. I de tilfelle hvor fartøyet har fått tillatelse til å drive fiske kun fra en av partene, skal dets fangster helt og holdent avregnes på den kvote som er tildelt denne part.

7. All fiskerivirksomhet skal skje i samsvar med de tiltak for regulering av fiskeriredskap og fastsatt minste masketerelse samt minstestørrelse for fisk som er anbefalt av NEAFC, med følgende tillegg:

- a) Intet fartøyer fra tredjeland skal drive fiske etter atlanto-skandisk sild. Slikt fiske fra de to partenes fartøyer skal avtales innen rammen av den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon,
- b) Intet fartøyer skal drive laksefiske med noe som helst redskap eller på noen som helst fangstmåte,

1978 11. jan. c) Intet fartøy skal fange og oppbevare ombord Kamchatka-krabbe. Tilfeldig oppfisket Kamchatka-krabbe skal omgående i leverende tilstand bringes tilbake i sjøen.

8. Endringer i paragrafene 6 og 7 samt tilleggsvilkår for tredjeland's fiske skal avtales innen rammen av den blandede norsk-sovjetske fiskerikommisjon.

9. Bestemmelsene i paragraf 7 skal ikke gjelde for fartøyer som driver vitenskapelig undersøkelse etter et program som er avtalt med de kompetente myndigheter i Norge og USSR innen rammen av den blandede norsk-sovjetske fiskerikommisjon eller innen rammen av Det internasjonale råd for havforskning (ICES).

10.

a) Hver av partene skal treffe nødvendige forholdsregler i samsvar med folkeretten for at tredjeland's fartøyer som driver fiske etter tillatelse fra denne part, overholder de vilkår som er fastsatt ovenfor i paragrafene 6 og 7.

b) Hver av partene kan treffe nødvendige tiltak i samsvar med folkeretten overfor tredjeland's fartøyer som driver fiske i det under paragraf 2 nevnte område uten tillatelse fra noen av de to parter.

c) Når det treffes tiltak i henhold til punktene a) og b) ovenfor, kan hver part ved overtrekkelse av vilkårene for utøvelsen av fisket reise sak i samsvar med sin nasjonale lovgivning. Den nevnte part skal i alle tilfelle underrette den annen part om de tiltak som treffes eller søksmål som reises.

1978 31. jan. Avtale mellom Norge og Tanzania om norsk finansiell og faglig bistand til veibygging og vedlikehold i distriktene Rungwe og Lushoto.*)

Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United Republic of Tanzania regarding Norwegian Financial and Technical Assistance in road construction and maintenance in the Rungwe and Lushoto District in Tanzania.

The Government of the Kingdom of Norway (hereinafter referred to as «Norway») and the Government of the United Republic of Tanzania (hereinafter referred to as «Tanzania») in pursuance

* I henhold til kgl. res. av 11. november 1977 ble avtalen undertegnet i Dar-es-Salaam 31. januar 1978 og trådte straks i kraft.

11. 11. jan.

a) Partene skal konsultere hverandre og samarbeide med sikte på gjennomføring av de bestemmelser i denne foreløpige ordning som gjelder adgang for tredjeland's fartøyer til fiske i det tilstøtende område som er nevnt i paragraf 2.

b) Partene skal innen rammen av den blandede norsk-sovjetske fiskerikommisjon avholde konsultasjoner om fangstenes nivå i det tilstøtende område som er nevnt i paragraf 2.

Denne protokoll er utferdiget i Oslo, den 11. januar 1978.

ERKLÆRING

I forbindelse med utveksling av brev med tilknyttet protokoll mellom Norges Regjering og Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker angående midlertidige fiskeriregulerings tiltak i et tilstøtende område i Barentshavet, erkjenner en på norsk side behovet for en klar og enlig avgrensning mellom den norske økonomiske sone og sovjetisk fiskerijurisdiksjonsområde i Barentshavet. På norsk side vil en anstrenge seg til det ytterste med sikte på å nå fram til en avtale om en slik avgrensning på et tidligst mulig tidspunkt.

Den norske part undersreker videre den midlertidige karakter av fiskeriregulerings tiltakene som omfattes av de ovenfor nevnte brev med tilknyttet protokoll og bestemmelsene som disse inneholder om at de nevnte midlertidige fiskeriregulerings tiltak ikke på noen måte skal prejudisere de to parters standpunkter.

1978 31. jan. Oversettelse.

Avtale mellom Kongeriket Norges Regjering og Den Forente Republik Tanzania om norsk finansiell og faglig bistand til veibygging og vedlikehold i distriktene Rungwe og Lushoto i Tanzania.

Kongeriket Norges regjering (heretter omtalt som «Norge») og Den forente republikk Tanzanias regjering (heretter omtalt som «Tanzania») i samsvar med Avtale mellom Kongeriket Norges re-