

Det norsk-russiske havmiljøsamarbeidet

*En casestudie av russisk politikk i lys av Allisons teoretiske
rammeverk.*

Linn Ising



Masteroppgave i Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2008

Forord

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Geir Hønneland (høst 2007 og vår 2008) for gode tilbakemeldinger og oppmuntring, og for å ha veiledet meg i denne krevende prosessen.

Jeg vil også rette en stor takk til mine informanter og hjelpere i Miljøverndepartementet, Anne Berteig, Magne Røed og Marit Nyborg. Takk også til Jan Thompson og Andrey Kolesnikov for å ha tatt seg tid til å svare på mine spørsmål. Jeg vil også takke alle i Internasjonal avdeling i Miljøverndepartementet for å ha tatt godt i mot meg, og for et meget hyggelig arbeidsmiljø.

Videre vil jeg takke alle som har hjulpet meg med stort og smått. Takk til Jens Ottar for gjennomlesning og gode kommentarer. Stor takk til alle på lesesalene 804 og 946 for et utrolig hyggelig studiemiljø gjennom hele mastergraden. Spesielt takk til Roar og Alexander for all støtte, og takk til Johan for flittig bruk av den røde pennen. Ellers takk til alle mine gode venner som har holdt ut med meg i denne perioden.

Stor takk til mamma og pappa for all uunnværlig hjelp og støtte i løpet av min studietid.

Linn Ising

Oslo, mai 2008

Ord:31 479

Innhold

FORORD	3
INNHold	5
1. INNLEDNING	9
1.1 PROBLEMSTILLING.....	12
1.2 TEORI.....	13
1.3 FORSKNINGSDSIGN OG METODE.....	14
1.3.1 <i>Forskningsdesign</i>	14
1.3.2 <i>Innsamling av data</i>	15
1.4 DISPOSISJON.....	19
2. TEORI	20
2.1 INNLEDNING.....	20
2.2 INTERNASJONAL POLITIKK OG UTENRIKSPOLITIKK.....	20
2.2.1 <i>Den rasjonelle-aktør-modellen</i>	23
2.2.2 <i>Organisasjonsprosessmodellen</i>	25
2.2.3 <i>Byråkratimodellen</i>	26
2.2.4 <i>Problemer med det teoretiske rammeverket</i>	28
3. BAKGRUNN	32
3.1 INNLEDNING.....	32
3.2 NORSK-RUSSISK SAMARBEID INNENFOR MILJØ OG ENERGI.....	32
3.2.1 <i>Den norsk-russiske miljøvernkommissjonen</i>	32
3.2.2 <i>Havmiljøsam arbeidet</i>	34
3.2.3 <i>Energidialogen</i>	39

3.3	ORGANSIERINGEN AV DET RUSSISKE MILJØBYRÅKRATIET	40
3.3.1	<i>Russisk regulering av havmiljøet</i>	45
3.3.2	<i>Nye russiske initiativer</i>	48
4.	ANALYSE	51
4.1	INNLEDNING	51
4.2	RUSSLAND SOM RASJONELL AKTØR	51
4.2.1	<i>Økonomiske interesser</i>	54
4.2.2	<i>Nasjonal sikkerhet og geopolittikk</i>	58
4.2.3	<i>Samarbeid og miljø</i>	60
4.2.4	<i>Enhetlige Russland?</i>	63
4.2.5	<i>Konklusjon</i>	65
4.3	HAVMILJØSAMARBEIDET SOM ORGANISASJONSOUTPUT?	67
4.3.1	<i>Russiske organisasjoner og havmiljøsamarbeidet</i>	68
4.3.2	<i>De overordnede rammer</i>	69
4.3.3	<i>Miljølovverket</i>	72
4.3.4	<i>Det russiske byråkrati: struktur og ansvarsfordeling</i>	73
4.3.5	<i>Internasjonalt samarbeid som del av SOPs?</i>	78
4.3.6	<i>Konklusjon</i>	80
4.4	HAVMILJØSAMARBEIDET SOM BYRÅKRATISK POLITIKK?	81
4.4.1	<i>Aktører</i>	82
4.4.2	<i>Årsaker til samarbeid</i>	82
4.4.3	<i>Handlingskanaler</i>	88
4.4.4	<i>Konklusjon</i>	90
5.	KONKLUSJON	92

5.1	INNLEDNING.....	92
5.2	PROBLEMSTILLING OG ANALYSERESULTATER.....	92
5.3	NOEN TEORETISKE OG METODOLOGISKE BETRAKTNINGER.....	96
5.4	IMPLIKASJONER FOR PRAKTISK POLITIKK.....	99
	ETTERORD.....	101
	KILDELISTE.....	103
	VEDLEGG 1: LISTE OVER INTERVJUER.....	109
	VEDLEGG 2: LISTE OVER MØTER.....	110

1. Innledning

Lofoten og Barentshavet er noen av verdens rikeste havområder når det gjelder forekomst av fisk, sjøfugl og marine pattedyr, og mange av disse bestandene er internasjonalt verneverdige. Miljøtilstanden i havområdene er relativt god, og de fremstår fortsatt som rene og rike. Menneskelig aktivitet har imidlertid hatt til dels store konsekvenser på enkelte områder. På nåværende tidspunkt er det fiskeriene, langtransporterte miljøgifter og skipsfart som står for det meste av denne negative miljøpåvirkningen (Miljøstatus i Norge 2008).



Kart over Barentshavet med omkringliggende områder (Barentssea 2008).

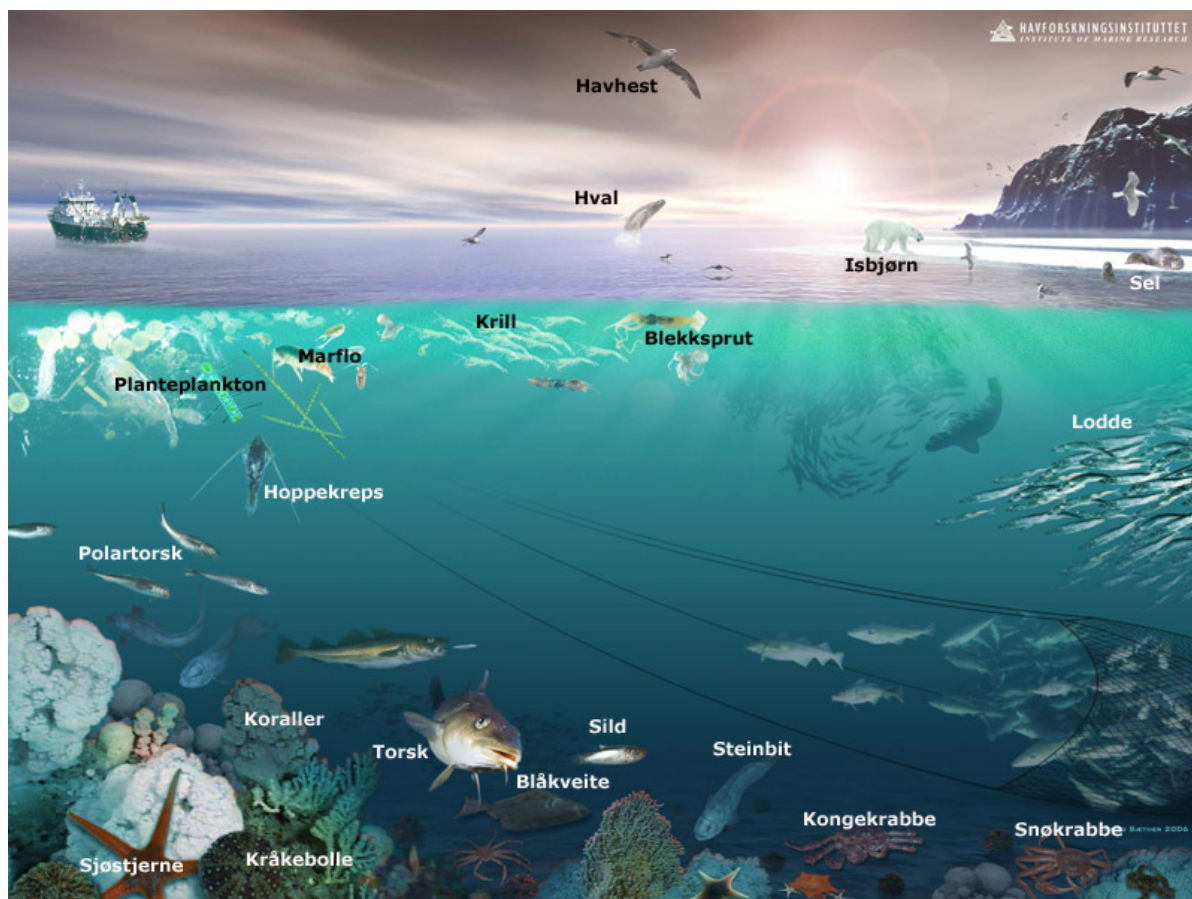
I årene som kommer er det forventet at det vil bli økt aktivitet i disse havområdene knyttet til en økende petroleumsutvinning. Fra norske myndigheter har det blitt lagt

frem krav om nullutslipp til sjø fra petroleumsvirksomhet på norsk side av Barentshavet. I denne sammenheng har også norske myndigheter understreket at petroleumsvirksomhet, skipsfart og fiskeri i Barentshavet må foregå innenfor miljømessig forsvarlige rammer, hvor et langsiktig samarbeid mellom Norge og Russland spiller en viktig rolle.

Forvaltning av Barentshavet er et klassisk internasjonalt miljøproblem hvor det hersker inkongruens mellom politiske domener på den ene side og økosystemer på den andre siden. Barentshavets miljøtilstand avhenger ikke bare av norsk politikk, men også i stor grad av russisk miljøforvaltning. Det vil ha betydning for norske interesser å sørge for en god regulering av den økende olje- og gassvirksomheten, sjøtransporten, tidligere militær og industriell virksomhet i Nordvest-Russland, og utslipp til hav som følge av disse aktivitetene. Fra norsk side blir derfor miljøsamarbeidet med Russland prioritert høyt, spesielt når det kommer til områder som har betydning for havmiljøet i nord (St.meld. nr. 30 (2004-2005)).

Vern av havmiljø har dermed vokst frem som et hovedsatsningsområde innen norsk nordområdepolitikk. I behandlingen av *Rent og rikt hav* (St.meld. nr. 12 (2001-2002)), støttet Stortinget opp om nødvendigheten av en mer helhetlig forvaltning av norske havområder basert på en økosystembasert tilnærming. Med utgangspunkt i dette la regjeringen i 2006 frem en helhetlig forvaltningsplan for den norske delen av Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (St.meld. nr.8 (2005-2006)). Dette er det første eksemplet på en regional helhetlig forvaltningsplan for et norsk havområde, og skal danne grunnlaget for forvaltningsplaner også for andre norske havområder (Lunde 2007).

Forvaltningsplanen er likevel begrenset av at den bare omfatter den norske delen av Barentshavet. Barentshavet må ses på som et stort helhetlig marint økosystem. Regjeringen har derfor som et mål i den norske forvaltningsplanen å samarbeide med Russland om å få til en helhetlig forvaltning av hele havområdet (St.meld. nr. 8 (2005-2006:11)).



Økosystemet i Barentshavet (Havforskningsinstituttet 2008)

Tanken om en helhetlig forvaltning av havområdet bygger på en økosystembasert tilnærming. Det vil si at Barentshavet blir sett på som et stort, sammenhengende økosystem hvor økosystemets ulike bestanddeler påvirker hverandre gjensidig. Formålet med den norske forvaltningsplanen er i denne sammenheng å

legge til rette for verdiskapning gjennom bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og i havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet (St.meld.nr. 8 (2005-2006:14)).

For å oppnå dette er det viktig å se all aktivitet i Barentshavet i sammenheng. Det vil si at effektene av for eksempel sjøtransport, petroleumsutvinning og fiske må ses i forhold til hverandre. Dette krever en koordinering mellom ulike sektorer innenfor et helhetlig rammeverk. Med tanke på den utvikling som kan tenkes å utspille seg i Barentshavet fremstår dette som en vesentlig utfordring.

På nåværende tidspunkt fremstår Barentshavet som et av verdens reneste og best bevarte havområder. Til tross for betydelige overfiske¹ og kvoter som ofte er høyere enn hva som blir anbefalt fra forskningshold, er fiskebestandene i området relativt sett godt forvaltet (Hønneland og Holten Jørgensen 2006:104). Det er ventet at det vil være økende aktivitet i området knyttet til hydrokarbonutvinning,² og utbygging på russisk side kan muligens komme i gang i 2008. Videre er det ventet økende skipstrafikk i forbindelse med denne virksomheten, og på grunn av minkende isdekke som følge av global oppvarming. Russlands avhengighet av olje og gasseksport gjør at dette står sentralt i russisk politikk.³ Dette blir forsterket av oppbygningen av det russiske miljøbyråkratiet som i stor grad vektlegger ressursutnyttelse, noe som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven.

1.1 Problemstilling

Norske og russiske myndigheter har et pågående samarbeid innenfor havmiljø, og det er opprettet en egen gruppe for havmiljø under den norsk-russiske miljøvernkommisjonen (dette vil jeg komme nærmere inn på i kap.3). Forvaltning av Barentshavet er som nevnt et prioritert samarbeidsområde for norske myndigheter, og forvaltningsplanen for Barentshavet foreslår at i forbindelse med det bilaterale samarbeidet med Russland, bør en særlig styrke dette i tilknytning til den norsk-russiske havmiljøgruppen. Russiske eksperter har blant annet deltatt i utarbeidelsen av det faglige arbeidet for deler av forvaltningsplanen. I februar-mars 2006 ble det

¹ Norge kunne i 2005 legge frem dokumentasjon på at russerne hadde overfisket torskekvoten sin i Barentshavet med rundt 100 000 tonn i året, av en total årlig kvote på 150 000 tonn i året. Barentshavet blir likevel regnet som et relativt rolig område når det gjelder overfiske og korrupsjon sammenlignet med andre russiske havområder (Hønneland og Holten Jørgensen 2006:104).

² Et eksempel på dette er planene knyttet til Sjtokman-feltet.

³ Russland har verdens største påviste gassreserver og var i 2004 verdens største gasseksportør. Olje og gass står for ca 20% av landets BNP og 55 % av eksportinntektene. Gazprom står for produksjonen av nesten 90 prosent av russisk gass og bidrar til 25 prosent av statens skatteinntekter. Den økonomiske veksten i Russland de siste årene har hovedsakelig vært et resultat av olje og gasseksport. Den russiske økonomien er derfor i stor grad avhengig av utviklingen i denne sektoren, og landet er sårbart når det kommer til prisfluktasjoner og produksjonsutvikling på det globale markedet (Hønneland og Holten Jørgensen 2006:81, EIA 2008).

gjennomført et seminar i Moskva som tok for seg temaer som den samlede påvirkningen på økosystemet i Barentshavet og prinsipper for en økosystembasert forvaltning, og presenterte arbeidet med forvaltningsplanen for russiske myndigheter. Responser fra den russiske part har i denne sammenheng vært positiv og det ble, på bakgrunn av seminaret, utformet anbefalinger til framtidig samarbeid (St.meld.nr.8 (2005-2006:11,21)). I denne sammenheng er det derfor viktig å forstå russisk politikk ovenfor havmiljø samarbeidet. Hvorfor forholder den russiske part seg positive til et slikt samarbeid med Norge? Kan russisk politikk på dette området best forstås som et resultat av en enhetlig aktørs beregninger, som et resultat av det russiske systemets oppbygning eller som et resultat av forhandlinger mellom enkelte aktører og organer innen den russiske forvaltningen?

Den overordnede problemstillingen i denne oppgaven blir da:

- *Hvordan kan en forstå russisk politikk ovenfor havmiljø samarbeidet med Norge og samarbeidet om en helhetlig forvaltning av Barentshavet?*

1.2 Teori

Denne oppgaven søker å forklare den russiske politikken ovenfor havmiljø samarbeidet og det uttrykte norske ønsket om å få til et felles samarbeid om en helhetlig forvaltning av Barentshavet. Russisk politikk i denne sammenhengen er en del av russisk utenrikspolitikk. Utenrikspolitikk kan defineres som de handlinger, uttrykt i form av eksplisitte mål, forpliktelser og/eller erklæringer, som blir utført av representanter for styresmaktene i et land og som er rettet mot de mål, forhold og aktører, både statlige og ikke-statlige, som de ønsker å påvirke, men som ligger utenfor statens legitime territorium (Carlsnaes 2002:335). Dette vil jeg forsøke å belyse ved hjelp av tre forklaringsperspektiver utviklet av Allison (1969). For det første vil jeg søke å forklare den russiske politikken ved hjelp av eksterne faktorer, hvor Russland blir sett på som en enhetlig aktør som handler i samsvar med nasjonale interesser på grunnlag av eksterne forhold og strukturer. For det andre vil jeg ta i bruk

to forklaringsperspektiver som fokuserer på de interne organisatoriske og byråkratiske egenskapene til Russland. Innenfor disse perspektivene er ikke russisk politikk et resultat av handlingene til en enhetlig aktør, men heller en sum av subnasjonale prosesser. En slik fremgangsmåte gjør det mulig å se på dynamikken mellom interne og eksterne faktorer og hvordan disse bidrar til å forme den russiske politikken på dette området. Ut i fra dette vil det kanskje være mulig å si noe om hvilket nivå som har den primære innflytelsen. Er det slik at et nivå overstyrer det andre, eller blir utenrikspolitikken på dette området til ved at begge nivåene virker sammen? Dette vil bli nærmere diskutert i kapittel 2 og 4.

1.3 Forskningsdesign og metode

1.3.1 Forskningsdesign

Jeg har valgt å studere Russlands politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet, og forskningsdesignet blir da et casestudium av russisk politikk på dette feltet. Dette caset er valgt ut i fra en interesse for emnet samt aktualitet, da nordområdene har vokst frem som et viktig tema i norsk politikk. Problemstillingen kan best besvares ved hjelp av en kvalitativ gjennomgang av relevant materiale. Slik kvalitativ analyse egner seg best der hvor antall case er få og der hvor hensikten er å gå i dybden av materialet, heller enn i bredden. Jeg vil ved hjelp av de tre perspektivene, som er kort skissert ovenfor, og som jeg utdyper videre i neste kapittel, prøve å besvare problemstillingen. De teoretiske generaliseringene brukes for å kaste lys over caset. Studiet blir dermed et teoretisk fortolkende casestudium hvor formålet er å forstå et case ved hjelp av allerede foreliggende teori. Det vil ikke være hensiktsmessig å generalisere videre ut fra caset, og det er heller ikke min intensjon. Teorien er valgt ut fra et ønske om å forstå det aktuelle caset og ikke for å teste den aktuelle teoriens forklaringskraft. Andersen (1997:69) hevder at det er spesielt to problemer som knytter seg til teoretisk fortolkende studier. For det første kan empirien tolkes i lys av flere perspektiver. For det andre øker antall historier som en teori kan forklare med

teoriens generalitetsnivå. Hvis teorien er for generell vil de føringene som legges på organiseringen og analysen, bli lite spesifikke og dermed stå i fare for å i liten grad bidra til noen forståelse av caset. Når det gjelder det første problemet, er dette et viktig poeng i oppgaven min. Jeg tar i bruk tre forskjellige teoretiske perspektiver som bygger på Allison's (1969) studium av Cuba-krisen (se kap.2). Disse perspektivene bidrar til å organisere det empiriske materialet på forskjellige måter og vektlegger dermed ulike aspekter som igjen kan føre til ulike konklusjoner. Allison (1969:689) understreker i sin analyse at vår forståelse av de begivenheter vi studerer i avgjørende grad er avhengig av at en er bevisst de konseptuelle linsene en bringer med seg inn i analysen. Når det gjelder det andre problemet, om farene ved en for generell teori og dermed løs koplign mellom teori og data, er dette forsøkt løst i kapittel 2 ved å eksplisitt utforme hypoteser og operasjonaliseringer av disse med utgangspunkt i teorien.

1.3.2 Innsamling av data

En av styrkene ved casestudier er muligheten til å ta i bruk flere forskjellige kilder til data. Gjennom å ta i bruk flere kilder kan en oppnå datatriangulering, som vil si å samle data fra flere forskjellige kilder for å støtte opp under forståelsen av et fenomen. Ved datatriangulering kan en også møte det potensielle problemet av begrepsvaliditet fordi de ulike datakildene i bunn og grunn kan bidra med flere perspektiver på et og samme fenomen. De ulike kildene kan dermed bidra til å bekrefte hverandre (Yin 2003:97-99). For å svare på problemstillingen har jeg derfor valgt å benytte meg av et sammensatt kildegrunnlag. For det første har jeg benyttet meg av allerede foreliggende forskning når det gjelder russisk politikk og det bilaterale miljøsam arbeidet mellom Norge og Russland. Slikt materiale bidrar til viktig bakgrunnskunnskap på feltet og det bidrar også med viktig informasjon om russiske forhold i analysen da min tilgang på primærkilder fra russisk side er begrenset. For det andre har jeg benyttet meg av deltakende observasjon ved at jeg fikk anledning til å være med på møte i den norsk-russiske havmiljøgruppen i Tromsø

18-19. september 2007 og på møtet i den norsk-russiske miljøvernkommisjonen i Molde 20. november 2007. Jeg har i deler av perioden hvor denne oppgaven har blitt til, vært ansatt i Internasjonal avdeling i Miljøverndepartementet. Under miljøvernkommisjonsmøtet i Molde hjalp jeg til med forberedelsene til møtet og deltok under møtet som representant for Miljøverndepartementet.⁴ Under møtet i Tromsø deltok jeg kun som observatør. Deltakelse på disse møtene og mitt engasjement i Miljøverndepartementet har gitt meg tilgang til inngående informasjon om hvordan miljøsam arbeidet med Russland fungerer og har således vært en stor fordel. Det kan likevel knytte seg en del problemer til deltakende observasjon som metode for datainnsamling. Dette gjelder særlig skjevhet og partiskhet i datainnsamlingen (Yin 2003:94). Jeg vil hevde at dette problemet blir begrenset av at det er den russiske side, og ikke den norske, som er gjenstand for min undersøkelse. Det kan likevel knytte seg problemer til dette, ved at jeg gjennom min deltakelse på norsk side kan ha blitt forutinntatt når det gjelder samarbeidet med russerne. Det vil alltid kunne oppstå slike problemer når en tar i bruk deltakende observasjon. I dette tilfellet vil jeg hevde ulempene ved deltakende observasjon som metode for datainnsamling, oppveies ved at det har gitt meg tilgang på informasjon og erfaringer som jeg vanskelig kunne fått tilgang til på andre måter. Møtene bidro til at jeg fikk viktig innsikt i hvordan det bilaterale samarbeidet foregår. Videre ga det meg muligheten til å treffe de personene som jobber med dette samarbeidet til daglig, og jeg fikk viktig innsikt gjennom uformelle samtaler med de ulike aktørene. For det tredje har jeg benyttet meg av intervjuer med representanter på norsk side som jobber med miljøsam arbeidet med Russland. Jeg har i denne sammenheng intervjuet tre sentrale personer i Miljøverndepartementet som jobber med det norske miljøsam arbeidet med Russland, og som utgjør den norske side i havmiljøsam arbeidet på departementsnivå. Jeg har også intervjuet den norske energi-

⁴ Jeg har også jobbet i sekretariatet for det norske formannskapet i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe i Miljøverndepartementet. Jeg har i denne sammenheng vært med på arrangere møte i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe med subgrupper i Tromsø 9-11. april 2008, hvor jeg også deltok på møtene. Dette har bidratt til å gi meg innsikt i andre samarbeidsformer med Russland innenfor miljø. For en list over møtene jeg har deltatt på, se vedlegg 2.

og miljørådgiveren ved den norske ambassaden i Moskva.⁵ Intervjuene har i denne sammenheng vært delvis strukturerte dybdeintervjuer hvor noen temaer og spørsmål ble stilt til alle informantene, mens resten av intervjuet foregikk mer som en samtale om havmiljøsam arbeidet. Formålet med intervju som metode er å få grep om folks erfaringer og deres oppfatning av verden, for så å komme med teoretiske forklaringer. Det er imidlertid flere ting en må ta hensyn til når en tar i bruk intervjuer som metode. For det første kan en stå ovenfor motstridene informasjon ved samme fenomen. For det andre kan opplysningene som kommer frem være subjektive. Disse aspektene trenger derimot ikke bare å være negative. De er også en del av intervjuets styrke. Man får nemlig fram variasjoner i oppfattelsen av et tema og kan dermed få et mer detaljert bilde av saksfeltet og de problemene som knytter seg til forståelsen av dette (Kvale 2001). For å bedre validiteten til intervju som kilde, må informasjonen som innhentes, settes i sammenheng med det øvrige kildegrunnet og bekreftes av dette. Jeg har i denne oppgaven vært ute etter informantenes erfaring fra samarbeid med Russland, for så å sette det i sammenheng med resten av det empiriske materialet og fortolke dette inn i det aktuelle teoretiske rammeverket. I denne sammenheng er det viktig for å sikre validiteten at informantene har innsikt i det aktuelle temaet. Jeg vil hevde at dette aspektet er godt dekket, da jeg har intervjuet helt sentrale personer på norsk side som jobber med miljøvernssamarbeidet.⁶ Det vil likevel alltid kunne eksistere problemer knyttet til intervju som metode, ved for eksempel at informantene bevisst eller ubevisst holder tilbake informasjon eller i stor grad fokuserer på egne ansvarsområder eller interesser. Dette er noe en må ta høyde for når en analyserer informasjonen fra intervjuene.

Jeg vil i oppgaven ikke referere til hvem av de ulike norske informantene som har sagt hva. Dette svekker studiets etterprøvnbarhet, men er nødvendig fordi noe av informasjonen kan være sensitiv med hensyn til det norsk-russiske samarbeidet, og

⁵ For en oversikt over informantenes navn og stilling, se vedlegg 1.

⁶ Det hadde selvfølgelig vært optimalt om jeg også hadde fått intervjuet sentrale personer også på russisk side. Dette har jeg imidlertid ikke hatt anledning til.

det er ikke ønskelig å identifisere hvem som har sagt hva. Videre valgte jeg å gjennomføre intervjuene uten båndopptaker, og tok i stedet notater. Informasjonen fra intervjuene er stort sett gjengitt som generelle uttalelser om det norsk-russiske samarbeidet, og er referert til med den generelle betegnelsen ”intervju”.

Jeg har også foretatt et intervju via e-post med Andrey Kolesnikov ved den russiske ambassaden i Oslo. Hensikten var her å få redegjort for den offisielle russiske holdningen til havmiljøsam arbeidet.

I tillegg har jeg benyttet meg av dokumenter fra de ulike møtene, og jeg har også hatt tilgang til brev fra russisk side. Jeg har hovedsakelig brukt dokumenter fra de to møtene jeg selv deltok på, men har også hatt tilgang til protokoller fra tidligere møter. Tidsperioden her er fra miljøvernkommissjonen vedtok å opprette havmiljøgruppen på miljøvernkommissjonsmøtet 2.-4. februar 2005 til miljøvernkommissjonsmøtet i november 2007. Brevene jeg referer til er sendt fra russisk side til de norske motpartene og valgt ut fra relevans i forhold til møtet i havmiljøgruppen i Tromsø september 2007, og miljøvernkommissjonsmøtet i Molde november 2007.

Ved at jeg tar i bruk flere kilder, får jeg utnyttet styrken ved casestudier og får i tillegg et mer robust studium. Dette er spesielt viktig fordi min tilgang på informasjon fra russisk side er begrenset. Videre vil bruken av flere kilder bedre reliabiliteten ved at muligheten for målefeil synker. Min begrensede tilgang på kilder fra russisk side kan imidlertid føre til at undersøkelsen får en norskvennlig skjevhet, og blir skrevet ut i fra et norsk perspektiv. Dette gjenspeiler seg ved at problemstillingen i stor grad tar utgangspunktet i det norske ønsket om en helhetlig norsk-russisk forvaltning av hele Barentshavet.

Der hvor det ikke er referert til kilder er informasjonen et resultat av deltakende observasjon, uformelle samtaler og egne vurderinger.

1.4 Disposisjon

Dette kapittelet har presentert oppgavens tema og problemstilling. Dette ble fulgt av en kort gjennomgang av det teoretiske perspektivet og deretter en utredning om metode og kildebruk. I neste kapittel vil jeg komme nærmere inn på det teoretiske rammeverket og utlede hypoteser på grunnlag av dette. Kapittel 3 fungerer som det empiriske bakgrunnskapittelet. Jeg vil her redegjøre for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet generelt, og havmiljøsamarbeidet spesielt. Videre vil jeg også redegjøre for oppbygningen av det russiske miljøbyråkratiet. I kapittel 4 vil jeg analysere den russiske politikken ved hjelp av det teoretiske grunnlaget fra kapittel 2. Til slutt følger en konklusjon i kapittel 5.

2. Teori

2.1 Innledning

Problemstillingen i denne oppgaven tar utgangspunkt i russisk politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet med Norge og et samarbeid om å få til en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. Det som skal forklares er russisk utenrikspolitikk på dette området. Jeg vil først i dette kapittelet kort diskutere forhold knyttet til studiet av lands utenrikspolitikk. Deretter vil jeg redegjøre for det teoretiske rammeverket, hvor jeg i stor grad vil lene meg på Allison (1969) og Allison og Zelikow (1999). Jeg vil i denne sammenheng, med utgangspunkt i teorien, utlede hypoteser om russisk politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet med Norge. På denne måten blir teori og empiri knyttet sammen og bidrar til å strukturere analysen som følger i kapittel 4. Til slutt vil jeg komme inn på kritikken som er rettet mot det teoretiske rammeverket jeg tar utgangspunkt i, og kort diskutere hvilke utfordringer dette kan skape.

2.2 Internasjonal politikk og utenrikspolitikk

Det sentrale fokus i studiet av internasjonale relasjoner er mellomstatlige samhandling og samhandlingseffekter, mens studiet av staters utenrikspolitikk setter søkelys på enkeltstaters utenrikspolitiske beslutninger (Inderberg 2007:14). Innen et strukturalistisk perspektiv vil et lands utenrikspolitikk bli forklart ut i fra landets posisjon i det internasjonale statssystemet, mens en tilnærming som fokuserer på de enkelte enheter primært vil fokusere på egenskaper ved den enkelte stat. En analyse av et lands utenrikspolitikk kan dermed foregå på flere ulike nivåer. Analysen kan ta utgangspunkt i strukturen i det internasjonale statssystem og statenes geopolitiske utfordringer eller organiseringen og rollemønstre internt i et land. På den annen side kan man også trekke analysen helt ned på individnivå ved blant annet å se på

særtrekk ved personer som innehar sentrale stillinger i det aktuelle landet. I denne sammenheng er det, i følge Østerud, intet gitt svar på hvilket av disse analysenivåene som har relativt størst forklaringskraft. Hvordan disse forholdene relaterer til hverandre og bidrar til den observerte utenrikspolitikk må studeres i hvert enkelt tilfelle (Østerud 2002:250-253).

Utenrikspolitiske teorier innen statsvitenskap har i følge Carlsnaes (2002:331-332) ikke utviklet seg i nevneverdig grad de siste årene, og teoriutvikling på dette området har til en viss grad blitt neglisjert innen studiet av internasjonal politikk. Studiet av internasjonale relasjoner har i stor grad vært dominert av strukturalistiske perspektiver og "state-centric realism". Det sentrale innenfor dette perspektivet er at en forutsetter at stater er de primære aktører i internasjonal politikk, at utenrikspolitikk blir drevet av regjeringer på vegne av staten, og at det er et skarpt skille mellom nasjonalpolitikk og utenrikspolitikken. Målet for utenrikspolitikken i denne sammenheng er å sikre den nasjonale interesse, som blir definert av uavhengighet og sikkerhet. I følge dette perspektivet er dermed internasjonal politikk preget av konkurranse og usikkerhet (Webber og Smith 2002:12). Dette perspektivet har til en viss grad dominert studiet av internasjonal politikk, noe som har lagt en demper på utviklingen innen denne grenen av utenrikspolitisk analyse som ikke primært legger vekt på det internasjonale systemet, men snarere fokuserer på egenskaper innen den enkelte enhet for å forklare staters atferd.

Den avhengige variabelen innen utenrikspolitisk analyse inkluderer prosessen og resultatene av menneskelig beslutningstaking som referer til eller har kjente konsekvenser for utenlandske aktører eller interesser. De uavhengige variablene blir da de faktorer som påvirker utenrikspolitiske beslutninger og beslutningstakere (Hudson 2005:2). I denne sammenheng har et økende antall aktører blitt involvert i implementeringen av utenrikspolitikken i de fleste land, gjennom blant annet at flere saker som tradisjonelt stort sett har et nasjonalt fokus nå også har fått internasjonale aspekter, og at de fleste departementer nå har en internasjonal avdeling. På denne måten kan en se på utenrikspolitikk som den internasjonale

dimensjonen av nasjonal politikk.⁷ Makt og tvang er ikke lenger like fremtredende, mens innflytelse, tilgang og kommunikasjon har vokst frem som viktige aspekter (Webber og Smith 2002:22).

Hudson hevder at analyse av utenrikspolitikk er en grunnstein innen internasjonal statsvitenskapelig teori, og at utenrikspolitisk analyse er selve fundamentet som resten av teorier om internasjonal politikk hviler på. Mange teorier innen internasjonal politikk gir inntrykk av at grunnlaget for internasjonal teori ligger i staten. Hudson hevder at alt som finner sted mellom og på tvers av nasjoner har grunnlag i ”*human decision makers acting singly or in groups* (Hudson 2005:1).” Det viktigste bidraget utenrikspolitisk analyse bringer inn i studiet av internasjonal politikk er å fokusere på de primære faktorene som bestemmer statlig atferd. Det er de menneskelige beslutningstakerne som handler på grunnlag av materielle og idébaserte faktorer, som er avgjørende for internasjonal politikk (Hudson 2005:3).

Som beskrevet tidligere vil jeg, for å analysere Russlands tilnærming til havmiljøsam arbeidet med Norge, ta i bruk det klassiske rammeverket for analyse av utenrikspolitiske beslutninger som ble utarbeidet av Allison (1969). I sin berømte analyse av Kubakrisen viser han hvordan bruken av tre ulike forklaringsmodeller kan belyse ulike aspekter ved denne berømte historiske hendelsen. Ved hjelp av dette rammeverket vil jeg prøve å kaste lys over de utenrikspolitiske prosesser i Russland som har en innvirkning på havmiljøsam arbeidet med Norge. Slike utenrikspolitiske prosesser er viktige aspekter i internasjonalt miljøsam arbeid, men dette aspektet har til en viss grad blitt oversett i litteraturen på området (Barkdull og Harris 2002:63). Allison's tre ulike forklaringsperspektiver vil til sammen ta hensyn både til effektene av strukturelle faktorer på det internasjonale nivå, gjennom den rasjonelle-aktørmodellen, og også til egenskaper på det nasjonale nivå gjennom organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen.

⁷ Dette viser seg også i havmiljøsam arbeidet ved at samarbeidet ikke blir ledet av landenes respektive utenriksdepartement, men heller departementene som har ansvar for miljøforvaltning (noe som jeg vil komme nærmere inn på senere). Dette

2.2.1 Den rasjonelle-aktør-modellen

Allisons første perspektiv bygger på en modell som ser på en stat som en enhetlig rasjonell aktør.⁸ Rasjonalitet kan defineres som konsistent, nyttemaksimerende valg innenfor de begrensninger som karakteriserer den gitte situasjon. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom fullstendig og begrenset rasjonalitet. Fullstendig rasjonalitet forutsetter ingenting når det kommer til aktørens målsetninger, men antar at aktøren har bedømt alle tilgjengelige handlingsalternativer og beregnet de medfølgende konsekvenser. Begrenset rasjonalitet derimot tar hensyn til det faktum at aktører ofte har begrenset kunnskap om de ulike handlingsalternativene og konsekvensene av disse. I stedet for at en aktør som feiltolker en gitt situasjon blir stemplet som irrasjonell, aksepterer denne rasjonalitetsmodellen aktørens forestillinger, verdier og stereotyper uavhengig av sannhetsgehalten i disse. For å kunne beregne en aktørs handlinger med hjelp av den begrensede rasjonalitetsmodellen må en ha kjennskap til den handlende aktørens mål, den tilgjengelige informasjonen og konseptualiseringen av denne, og aktørens evne til å trekke slutninger ut i fra informasjonen den besitter (Allison og Zelikow 1999:18-20).

Denne modellen ser altså på staten som en enhetlig rasjonell aktør, og uavhengig av hvilken rasjonalitetsmodell en tar i bruk vil en stat i følge denne modellen ha visse målsetninger som den prøver å oppnå. Allison (1969) karakteriserer politikk i denne modellen som et nasjonalt valg. For at aktøren skal kunne karakteriseres som rasjonell må altså aktøren, i dette tilfellet, Russland, ha et klart mål med sin politikk. Det nasjonale valget av hvilket handlingsalternativ som egner seg blir gjort ut fra en kalkulerende av hvilket alternativ som vil generere mest nytte. Spørsmål en kan stille

illustrerer ikke bare at samarbeidet er i skjæringspunktet mellom landenes innenrikspolitik og utenrikspolitik, men også samarbeidets faglige tyngdepunkt.

⁸ Synet på staten som en enhetlig, rasjonell aktør ligger implisitt eller eksplisitt til grunn for mange teorier innen internasjonal politikk. Både klassisk realisme, neorealisme, neoliberal institusjonalisme og liberalisme er eksempler på dette. Liberalisme anerkjenner riktignok pluralismen i statenes nasjonale politikk. De mål, tankesett og handlinger som en stat innehar, blir formet av dets politiske regime. Men når det er lagt til grunn blir staten deretter analysert som en enhetlig aktør (Allison og Zelikow 1999:26-40).

seg i denne sammenheng er i hvilken grad staten da opptrer som en enhetlig aktør. Er det mulig å identifisere statens nasjonale interesse, og handler aktørene i samsvar med disse interessene?

Ut i fra denne modellen kan man forvente at Russland har klare mål for hva de vil oppnå når det gjelder sitt samarbeid med Norge i nordområdene, og dette er del av en enhetlig politisk strategi. Aktørene vil derfor forventes å opptre enhetlig i sin politikk når det gjelder forholdet til Norge i nordområdene og forvaltningen av naturressursene i Barentshavet. Den enhetlige politikken vil være utformet på grunnlag av nasjonale interesser. Videre, for at aktøren skal kunne sies å handle rasjonelt, må Russland da handle i tråd med hva som blir oppfattet som nasjonale interesser i denne sammenheng.

Ut i fra dette formulerer jeg følgende hypotese:

Russland samarbeider med Norge på havmiljøsam arbeidet fordi den russiske stat ser det som av nasjonal interesse at det er på plass et samarbeid på området.

Operasjonalisering av hypotesen blir da å vurdere de russiske interessene i Barentshavet og vurdere hvorvidt de skulle tilsi at det er av nasjonal interesse for Russland å ha et utstrakt samarbeid med Norge innenfor havmiljø. Hva de nasjonale interesser innebærer blir ikke eksplisitt formulert innenfor Allisons rasjonelle-aktørmodell. Når jeg i analysen i kapittel 4 skal vurdere hvorvidt havmiljøsam arbeidet er av nasjonal interesse for Russland, vil jeg bygge på realismen og dens forutsetning om nasjonal makt og sikkerhet, men også økonomisk velstand, som statenes primære mål. Jeg vil med utgangspunkt i dette prøve å identifisere de objektive forholdene som kan tenkes å ligge til grunn for russiske nasjonale interesser ovenfor havmiljøsam arbeidet, samt trekke inn enkelte deklarasjonelle dokumenter og utsagn som støtter opp om dette.

2.2.2 Organisasjonsprosessmodellen

Organisasjonsprosessmodellen, Allison's andre forklaringsmodell, er basert på et strukturelt perspektiv, hvor den strukturelle drivkraften bak et lands utenrikspolitikk er intern. Denne modellen fokuserer på hvordan beslutninger ikke er et utfall av instrumentell rasjonalitet, men heller som output som følge av handlingsmønsteret og funksjonene til store organisasjoner som handler etter "standard operating procedures" (SOPs) (Carlsnaes 2002:337). Statsapparatet består til enhver tid av et utall organisasjoner som alle har sitt eget sett med SOPs. Atferden til disse organisasjonene og dermed til staten er derfor i stor grad bestemt av rutiner som er etablert på et tidligere tidspunkt. Slike formelle organisasjoner består av grupper av individer som er satt sammen på en regelmessig måte, i kombinasjon med etablerte strukturer og prosedyrer, som gjør at arbeidsoppgaver blir delt opp og spesialisert for å oppnå ulike målsetninger. Slike organisasjoner legger begrensninger på tilgjengelige handlingsalternativer, og det vokser frem en organisasjonskultur som former atferden til individene innen organisasjonen slik at de handler etter uformelle, så vel som formelle normer (Allison og Zelikow 1999:144-145).

Et av de viktigste skillene mellom denne modellen og den foregående er skillet mellom å handle etter "logic of consequences" eller å handle etter "logic of appropriateness" (Allison og Zelikow 1999:146). Den rasjonelle-aktør-modellen forutsetter at aktørene handler etter "the logic of consequences." Dette perspektivet behandler ofte menneskelig atferd ut i fra at aktøren ser på regler og tolkninger som alternativer innenfor et "rational choice problem," hvor aktøren handler ut i fra egne interesser. Spørsmål som en aktør stiller seg når en står ovenfor en gitt beslutning er da hva er mine alternativer, hva er mine verdier, hva er konsekvensen av mine alternativer på mine verdier, og ut i fra disse vurderingene velge det alternativet med de beste konsekvensene. "The logic of appropriateness" derimot, innebærer å se på menneskelig atferd som styrt av normer for akseptert og eksemplarisk oppførsel. Regler blir fulgt fordi de blir sett på som naturlige, riktige og legitime. Aktørene søker å oppfylle de plikter som kjennetegner en gitt rolle og de forventninger som

følger med. Ved at aktørene er en del av et sosialt fellesskap, handler de ut i fra det de ser som den riktige atferden i en gitt situasjon. En aktør vurderer dermed hva slags situasjon en står ovenfor, hva slags person en selv er, og hvordan en slik person vil handle i den aktuelle situasjonen (March og Olsen 2004).

I denne modellen blir analyseenheten da statlig handling som organisatorisk output. Analysen av formell statlig handling fokuserer ut i fra dette på den informasjonen og de handlingsalternativer som organisasjonene kommer med, og egenskapene til disse organisasjonene (Allison og Zelikow 1999:166). En kan derfor forvente at russisk politikk i nordområdene med hensyn til Barentshavet, er karakterisert av hvordan det russiske byråkratiet er bygd opp. En kan forvente at ulike og atskilte deler av det russiske byråkratiet kan forholde seg ulikt til spørsmålet om forvaltningen av Barentshavet og ha ulike målsetninger for politikken på grunn av ulike SOPs og rutiner i de forskjellige delene av byråkratiet. Politikken i nordområdene vil da være et utfall av den organisatoriske oppbygningen av det russiske statsapparatet og forvaltningen. De ulike organisasjonene som er involvert i politikktutforming og implementeringen vil kjempe for egne ressurser og mål, uavhengig av den nasjonale eller overordnede konteksten (Østerud 2002:63).

Følgende hypotese følger av dette: *Russland samarbeider med Norge innenfor havmiljøforvaltning fordi internasjonalt samarbeid av denne typen har blitt en del av SOPs i det russiske miljøbyråkratiet.*

Operasjonalisering av hypotesene blir å identifisere de relevante russiske organisasjoner og de relevante byråkratiske rutinene som kan ha innvirkning på samarbeidet.

2.2.3 Byråkratimodellen

Den tredje modellen, byråkratimodellen, skiller seg fra organisasjonsprosessmodellen ved at den bygger på et aktør-orientert syn i motsetning til et strukturelt perspektiv. Politikk blir i følge denne modellen ikke til som en følge av organisatoriske output,

men heller som en følge av dragkamper og forhandlinger mellom individer eller grupper i statsapparatet. Modellen søker å forklare hvorfor politiske utfall ofte ikke er helt i tråd med hva en person eller gruppe ønsket seg, gjennom å se på forhandlingskraften til motstandere og støttespillere i et bestemt spørsmål (Carlsnaes 2002:338). En politisk beslutning er i følge denne modellen et utfall av forhandlinger mellom individer innad i forvaltningen og styringssystemet som innehar ulike oppfatninger, prioriteringer og målsetninger. Byråkratiet og organisasjonene som individene befinner seg i danner riktignok viktige rammer for handlingsrommet til aktørene, men disse rammene kan overskrides av individene som deltar i forhandlingsspillet. Modellen går altså helt ned på individnivå, og de ulike individenes egenskaper spiller da en rolle for det politiske utfallet.

Den posisjon eller stilling som en aktør har kan ha en betydelig innvirkning på aktørens holdninger til enkeltsaker. En av årsakene til dette er at insentiver og begrensninger i stor grad varierer med hvilken posisjon en besitter innen byråkratiet. Posisjonene begrenser og definerer aktørenes handlingsrom og har derfor betydning for hva aktørene kan og bør foreta seg. Utenrikspolitikken til et land er derfor resultat av de individuelle politiske og byråkratiske dragkampene. Videre er dette til en viss grad bestemt av hvilken posisjon de ulike aktørene innehar, og deres mer personlige egenskaper. Dette henspiller videre på antakelsen om at aktørene kan ses på som organisert i konsentriske sirkler, hvor de mest sentrale aktørene har mest innflytelse, og denne innflytelsen minker jo mer perifer aktøren er (Allison 1969:709, Michaud 2002:269). Aktørenes evne til å vinne forhandlingsspillet er avhengig av aktørens makt. Makt kan ses på som en blanding av tre ulike egenskaper, fordelingsfordeler som består av blant annet formell autoritet, institusjonell støtte, ekspertise og status, aktørens dyktighet og vilje til å bruke fordelingsfordelene og til slutt andre aktørers oppfatning av de to første egenskapene (Allison 1969:710).

I følge Allison (1969:710) er problemene som aktørene møter i forhandlingsspillet, både mer snevert og samtidig bredere enn det strategiske problemet. Hver enkelt aktør fokuserer på den beslutning som må gjøres umiddelbart i stedet for det totale

strategiske problemet som beslutningen inngår i. Hver enkelt beslutning har samtidig avgjørende konsekvenser både for det strategiske problemet og hver enkelt aktør når det gjelder aktørens omdømme, organisatoriske stilling og personlige interesser. Dette kan føre til at gapet mellom de problemene som aktørene møter og det problemet analytikere fokuserer på, kan være betydelig (Allison 1969:710).

Når det gjelder forhandlingsspillet er ikke dette en tilfeldig prosess, men bestemt av de tilgjengelige handlingskanalene. Handlingskanalene er regulariserte mønstre for hvordan utfall blir produsert innen ulike områder. Handlingskanalene strukturerer spillet blant annet ved at de sentrale aktørene er bestemt på forhånd. Videre bestemmer handlingskanalene aktørenes tilgang til spillet, og deres fordeler og ulemper innenfor hvert enkelt spill. Det helt avgjørende her, er at kanalene bestemmer hvem som har mulighet til å handle, "that is, which departement's Indians actually do whatever is chosen" (Allison 1969:710).

Jeg utleder dermed følgende hypotese: *Russland samarbeider med Norge innenfor havmiljøsamarbeidet fordi eksperter i deler av byråkratiet ser en interesse i dette samarbeidet.*

Operasjonaliseringen av hypotesen blir da å studere hvilke aktører som deltar på russisk side, deres interesser, og mulighetene de har for gjennomslag i forhandlingsspillet.

2.2.4 Problemer med det teoretiske rammeverket

De tre modellene til Allison (1969) har mottatt en hel del kritikk.⁹ Et av problemene knytter seg til avgrensningene mellom de ulike modellene. Den rasjonelle-aktørmodellen er for så vidt enkel å definere, men det oppstår imidlertid problemer når en skal skille mellom organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen. Det er til en viss grad uklart om byråkratimodellen er uavhengig av organisasjonsprosessmodellen

⁹ I tillegg til kritikken diskutert nedenfor, se for eksempel Art (1973) og Cornford (1974).

eller en forlengelse av den. Bendor og Hammond (1992:302-304) viser at de to modellene deler mange av de analytiske forutsetningene. Allison selv prøvde å kombinere de to modellene i en overordnet byråkratimodell (Allison og Halperin 1972). I følge Welch (1992:118) er dette uheldig. De to modellene operer riktignok i synergi med hverandre, men de legger imidlertid grunnleggende forskjellige føringer på rasjonalitet. Welch hevder derfor at de fortjener den distinkte inndelingen og oppmerksomheten som de opprinnelig ble tillagt av Allison (1969). Og også senere av Allison og Zelikow (1999).

Organisasjonsprosessmodellen forklarer avvik fra ideell rasjonalitet i beslutningsøyeblikket ved å belyse hvordan organisatoriske rutiner legger begrensninger på dannelsen av valgmuligheter. Modellen forklarer også avvik fra rasjonalitetsidealet etter at beslutningen er tatt ved å vise hvordan rutiner kan påvirke implementeringen. Det denne modellen dermed ikke sier noe om, er beslutningene i seg selv. Selve beslutningene må dermed analyseres ut i fra andre teorier slik som begrenset rasjonalitet, forekomsten av byråkratisk politikk eller andre konseptuelle rammeverk (Welch 1992:117). Byråkratimodellen forklarer avvik fra ideell rasjonalitet ved å avsløre det politiske spillet som ligger bak. Til forskjell fra organisasjonsprosessmodellen, så kan disse spillene foregå både i beslutningsøyeblikket, så vel som i den forutgående prosessen hvor valgmulighetene blir dannet, og også i implementeringsfasen. Byråkratimodellen er derfor mer ambisiøs og har et mye bredere fokus enn organisasjonsprosessmodellen (Welch 1992:118).

Byråkratimodellen er den modellen som har høstet mest oppmerksomhet og kanskje også mest kritikk. Freedman kritiserer modellen spesielt når det gjelder modellens definisjoner av rasjonalitet, logikk og politikk. Det er ikke nødvendigvis slik at en politisk avgjørelse som er et utfall av et byråkratisk perspektiv bare er et resultat av aktørenes politiske interesse, og dermed "non-rational." Det er heller ikke dermed nødvendigvis slik at utfallet ikke vil være i tråd med den definerte nasjonale interesse,

og det er ikke gitt at en aktørs oppfattelse av egen interesse ikke sammenfaller med nasjonal interesse (Freedman 1976:446-447).

In the perceptions of actors personal needs are likely to be harmoniously linked with those of the country. Interests need to be understood as being more than a particular stake plus preferred outcome for any given issue, but must involve an understanding of what is fundamental to actors' institutional existence (Freedman 1976:446).

Definisjonen av den nasjonale interesse er ikke bare noe som er gitt, men noe som blir gjort av aktører som har en sterk politisk posisjon. Freedman legger vekt på hvordan maktstrukturer spiller en viktig rolle. Han hevder at utfallet av politikkutformingsprosessen i stor grad reflekterer styrken til de involverte aktørene. En viss grad av stabilitet i maktstrukturene vil dermed føre til en viss grad av stabilitet i politikken (Freedman 1976:446-447). Videre hevder han at politikk ikke alltid tar form av forhandlinger og konkurranse. Politikk kan også involvere koalisjoner og politisk hestehandel, og også dominans og undertrykkelse. Formen politikken tar vil også endre seg over tid. Freedman hevder derfor at Byråkratimodellen ikke er gyldig til alle tider, men at den heller kanskje kan reflektere en viss form for politikk gitt en bestemt maktstruktur (Freedman 1976:445).

Den rasjonelle-aktør-modellen og byråkratimodellen er ikke to distinkte og uforenlige paradigmer, men to ytterpunkter på et kontinuum. På den ene siden eksisterer bare rasjonalitet, på den andre, bare politikk (Freedman 1976:441). Dette er en falsk dikotomi. Politikk er ikke nødvendigvis irrasjonelt. Den virkelige verden befinner seg nok heller et sted midt i mellom.

Et annet viktig poeng er byråkratimodellens detaljfokus. Bendor og Hammond (1992:314) kritiserer modellen for å være for kompleks blant annet fordi den går helt ned på individnivå. De hevder at modellen består av for mange antakelser, variabler og forbindelser at det blir nesten umulig å skille disse fra hverandre når det gjelder hvilken rolle og innvirkning de har. Ut i fra modellen som Allison skisserer, er det vanskelig å avgjøre når forhandlinger vil forekomme, og hvem som må forhandle om hva. Dette fører til at modellen derfor har alvorlige problemer når det gjelder operasjonalisering. Michaud (2002:271) hevder derfor at Byråkratimodellen ikke

kvalifiserer som en fullverdig modell, men kan heller karakteriseres som et rammeverk. Til tross for kritikken av dette rammeverket er tilnærmingen til Allison og Zelikow (1999) fortsatt en av de beste når det gjelder å tilnærme seg statlig beslutningstaking (Michaud 2002:275). Selv om modellene til Allison (1969) og de oppdaterte modellene til Allison og Zelikow (1999) har møtt en hel del kritikk, er det fortsatt få andre alternativer innen utenrikspolitisk analyse, og modellene er derfor både viktige og aktuelle. Styrken ved Allisons rammeverk er at en ved å ta i bruk de tre perspektivene vil en kunne belyse ulike aspekter ved et saksforhold. Hver av modellene vektlegger ulike faktorer, og de konseptuelle rammeverkene består av et knippe av forutsetninger og kategorier som påvirker hvilke spørsmål som blir stilt, hvilke data en ser etter, og svaret som en til slutt står tilbake med. Modellene fungerer som alternative linser hvor ulike variabler blir synlige i studiet av en og samme hendelse (Allison og Zelikow 1999:379). Den rasjonelle-aktør-modellen konsentrerer seg om ”markedsfaktorer.” Det vil si de insentiver og press som blir skapt av den ”internasjonale strategiske markeds plass.” De to andre modellene konsentrerer seg derimot om de interne mekanismene til styresmaktene som agerer i dette internasjonale miljøet. De tre modellene er helt klart ikke gjensidig utelukkende (Allison 1969:716-717). Selv om organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen begge krever en hel del informasjon som kan være vanskelig tilgjengelig, og byråkratimodellen har problemer med operasjonalisering, kan de ikke utelukkes fordi de bringer med seg en viktig nyansering av ulike saksforhold i studiet av utenrikspolitikken. Som jeg senere i oppgaven vil vise bringer begge modellene med seg viktige konseptuelle verktøy i studiet av havmiljøsam arbeidet mellom Norge og Russland. Mens den rasjonelle-aktør-modell klargjør det strategiske miljø i Barentshavet som Russland agerer innenfor, bidrar organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen til å kartlegge de interne prosesser som er en del av de daglige beslutninger som har en innvirkning på havmiljøsam arbeidet.

3. Bakgrunn

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg først redegjøre for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet og havmiljøsamarbeidet. Deretter vil jeg kort komme inn på det som kalles energidialogen og vise hvordan dette relaterer til havmiljøsamarbeidet. Videre vil jeg redegjøre for oppbygningen av det russiske miljøbyråkratiet. Til slutt vil jeg kort redegjøre for et nytt russisk initiativ i forbindelse med miljøvernssamarbeidet om opprettelsen av en ny arbeidsgruppe knyttet til miljø sikkerhet ved transport av olje og oljeprodukter.

3.2 Norsk-russisk samarbeid innenfor miljø og energi

3.2.1 Den norsk-russiske miljøvernkommissjonen

Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland om forvaltning av ulike aspekter i nordområdene strekker seg tilbake flere tiår. I 1975 ble Norge og daværende Sovjetunionen enige om et samarbeid innen fiskeri, og det ble opprettet en norsk-sovjetisk fiskerikommissjon. På 1980-tallet ble det en økt oppmerksomhet rundt miljøproblematikken i nordområdene. Et felt som skapte bekymring, spesielt på norsk side, var forurensningen fra nikkerverket i Petsjenga og brikkeringsanlegget i Zapoljarni. Dette var en av hovedgrunnene til at det kom i stand et samarbeid mellom norske og sovjetiske miljøvernmyndigheter. I 1988 ble den norsk-sovjetiske miljøvernkommissjonen etablert. Denne kommissjonen ble erstattet av en norsk-russisk miljøvernkommissjon da det ble inngått en ny avtale i 1992. Kommissjonen møtes en gang i året, og møtestedet veksler mellom de to landene. Den norsk-sovjetiske/norsk-russiske kommissjonen har hatt flere satsningsområder. En av tendensene i samarbeidet med Russland er at tematikken har blitt mer omfattende. Tidlig på 1990-

tallet ble fokuset utvidet fra fabrikkforurensning til også å inkludere atomsikkerhet og radioaktiv forurensning.¹⁰ Etter hvert kom vern av natur og biologisk mangfold og kulturminnevern inn i samarbeidet. En annen viktig tendens er at fra midten av 1990-tallet var det ikke bare konkrete miljøsaker som var i fokus. For norske myndigheter var det et mål i seg selv å få til et tettest mulig samarbeid mellom norske og russiske miljøinstitusjoner (Hønneland 2005:58-60).

Fra norsk side har arbeidet i miljøvernkommissjonen blitt finansiert gjennom overførsel av midler til Miljøverndepartementet fra Utenriksdepartementets budsjettpost for prosjektsamarbeid med Russland. Siden 1998 har den finansielle støtten ligget på rundt 15 millioner kroner i året. Den største posten i budsjettet har gått til prosjekter for å redusere industriforurensning. Andre store poster har vært det grensenære samarbeidet¹¹ og vern av havmiljø (Rowe, Hønneland og Moe 2007).

Samarbeidet har vært karakterisert av at norske myndigheter i stor grad har sittet i førersetet, og det har i følge Frantzen (2007) vært liten politisk eller praktisk vilje på russisk side til å prioritere dette samarbeidet. Samarbeidet har heller vært preget av at russisk side har mottatt bevilgninger fra Norge til konkrete prosjekter. Det kan likevel spores en viss endring i dette forholdet. Russland har i økende grad vist interesse for å løfte samarbeidet opp til å foregå innenfor likeverdige vilkår. Dette gjelder særlig innenfor samarbeid knyttet til petroleum og avfallshåndtering (Frantzen 2007). I forhold til petroleum viste dette seg blant annet under møtet i den norsk-russiske miljøvernkommissjonen i Molde november 2007, der den russiske part ved viseminister Varlamov, understreket viktigheten av energidialogen og at arbeidet i havmiljøgruppen er sentralt i denne sammenheng. Energidialogen figurerte opprinnelig som et selvstendig punkt på dagsorden utarbeidet av den norske part under forberedelsene til møtet. Punktet ble imidlertid fjernet før møtet. Den norske

¹⁰ Atomsikkerhet og radioaktiv forurensning er ikke underlagt miljøvernkommissjonen, men styres av Utenriksdepartementet under atomhandlingsplanen.

¹¹ Det grensenære samarbeidet knytter seg til aktiviteter som foregår i grenseområdet mellom Norge og Russland.

part følte de ikke kunne begrunne at energidialogen skulle være med som et eget punkt på dagsorden. Det at Varlamov brakte energidialogen på banen, uten at dette var et tema på dagsorden, viser at den russiske part i stor grad vektlegger samarbeid som knytter seg til ressursutnyttelse og dette indikerer at den russiske part vil at dette knyttes nærmere opp til miljøvernssamarbeidet.

Arbeidet i miljøvernkommissjonen har vært sentrert rundt forhold i Nordvest-Russland, hvor spesielt fylkene Murmansk og Arkhangelsk har vært i fokus, noe som er naturlig ut i fra et norsk ståsted. I følge Rowe, Hønneland og Moe (2007:7) har det siden 2000 vært en tendens fra norsk side at miljøssamarbeidet i større grad har blitt knyttet opp til en overordnet politikk for nordområdene. Miljøvernkommissjonen har gått fra å bli presentert som en selvstendig enhet i norske stortingsmeldinger, til i stedet å legges frem som en del av en virksomhet for å kunne skape et helhetlig forvaltningssamarbeid i nordområdene. I denne sammenheng er fellesressursene i Barentshavet det viktigste aspektet for forvaltning.

3.2.2 Havmiljøssamarbeidet

Aspekter knyttet til forvaltning av havmiljøet har vært en del av det bilaterale miljøssamarbeidet fra begynnelsen,¹² blant annet innenfor områder som forvaltning av sjøfugl og laks. Det ble imidlertid ikke ordentlig trykk på denne delen av samarbeidet før det ble mer oppmerksomhet knyttet til utvinning av olje og gass i Barentshavet, og muligheten for nye transportruter i forbindelse med smelting av polisen. Den økte politiske interessen for dette på norsk side og de kryssende interesser i Barentshavet, som blant annet fiske, hydrokarbonutvinning og transport, gjorde at havmiljø fikk økt oppmerksomhet fra rundt årtusenskiftet. Miljøverndepartementet brukte den norsk-russiske miljøvernkommissjonen og det institusjonaliserte samarbeidet under dette til å ta opp spørsmål knyttet til havmiljø med Russland. Norske myndigheter fremhevet i

¹² Havmiljøgruppa ble første gang opprettet i 1993 under ledelse av Havforskningsinstituttet. I 1997 overtok Norsk Polarinstitutt ledelsen for gruppen, og ledet denne frem til 2000. Havmiljøgruppen ble gjenopprettet i 2005 under ledelse av Miljøverndepartementet, som beskrevet nedenfor.

2002 havmiljøsamarbeidet som et sentralt satsningsområde innenfor det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet. Fra norsk side ble det oppfattet som at den russiske part syntes at dette var en grei vending. Videre førte den økte oppmerksomheten rundt forvaltning av havmiljø til at norske myndigheter utarbeidet Den norske forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten. Dermed oppstod, som nevnt innledningsvis, også ønsket om et felles grunnlag for forvaltning av Barentshavet med russerne. Det ble derfor jobbet med å vekke interesse for dette temaet hos den russiske part, og fra norsk side er det en følelse av at dette har lyktes. Blant annet viser russerne interesse for metodikken som ligger til grunn for forvaltningsplanen og som vil utvikles i Hav-1 prosjektet (se nedenfor) ([intervju] 2008).

Det tok imidlertid en stund før russerne bidro med finansielle midler til denne delen av samarbeidet. Dette må ses i lys av de generelle finansieringsproblemer på russisk side. Etter hvert som økonomien har bedret seg har russerne i økende grad bidratt med finansielle midler til havmiljøsamarbeidet. Til tross for lite finansiering fra russisk side i begynnelsen vokste havmiljøsamarbeidet frem som en sentral del av samarbeidet i miljøvernkommissjonen (Rowe, Hønneland og Moe 2007:14). Miljøverndepartementet satt av om lag 3,3 millioner kr til havmiljøprosjekter i 2007. Russisk side deltar i finansieringen av enkelte prosjekter.

Samarbeid om havmiljøet i Barentshavet er det området som nå prioriteres høyest innenfor det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet. Havmiljøgruppen ble opprettet under et møte i miljøvernkommissjonen i Oslo, 2.-4. februar 2005. Den norske delegasjonen ble ledet av miljøvernminister Knut Arild Hareide. På russisk side ble delegasjonen ledet av naturressursminister Jurij Petrovitsj Trutnev. Partene utrykte på møtet at de hadde til hensikt å legge spesiell vekt på å bevare miljøet og de rike ressursene i Barentshavet. Videre understreket partene, at for å sikre at man oppnår miljøkvalitet på et ønsket nivå, og for at utnyttelsen av ressursene balanseres innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, må det brukes en økosystembasert tilnæringsmåte til forvaltningen av de nordlige havområdene (Protokoll fra det 11. møte i den norsk russiske miljøvernkommissjonen 2005).

På norsk side ledes havmiljøgruppen av Miljøverndepartementet, med deltakelse fra UD, Olje- og energidepartementet (OED), Fiskeri- og Kystdepartementet (FKD) og underliggende etater. Fra russisk side er det Naturressursministeriet (se 3.3) som leder samarbeidet i gruppen. Mandatet for havmiljøgruppen er å bidra til et økt samarbeid om en økosystembasert forvaltning av Barentshavet. Fra norsk side oppleves dette som et relativt radikalt mandat, sammenlignet med andre samarbeidsavtaler med Russland, og dette karakteriseres fra norsk side som en ny dreining i samarbeidet. Mandatet ligger tett opp til en økosystembasert forvaltning og den norske forvaltningsplanen. Mandatet er dermed videre og mer politisk rettet og går langt i å understreke hvorfor et slikt samarbeid er interessant ([intervju] 2008).

I forbindelse med mandatets vektlegging av en økosystembasert tilnærming er det oppnådd enighet om at det skal utarbeides en felles norsk-russisk statusrapport for miljøtilstand og biologiske ressurser i hele Barentshavet (kalt Hav 1). Et norsk forslag til utformingen av en slik rapport ble presentert på møtet i havmiljøgruppen i Tromsø 18.-19.september 2007. Den russiske side understreket at det foreslåtte prosjektet går utover rammene for russisk finansiering og var mer omfattende enn først avtalt. Det oppstod derfor en lenger diskusjon knyttet til prosjektets omfang. Det ble på møtet imidlertid enighet om å prøve å få gjennomført prosjektet til tross for dette, da det ble understreket at det norske forslaget utvilsomt var av stor interesse. Det ble derfor enighet om å fortsette arbeidet innenfor de utvidede rammene for Hav-1 i perioden 2009-2010. Partene ble på møtet i Tromsø derfor enige om å sende en henvendelse til den norsk-russiske fiskerikommisjonen hvor det ble understreket viktigheten av dette prosjektet også for fiskerikommisjonen (Protokoll fra det 3. møtet i havmiljøgruppen 2007). Rett før miljøvernkommisjonsmøte i Molde kom det positivt svar fra fiskerikommisjonen, noe som kan lette arbeidet med prosjektet.¹³ Det ble fra russisk side understreket på møtet i Molde at arbeidet mest sannsynlig ikke kan starte opp før

¹³ Naturressursministeriet har tidligere vist skepsis til å samarbeide med de russiske parter i fiskerikommisjonen, men ministeriet spilte her en sentral rolle i å involvere fiskerikommisjonen. Russisk fiskeriside ser ut til å være interessert i samarbeidet, og fiskerikommisjonen har understreket viktigheten av at prosjektet sikres finansiell støtte. Ved at Hav 1 nå er sjekket opp mot fiskerikommisjonen er det dannet et viktig utgangspunkt for videre samarbeid ([intervju] 2008; Protokoll for den 36. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon 2007).

i 2009 på grunn av finansiering både på norsk og russisk side. 2008 skal derfor brukes til å legge forberedelser til oppstarten. Havforskningsinstituttet i Murmansk (offisielt Det polare forskningsinstitutt for fiskeri og oseanografi, forkortet PINRO) og de norske motparter, blant annet det norske havforskningsinstituttet, diskuterer nå hva som skal med i den planlagte rapporten. Den russiske part understreket at de fra russisk side håpet på at spesialistene på begge sider snart ville komme frem til et omforent opplegg for prosjektet.

Videre blir det i havmiljøsamarbeidet også lagt vekt på å utvikle samarbeidet innenfor miljøstandarder og miljøreguleringer av petroleumsvirksomhet. Målet her er å sørge for at det blir tatt hensyn til miljø og sikkerhet ved all fremtidig virksomhet i Barentshavet, og sikre at det blir brukt høyest mulig miljøstandarder i denne sammenheng. Denne delen av samarbeidet bygger i stor grad på kompetansebygging og erfaringsutveksling, hvor målet er å få på plass et godt rammeverk for utvinning og transport av petroleum i den russiske delen av Barentshavet, før denne aktiviteten ventes å starte for fullt. På møtet i Tromsø vektla den russiske representanten fra PINRO at det var viktig å få på plass et slikt rammeverk så fort som mulig, da det forventes at en del virksomhet allerede starter opp i 2008. Det ble i denne sammenheng understreket at det er lettere å få på plass slike reguleringer før virksomheten har startet opp, enn å prøve å implementere reguleringene i ettertid. I denne sammenheng ble det også understreket fra russisk side at konsekvensutredning i forbindelse med oljevirksomhet er svært aktuelt for Russland på nåværende tidspunkt. Det burde derfor arrangeres et seminar om dette før den forventede oppstart av virksomheten i 2008. I tillegg burde en også få på plass en økonomisk mekanisme så fort som mulig, for å få bukt med problemet om at regelverket tilpasses allerede eksisterende virksomhet.

Den russiske interessen for samarbeid knyttet til områder innenfor regulering av petroleumsvirksomhet viste seg også i forbindelse med diskusjonen på havmiljømøtet i Tromsø, knyttet til Hav-10 prosjektet (Miljøovervåkning etter oljeutslipp). Den norske part understreket på møtet at de var fornøyd med gjennomføringen av

prosjektet, og at det kunne slutføres i løpet av 2007. Den russiske part, ved Malasjkevitsj,¹⁴ påpekte derimot at rapporten fra prosjektet bare inneholdt informasjon, og svært få anbefalinger. Den russiske part anbefalte derfor at prosjektet videreføres, og at det utarbeides en liste over anbefalinger på bakgrunn av informasjonen fra prosjektet. Det ble videre informert om at Naturressursministeriet hadde avsatt midler til dette. Den norske part sa seg enig i at dette var et godt forslag. Det ble derfor besluttet at prosjektets feltrapport avsluttes, men at prosjektet videreføres ved å utarbeide anbefalinger på grunnlag av denne.

I tillegg til de to satsingsområdene, Hav-1 og regulering av petroleumsvirksomhet, står også miljøovervåking, miljødatasamarbeid, kartlegging av sårbare arter og regulering av annen virksomhet som påvirker miljøet i Barentshavet sentralt i havmiljøsam arbeidet. Eksempler på prosjekter innenfor disse områdene er, kartlegging og overvåking av ismåke, laksefisk og marine pattedyr (Hav-4, Hav-13 og Hav-15), opprettelsen av en felles norsk- russisk miljødataportal med foreliggende og ny informasjon om Barentshavet og Kvitsjøen (Hav-11), samt et prosjekt knyttet til harmonisering av overvåkningsmetodikk i henhold til OSPAR- JAMP (Hav-7).¹⁵ Det er i alt 21 prosjekter i arbeidsprogrammet for havmiljøgruppen i tidsrommet 2007-2008 (Arbeidsprogrammet for det norsk-russisk miljøvernsamarbeidet 2007-2008).

Den norske side anser det faglige samarbeidet mellom Norge og Russland innenfor havmiljøet som generelt vellykket. Diskusjonen som oppstod rundt Hav-1 prosjektet i Tromsø bunnet ut i spørsmålet rundt finansiering, mens det ble oppfattet at det i all

¹⁴ Malasjkevitsj er lederen for havmiljøsam arbeidet på russisk side og er derfor en viktig person innen samarbeidet. Jeg vil komme nærmere innpå hennes rolle i kap. 4.4.

¹⁵ OSPAR står for Konvensjonen for beskyttelse av det marine miljø i Nordøst- Atlanterern. Den trådte i kraft 25. mars 1998, og har blitt ratifisert av Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Sverige, Sveits og Storbritannia, samt godkjent av Spania og EU. JAMP (Joint assessment monitoring programme) er et internasjonalt program for miljøovervåking av kystfarvann, og er en del av OSPAR.

hovedsak var faglig enighet. Den russiske part ved Malasjkevitsj synes å ha vært under press til å ikke bruke mer ressurser enn strengt tatt nødvendig ([intervju] 2008).

3.2.3 Energidialogen

Den bilaterale energidialogen mellom Norge og Russland har som mål å utvikle det bilaterale samarbeidet på energiområdet på gjensidig fordelaktig grunnlag. Energidialogen relaterer til havmiljøsam arbeidet ved at det er et uttrykt ønske fra russisk side om et tettere tilknytning mellom havmiljøsam arbeidet og energidialogen. Samarbeidet innenfor energidialogen styres fra norsk side av OED og på russisk side av Naturressursministeriet. Energidialogen skal blant annet bidra til kommersielt samarbeid innenfor energi ved å aktivisere samvirket mellom russiske og norske selskaper når det gjelder leting etter, produksjon, bearbeiding og transport av olje og gass, samt gjennomføring av felles prosjekter. Videre skal samarbeidet legge til rette for å gjennomføre felles tiltak for å styrke områdene teknisk sikkerhet og miljøvern, gjennom blant annet forebygging av oljesøl (NOU 2003:32).

Ved møtet i havmiljøgruppen i Tromsø 2007, deltok det fra norsk side en representant fra Oljedirektoratet som presenterte status på arbeidet under energidialogen. Fra russisk side ble det understreket at mange av deltakerne i havmiljøsam arbeidet og energidialogen er overlappende. Det er derfor viktig at det nå blir tatt hensyn til energidialogen og at en diskuterer prosjekter som er knyttet til olje, og at dette blir videreført. Det er flere prosjekter under havmiljøsam arbeidet som relaterer til olje og oljevern og dermed til energidialogen. Videre viste russisk side til at ved utvelgelsen av oljeprosjekter under havmiljøsam arbeidet ble det tatt hensyn til de prosjekter som energidialogen driver med. Russisk side forslo derfor å samkjøre planer med energidialogen i større grad, og gjennom dette sørge for at samarbeidet kan få en mer planlagt karakter.

Det er dermed tydelig at russisk side legger vekt på en bedre koordinering mellom havmiljøsam arbeidet og energidialogen, og at de to samarbeidsformene relaterer til hverandre i stor grad. Dette bekreftes også av Kolesnikov ([intervju] 2008) ved den

russiske ambassaden i Oslo, som understreker at Russland anser at virksomheten i havmiljøgruppen blant annet kan bidra til utvikling av den norsk-russiske energidialogen.

At en koordinering mellom de to samarbeidsformene vil kunne lette samarbeidet viste seg også etter møte i miljøvernkommisjonen i Molde. Etter kommisjonsmøtet møtte russerne representanter fra OED på Gardermoen. OED presenterte her forslag til en utvidelse av energidialogen og prosjekter knyttet til dette som er delvis overlappende med prosjekter under havmiljøsam arbeidet, blant annet kartlegging av arter. Dette viser en manglende koordinering mellom OED og MD på norsk side, og de overlappende prosjektforslagene ble mottatt av russerne med en viss forvirring.

3.3 Organsieringen av det russiske miljøbyråkratiet

Det russiske miljøbyråkratiet har gjennomgått store endringer etter Sovjetunionens sammenbrudd: Fra en grønn bølge på begynnelsen av 1990-tallet, hvor det russiske miljøbyråkratiet økte i omfang, til et tilbakeslag i 2000 etter at Putin kom til makten. Etter den kalde krigens slutt og oppløsningen av Sovjetunionen tidlig på 1990-tallet ble det opprettet uavhengige organer som skulle ta seg av utformingen og implementeringen av miljøpolitikken. Statskomiteen¹⁶ for miljøvern, som ble opprettet i 1988, ble i 1991 gitt ministerstatus. Siste halvdel av 1990-tallet var derimot preget av at den grønne trenden i russisk politikk snudde. Det føderale organet for miljøvern mistet i 1996 sin departementsstatus, og fire år senere også sin status som uavhengig organ (Hønneland og Jørgensen 2002:1236). Ansvar for miljøvern ble i stedet lagt til det nyopprettete Naturressursministeriet som opprinnelig var etablert på grunnlag av komiteene for mineral- og vannressurser. En av hovedoppgavene til Naturressursministeriet er å lokalisere ressurser som kan utnyttes

¹⁶ En statskomite er et uavhengig forvaltningsorgan som ikke er underlagt et ministerium, organet ligger i stedet under regjeringen. I motsetning til et ministerium har ikke komiteen et sete i selve regjeringen, og står dermed lavere i forvaltningshierarkiet enn et ministerium.

i en næringssammenheng (Rowe, Hønneland og Moe 2007:41). Ut i fra dette har ressursutnyttelse fått hovedfokus, på bekostning av hensyn til vern av miljø. Denne omorganiseringen sidestiller Frantzen (2007) med om Norge hadde lagt ned sitt Miljøverndepartement og lagt forvaltningen av miljøet til Olje- og energidepartementet. Eller som Rowe, Hønneland og Moe (2007:15) uttaler; ”bukken var satt til å passe havresekken, og ”økologene” fra det tidligere miljøvernorganet hadde lite å stille opp med mot de veletablerte og langt mer prestisjetunge ”geologene.””

I 2004 ble det gjennomført en dyptgripende reorganisering av hele det russiske byråkratiet. Formålet med denne reformen var å redusere antall kategorier og enheter og avklare ansvars- og arbeidsfordelingen mellom de ulike organene. Det føderale byråkratiet ble omformet til å bestå av tre nivåer, politikkutformende ministerier, iverksettende direktorater og kontrollerende tjenester (tilsyn). Naturressursministeriet fortsatte å være ansvarlig for politikkutformingen på miljøvernområdet. Ministeriet har altså ansvaret for å utarbeide lover og reguleringer, men ministeriet har ikke ansvaret for implementeringen av politikken. Det er i stedet opprettet tre føderale direktorater, underlagt ministeriet, som har ansvaret for iverksettingen. Disse direktoratene har ansvar for henholdsvis vannressurser (Rosvodresursy), skogbruk (Rosleskhoz) og mineralressurser (Rosnedra). Det er ikke opprettet noe direktorat innenfor miljøvern, og det finnes derfor ikke noe iverksettende direktorat på dette området (Hønneland og Jørgensen 2006:122; Rowe, Hønneland og Moe 2007:16).

Når det gjelder tilsynsvirksomhet ble det etablert et tilsyn kalt Den føderale oppsynstjeneste for naturvern og ressursbruk (Rosprirodnadzor), heretter kalt Naturressurstilsynet. Dette tilsynet driver kontroll av overholdelse av produksjonsstandarder, reguleringer innenfor ressursutvinning og har i tillegg overoppsyn med reservater og nasjonalparker. Det er også opprettet et uavhengig tilsyn, som ikke er underlagt ministeriet, men ligger direkte under regjeringen, ved navnet Det føderale tilsyn for økologi, teknologi og strålevern (Rostekhnadazor). Dette tilsynet vil heretter bli omtalt som Forurensningstilsynet. Videre er også Det

føderale tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking (Rosgidromet) direkte underlagt regjeringen, og dermed uavhengig av Naturressursministeriet. Tilsynet har måleoppgaver knyttet til miljøvern og en koordinerende funksjon i russisk klimapolitikk (Hønneland og Jørgensen 2006:122).

Direktoratene og tilsynene skal også være representert på regionalt plan. Dette er imidlertid ikke tilfelle for ministeriene. Frem til 2000 var det statskomiteen for miljøvern som var det sentrale miljøorganet i regionene, mens det i perioden fra 2000 til 2004 var Naturressursministeriet som hadde denne rollen. Etter den siste omfattende reorganiseringen i 2004 har miljøvernoppgavene i regionene blitt fordelt mellom tilsynene, Forurensningstilsynet, Naturressurstilsynet, Det føderale tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking og også til en viss grad direktoratene for vann, skog og mineraler. Dette har ført til en fragmentering av det føderale miljøbyråkratiet i regionene. For å bedre situasjonen har det i regionene vært en tendens til å opprette egne miljøvernmyndigheter, underlagt de regionale myndighetene (Rowe, Hønneland og Moe 2007:16)

Som en følge av de omfattende reorganiseringene av byråkratiet i 2000 og 2004 ble det russiske byråkratiet lenge preget av handlingslammelse. Dette gikk dermed også ut over det bilaterale samarbeidet med Norge. Reorganiseringene av 2004 ble igangsatt mens det samtidig foregikk et havmiljøseminar i Moskva mellom norske og russiske parter. Dette skulle egentlig være startskuddet for havmiljøsam arbeidet, men som følge av omorganiseringene på russisk side døde dette initiativet hen. Det ble i denne perioden ikke avholdt møter i den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Det var blant annet planlagt at det skulle finne sted et miljøvernkommisjonsmøte i Norge våren 2004, men dette ble avlyst fordi en ikke fikk svar fra russiske myndigheter. Det var i lange perioder på denne tiden dermed vanskelig med noe så elementært som å få kontakt med den russiske motpart, uten å måtte møte opp i Moskva. Representanter fra Miljøverndepartementet dro i oktober 2004 til Moskva for å få kontakt med Naturressursministeriet, og det ble også i denne

sammenheng signalisert et ønske fra norsk side om opprettelse av en havmiljøgruppe ([intervju] 2008).

Når det gjelder det bilaterale miljøvernssamarbeidet førte endringene på russisk side til at det har blitt vanskeligere å nå de mål som den norske side har hatt for samarbeidet. Miljøvern har i stor grad blitt nedprioritert i russisk politikk. Dette har også vist seg ved at den politiske ledelse på russisk side ikke har vist samme interesse som den politiske ledelsen på norsk side, når det gjelder å delta på kommisjonsmøter (Rowe, Hønneland og Moe 2007:16).¹⁷ På miljøvernkommisjonsmøtet i Moskva 7.-8 november 2006, var det viseminister Varlamov som åpnet møte og ønsket deltakerne velkommen for deretter å beklage at han ikke kunne delta på resten av møtet. Første del av møtet ble deretter ledet av lederen for avdelingen for internasjonalt samarbeid i Naturressursministeriet, Igor Ivanovitsj Majdanov. Andre del av møtet ble ledet av nestlederen for avdeling for statlig miljøvernpolitikk, Amirkhan Magodemovitsj Amirkhanov. Fra norsk side deltok lederen for den norske delegasjonen, statssekretæren i Miljøverndepartementet gjennom hele møtet (Øien 2007:64). Problemet med at manglende interessen for kommisjonsmøtene på politisk ledernivå på russisk side ble fra norsk side forsøkt løst under kommisjonsmøte i Molde ved at det i programmet ble lagt inn en tur til StatoilHydro sitt produksjonsanlegg på Aukra. I denne sammenheng ble turen til Aukra karakterisert som agn som skulle gjøre viseminister Varlamov mer interessert i å delta på møtet. Dette viser ikke bare at Naturressursministeriet først og fremst vektlegger ressursutnyttelse, men også at den norske part i Miljøverndepartementet er fullstendig klar over dette.

Ting tyder imidlertid på at situasjonen på russisk side har stabilisert seg etter alle omorganiseringene, og Naturressursministeriet fremstår som en forholdsvis stabil partner (Rowe, Hønneland og Moe 2007:17, 41). Foran møtet i Molde opplevde norsk side at kommunikasjonen med Naturressursministeriet var betraktelig bedret og

¹⁷ Dette gjelder selvsagt ikke alle møter under miljøvernssamarbeidet. Et eksempel på dette er kommisjonsmøtet i 2005 hvor det var deltakelse på ministernivå fra begge parter.

at det faktisk var en dialog mellom de to partene. Det er også en oppfattelse om at det er litt mer hold i samarbeidet både fordi russerne nå bidrar med finansiering og at det er en betraktelig bedret kommunikasjon. Det er likevel en oppfattelse på norsk side at russerne har klart å utforme et handlingslammet miljøbyråkrati.

Når det gjelder omorganiseringens effekt på det konkrete miljøsam arbeidet mellom Norge og Russland, har omorganiseringene gjort at den russiske miljøadministrasjonen fremstår som mer uoversiktlig sett med norske øyne. Når det gjelder forhold på det enkelte prosjekt er det naturlig med en fortsettelse av de etablerte samarbeidsrelasjoner. Dette vanskeliggjøres av kompetanseområdene til de nye organene. I følge Rowe, Hønneland og Moe (2007:17) har russiske prosjektdeltakere fra de føderale tilsynenes kontorer i regionene ikke formelt sett lov til å delta i de enkelte samarbeidsprosjektene med Norge. Moskva bestemmer tilsynenes arbeidsområder, og disse listene er ment å være uttømmende. Ansatte skal altså ikke bruke tiden på annet arbeid en det som er spesifisert. Et alternativ kan være å samarbeide mer med tilsynenes sentrale kontorer i Moskva. Dette kan imidlertid støte på problemer, da det er Naturressursministeriet, og ikke tilsynene, som har ansvaret for internasjonalt samarbeid.¹⁸

Et problem som hittil har vedvart er den uklare ansvarsfordelingen mellom den ulike organene knyttet til naturforvaltning. Det ser blant annet ut til at det foregår en revirkamp mellom Forurensningstilsynet og Naturressurstilsynet når det gjelder ansvaret for offshore-aktiviteter. Et annet eksempel er forholdet mellom Naturressursministeriet og russiske fiskerimyndigheter som til tider virker meget problematisk. Også her er det en kamp om revirer og ansvarsforhold. Et eksempel er forvaltningen av kongekrabbe hvor Naturressursministeriet har myndighet, men hvor fiskerimyndighetene gjerne vil ha hovedansvaret ([intervju] 2008).

¹⁸ Det er utarbeidet en avtale mellom SFT og det russiske forurensningstilsynet om samarbeid på prosjekter og utveksling av informasjon. Det var forurensningstilsynet som tok initiativet til denne avtalen som det har tatt lang tid å fremforhandle (mangler nå bare underskrift) (Agreement Draft 2008). Signaler fra russisk side går imidlertid ut på at avtalen ikke vil bli undertegnet, det er ventet omorganiseringer i byråkratiet og få tror at forurensningstilsynet vil overleve en slik prosess.

Gjennom det faktum at Naturressursministeriet har et fokus på naturressurser også i en næringsssammenheng har ministeriet et større ansvarsfelt enn miljøverndepartementet. Norske myndigheter forholder seg på nåværende tidspunkt til Naturressursministeriet hovedsakelig gjennom to kanaler. Miljøverndepartementets institusjonaliserte miljøsamarbeid og OEDs kontakt med Naturressursministeriet gjennom energidialogen mellom Norge og Russland (Rowe, Hønneland og Moe 2007:41).

Som Rowe, Hønneland og Moe (2007:41) understreker så er det mulig at miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland utvides til også å omfatte spørsmål knyttet til ressursutnyttelse i Barentshavet, også innenfor en næringsmessig synsvinkel. Dette vil i tilfelle være i overenskommelse med de norske ønskene om å få til en helhetlig forvaltning av Barentshavet. I følge Rowe, Hønneland og Moe (2007:41) vil en tettere integrering mellom miljø- og ressursproblemer innenfor det bilaterale samarbeidet kunne ha en positiv effekt på den russiske interessen for forvaltningssamarbeidet, og i tillegg også kunne bidra til en tettere samordning av disse aspektene også på norsk side (jamf. Energidialogen).

3.3.1 Russisk regulering av havmiljøet

I Russland blir marine ressurser og havmiljøet forvaltet og regulert gjennom lovverket. "The Marine Doctrine of the Russian Federation to the year 2020" (heretter Den maritime doktrinen) som trådte i kraft i 2001 er den overordnede doktrinen for marine ressurser. Denne definerer russisk politikk i forhold til marine aktiviteter og videreutvikler reguleringer i andre deler av lovverket, som blant annet "National Security Concept of the Russian Federation" (heretter den nasjonale sikkerhetsdoktrine), "the Foreign Policy Concept of the Russian Federation", "the Military Doctrine of the Russian Federation", "the Concept of Navigation Policy of the Russian Federation", og "the Basis of Military and Naval Policy of the Russian Federation until 2010" (St.meld.nr. 8 2005-2006:21).

Den maritime doktrinen definerer maritime aktiviteter som utforsking, mestring og bruk av verdenshavene for å fremme nasjonale interesser innen nasjonale sikkerhet og vedvarende økonomisk og sosial utvikling. Når det gjelder farvannene i Arktis understreker doktrinen viktigheten av å sikre den russiske flåten fri tilgang til Atlanterhavet, og sikre rikdommen i den økonomiske sonen og på den russiske kontinentalsokkelen. Videre blir den avgjørende rollen til Nordflåten i å sikre nasjonens sikkerhet understreket. Den økende betydningen til den nordlige sjørute blir også understreket. Et av de langsiktige målene som blir fremhevet i forbindelse med de arktiske farvann er hensynet til statens interesser i utforskningen og utviklingen av de biologiske og mineralske ressursene i den russiske økonomiske sone og på den russiske kontinentalsokkelen. Videre understrekes viktigheten av å sikre statens interesser når det gjelder avgrensningen av sjøbunnen i forhold til de andre arktiske stater (Den maritime doktrinen 2001).

Når det gjelder hensynet til det marine miljø blir dette blant annet nevnt i forbindelse med å forbedre forskningsaktiviteten som igjen kan bedre de prinsipper og metoder som legges til grunn for å minske miljøbelastningen på verdenshavene og de interne russiske vannressurser. I tillegg nevnes vern av miljø i forbindelse med å sørge for sikkerheten i maritime aktiviteter:

Protection and conservation of the marine environment are achieved through:

monitoring of the condition of the marine environment and comprehensive measures to prevent its contamination or to clean up the consequences of such contamination, measures to prevent oil spills in prospecting , production and transport operations, and construction and modernization of port collection facilities for garbage collection disposal;

encouragement of the development and procurement of domestic equipment for prevention of contamination of the marine environment and cleanup operations and addition of specialized environmental vessels to the Russian fleet;

development of the infrastructure of the domestic atomic-powered fleet, its safe operation and improvements in the atomic-powered vessels disposal technology;

the Russian Federation's compliance with its international obligations in the sphere, in particular, with due regard for opportunities for international cooperation;

resolution of the conflict between the growing scope and intensity of offshore operations to mine hydrocarbons and other resources on the seabed and the need for conservation, reproduction and harvesting of the biological resources of the World Ocean. (Den maritime doktrinen 2001:19-20).

Dette viser at hensynet til det marine miljø blir nevnt i strategidokumenter fra sentralmyndighetene, selv om det er en tydelig tendens til vektlegging av nasjonens sikkerhet og økonomiske interesser.

Miljø generelt blir også nevnt i føderasjonens nasjonale sikkerhetsdoktrine.¹⁹ Dokumentet viser til at miljømessige faktorer kan være en sikkerhetsmessig utfordring. Det er særlig mangel på tilfredsstillende lovgivning og kontroll som kan svekke samfunnets trygghet (Gjelsten 2002). En skal imidlertid ikke legge alt for mye inn i det faktum at miljø er nevnt i landets sikkerhetsdoktrine. Gjelsten (2002) hevder at det kan se ut til at alle deltakerne som har deltatt i prosessen med å utarbeide dokumentet har fått med sine kjepphester. Dette innebærer at doktrinen mangler en samlet prioritering over hvilke aspekter som er de viktigste. Dokumentet kan riktignok leses som en helhetlig visjon for nasjonens utvikling, men det er i følge Gjelsten heller tvilsomt at dokumentet vil ha denne effekten. Han hevder i stedet at det er mer sannsynlig at det russiske byråkrati vil bruke formuleringer på sine områder til å gjøre det de alltid har gjort. ”Det omfattende, desentraliserte og konserverende byråkrati som utgjør en viktig kontinuitet i det russiske samfunn, fokuserer på og prioriterer i stor grad de daglige gjøremål. Det vil derfor trolig ta tid før overordnede doktriner gir seg utslag i endringer av praktisk politikk på grunnplanet” (Gjelsten 2002).

Det kan derfor diskuteres hvorvidt slike offisielle doktriner virkelig er styrende for den faktiske formuleringen og implementeringen av landets politikk. De er uansett den eneste kilden til en godkjent og standardisert uttrykk for det offisielle synet på

¹⁹ Når det gjelder trusselen mot Russlands nasjonale sikkerhet, blir det tatt utgangspunkt i et utvidet sikkerhetsbegrep. Økonomisk krise, svekket vitenskapelig og teknologisk potensial, kriminalisering av samfunnet, politisk og religiøs fanatisme, stor arbeidsløshet, inndeling av samfunnet i en liten krets av meget rike og et stort antall trengende, er noen av faktorene som blir fremhevet som potensielle trusler mot den nasjonale sikkerheten (Russlands nasjonale sikkerhetskonsept og militære doktriner 2000).

Russland i en internasjonal setting, til tross for at doktrinene både kan være generelle, selvmotsigende, misledende og obskure og ha liten reell innflytelse (Godzimirski 2005b:66) Det er derfor viktig å understreke at dette er et strategidokument og dermed ikke bindende, og kan rett og slett ignoreres. Senere vil jeg også vise at heller ikke innarbeidelse i lovverket er en garanti for gjennomføring (se kap. 4.2.3).

3.3.2 Nye russiske initiativer

Det ble i 2007, 23-24. oktober, arrangert et seminar i Murmansk som tok for seg miljøregulering ved omlasting av olje og oljeprodukter. Dette seminaret var i regi av den norsk-russiske havmiljøgruppa under miljøvernkommisjonen. Under dette seminaret presenterte den russiske siden et forslag om å opprette en norsk-russisk arbeidsgruppe for miljø sikkerhet av transport av olje og oljeprodukter. Dette forslaget ble lagt frem av Nikolaj Bitsjuk, som var leder for komiteen for naturressurser og miljøvern i Murmansk fylke.

Den russiske siden gjentok dette forslaget under miljøvernkommisjonsmøtet i Molde. Den norske side stilte seg umiddelbart positive til dette forslaget og en styrking av det norsk-russiske samarbeidet på dette feltet, og ba om å få et skriftlig forslag fra russisk side. I det skriftlige forslaget fra den russiske part blir det hevdet at det på miljøvernkommisjonsmøtet i Murmansk 7.-8 november, ble vedtatt etter russisk initiativ, at det skulle opprettes en arbeidsgruppe for økologisk sikkerhet ved transport av olje ved Russlands og Norges kyst. Den norske part stiller seg imidlertid uforstående til at dette er vedtatt, og et slik vedtak fremgår ikke av protokollen fra møtet. Miljøverndepartementet stiller seg uansett positive til forslaget og har ingen innvendinger om inkludere en slik arbeidsgruppe i miljøkommisjonens arbeid (lignende prosjekter eksisterer, blant annet Havmiljøgruppas prosjekt på oljevern i

isfylte farvann som ledes av Kystverket på norsk side), men det blir understreket at det er mest naturlig om FKD leder dette på norsk side.²⁰

I det russiske forslaget blir det understreket at formålet med en slik gruppe er å sørge for økologisk sikkerhet når det gjelder havmiljø og vern av russisk og norske kystområder. Videre understrekes det at Naturressursministeriet yter, i samarbeid med administrasjonen i Murmansk, bistand og støtte til Murmansk som transportknutepunkt, og støtter prosjekter knyttet til utbygging av olje og gassfelter på kontinentalsokkelen i nordiske farvann. Omfanget av olje som fraktes er på 8-10 millioner tonn og forventes å øke kraftig i takt med utbyggingen (Brev fra viseminister A.I. Varlamov vedr. Arbeidsgruppe for miljø sikkerhet ved sjøtransport av olje langs Russlands og Norges kyst. 18. desember 2007).

Dette forslaget viser at den russiske part er interesserte i å utvide det norsk- russiske miljøvernsamarbeidet på områder som knytter seg til forvaltning av Barentshavet. Dette viser seg spesielt når det kommer til områder som knytter seg opp til å regulere fremtidig oljevirkosomhet. Dette kom også til uttrykk på møtet i Tromsø, hvor det ble uttrykt ønske om å i større grad knytte samarbeidet sammen med energidialogen. Dette ble også fremhevet av Varlamov på kommisjonsmøtet i Molde. Han understreket at arbeidet i havmiljøgruppen har innvirkning på energidialogen i nordområdene. Videre viste han til viktigheten av samarbeidet på kontinentalsokkelen. I denne sammenheng kom han også inn på viktigheten av å verne havet i hele Nord-Europa, ikke bare Barentshavet. Både Russland og Norge er sårbare ovenfor havstrømmer som bærer med seg forurensning fra Vest-Europa. Ut i fra dette understreket Varlamov at det er viktig å involvere andre instanser i arbeidet for havmiljøet. I følge Varlamov har Naturressursministeriet på dette området derfor involvert en rekke ulike instanser. Videre uttalte han at det brede omfanget i arbeidet

²⁰ Det stilles imidlertid spørsmål om ikke det russiske Transportministeriet allerede har et lignende samarbeid på gang med FKD som kan være delvis overlappende. Det russiske forslaget blir likevel sett på som viktig. Den norske side stiller seg positive til slike forslag fra russerne.

gjør at en kan håpe på å utvikle en felles norsk-russisk forvaltning av hele Barentshavet.

4. Analyse

4.1 Innledning

Utgangspunktet er, som vi så i forrige kapittel, at Russland samarbeider med Norge innenfor havmiljø. Det var opprinnelig den norske part som satte dette saksfeltet på agendaen i det bilaterale miljøvernssamarbeidet. Etter hvert har den russiske part kommet mer og mer på banen, og kommer nå også med nye initiativer for utvidet samarbeid. Det ser ut til at det er prosjekter som kan knyttes opp til den forventede økte petroleumsvirksomheten i Barentshavet som spesielt har fanget russernes interesse.

I dette kapitlet vil jeg analysere russisk politikk ovenfor havmiljøssamarbeidet og drøfte om det kan karakteriseres som en respons på eksterne faktorer og nasjonale interesser, eller om det heller bør forstås som en sum av interne prosesser. Kapitlet er delt i tre hoveddeler med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til Allison (1969) og Allison og Zelikow (1999). Hensikten med dette kapitlet er å se på hvilken modell som i størst grad kan sies å kunne forklare den russiske politikken ovenfor havmiljøssamarbeidet med Norge.

4.2 Russland som rasjonell aktør

Det er i følge Allison og Zelikow (1999:390) en del spørsmål en kan stille når en skal vurdere hvorvidt en utenrikspolitisk handling er resultat av at et land oppfører seg som en enhetlig, rasjonell aktør. For det første: Hva er de objektive forholdene som staten operer innenfor, og hvilke forhold er det aktøren oppfatter som trusler eller muligheter? For det andre: Hva er statens mål? For det tredje: Hvilke muligheter opplever aktøren at han har for å nå disse målene. Gitt disse forutsetningene, hva er statens beste valg?

Modellen forutsetter altså at en kan identifisere de nasjonale interessene og at staten fører en enhetlig utenrikspolitikk. En streng definisjon av enhetlig utenrikspolitikk er at staten er strengt hierarkisk organisert, og at alle viktige avgjørelser blir tatt på absolutt toppnivå. En ikke fullt så streng definisjon er at staten styres av personer og organisasjoner som deler et felles tankesett. Utenrikspolitikk er dermed uavhengig av interne sektorinteresser. Videre skal utenrikspolitikk i følge denne modellen være uavhengig av ideologi eller livssyn og derfor også være nærmest uavhengig av hvilke personer som sitter i de ledende stillingene (Jørgensen 2003:48).

Bakgrunnen for en stats handling blir innenfor den rasjonelle-aktør-modellen en avveining av nasjonale interesser. Innenfor tradisjonelle teorier innen realismen blir overordnede nasjonale interesser antatt å være hensyn til nasjonens makt og sikkerhet, og innenfor ulike teoretiske retninger varierende grad av vektlegging av økonomiske hensyn. Som Viner understreker, er velstand et grunnleggende middel for å oppnå makt både når det gjelder sikkerhet og ved angrep. Videre er makt grunnleggende viktig for å oppnå velstand. Dette resulterer i at "wealth and power are each ultimate ends of national policy". Dette fører i følge Viner til at "there is a long-run harmony between these ends, although in particular circumstances it may be necessary for a time to make economic sacrifices in the interests of military security and therefore also of long-term prosperity" (Viner 1948:10 som referert i Keohane 1984:23).²¹ Sikkerhet og økonomi er derfor nært knyttet sammen og av helt avgjørende betydning i et lands utenrikspolitikk. Mykere politiske temaer slik som miljø blir antatt å være underlagt disse overordnede hensynene og målene. Systemiske maktbaserte teorier, som realisme, vil hevde at siden beslutningstakere må ha et relativt kortsiktig syn, så vil de ikke fokusere på miljøspørsmål i stor grad. Økonomiske hensyn og sikkerhetshensyn vil trumfe miljøhensyn ved eventuell konflikt mellom disse. "In short, the environment is simply insignificant in

²¹ Eller som økonomen Adelman (1993:17) uttrykker det "[a] state seeks first to survive; then to cultivate its garden, or spread the true faith, or bash its neighbours, or anything else. But whatever the objectives, the more wealth the better. A state that deliberately avoids wealth-maximising is a special story, which better be a good one. There is no conflict between more wealth and other purposes."

comparison to other foreign policy concerns and hence is of little interest to theories that focus on the intersection of power and system” (Barkdull og Harris 2002:71).

Min hypotese som jeg utledet i kapittel 2 er at: *Russland samarbeider med Norge på havmiljøsam arbeidet fordi den russiske stat ser det som av nasjonal interesse at det er på plass et samarbeid på området.* For å besvare denne hypotesen må jeg derfor først identifisere de russiske nasjonale interesser i Barentshavet.

I den nasjonale sikkerhetsdoktrinen blir russiske nasjonale interesser blant annet definert som demokratiutvikling, rettssikkerhet, økonomisk utvikling og sosial stabilitet, samt åndelig fornyelse, høyere levestandard og forbedring av miljøet. Innenfor det sikkerhetspolitiske og militære området blir russiske nasjonale interesser definert som ”beskyttelse av landets uavhengighet, suverenitet og statens territoriale integritet, gjennom å forhindre militær aggresjon mot Russland og dets allierte og å sikre forholdene for en fredelig utvikling av staten” (Russlands nasjonale sikkerhetskonsept og militære doktriner 2000). I den russiske maritime doktrinen blir de nasjonale interessene når det gjelder Verdenshavene definert som totaliteten av individuelle, samfunnsmessige og statlige interesser innen sfæren av maritime aktiviteter på basis av statens maritime potensial (Den maritime doktrinen 2001:3). De russiske nasjonale interesser på det maritime området er omfattende. For det første, skal det innen det politiske området, legges vekt på å garantere adgangen til verdenshavene og ressursene og forhindre dominans av andre stater eller blokker innen det maritime området. For det andre, skal de økonomiske interessene sikres. Disse økonomiske interessene omfatter en rasjonell utnyttelse av naturressursene og utvikling av rasjonelle maritime transportruter. For det tredje, innen det militære felt, skal det legges vekt på evnen til å beskytte russiske interesser til sjøs og hindre fremmede makters forsøk på å begrense russisk innflytelse (Russlands nasjonale sikkerhetskonsept og militære doktriner 2000; Den maritime doktrinen 2001). I følge disse doktrinene er det dermed et vell av ulike russiske nasjonale interesser. Som tidligere nevnt kan det imidlertid diskuteres hvorvidt doktrinene virkelig er styrende for russisk politikk. Vektleggingen av nasjonal sikkerhet, suverenitet og økonomiske

interesser gir likevel en indikasjon på at disse områdene er av avgjørende viktighet, noe som for så vidt ikke er særlig overraskende, og som er i overensstemmelse med realistiske teoriers syn på nasjonale interesser. På grunn av den sterke vektleggingen av økonomiske interesser under Putin, noe som jeg vil komme nærmere innpå nedenfor, vil jeg først diskutere mulige russiske økonomiske interesser knyttet til havmiljøsam arbeidet med Norge. Deretter vil jeg diskutere forhold knyttet til russisk sikkerhetspolitikk og geopolitikk som kan tenkes å spille en rolle når det gjelder russisk politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet. Videre vil jeg se på andre mulige interesser som kan ha en innvirkning på russisk politikk ovenfor samarbeidet. Til slutt vil jeg kort diskutere i hvilken grad Russland under Putin har vært en enhetlig aktør.

4.2.1 Økonomiske interesser

Da Putin kom til makten i Russland, signaliserte han at han ville gjenreise Russland som en internasjonal stormakt. Russland skulle bli en moderne stormakt hvor makten ikke bare ligger i militær kapasitet, men også i økonomisk styrke. Utenrikspolitikken skulle legge grunnlag for Russlands gjenoppstandelse som stormakt gjennom først og fremst å tjene innenrikspolitiske mål og økonomisk vekst (Blakkisrud 2007). President Putin definerte derfor økonomien som et hovedområde i realiseringen av den første økonomiske fasen av den overordnede strategien for modernisering av Russland. I en tale i 2003 uttalte presidenten at Russland skulle doble sitt bruttonasjonalprodukt i løpet av de neste ti årene. Ved å fokusere på økonomiske aspekter har økonomiske gevinster i kort og mellomlangt perspektiv blitt "linsene" som Putins Russland²² bedømmer viktigheten av andre globale aktører med, selv om de geopolitiske aspektene ikke er blitt helt forlatt. Å sikre økonomisk vekst er nå en av hoveddrivkreftene i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Ved at fokuset nå er på økonomi, er det også klart at energisektoren vil spille en sentral rolle gitt dens

²² I hvilken grad en fortsatt vil omtale dette som Putins Russland eller om termen blir erstattet med Medvedevs Russland, gjenstår å se.

avgjørende plass i russisk økonomi (Godzimirski 2005a:16,18; Bakke og Overgaard 2007).

Russiske energiresurser spiller en sentral rolle i strategien for å oppnå stormaktsstatus (Blakkisrud 2007). Dette er blitt stadig mer aktuelt i nordområdene ettersom smeltingen av polisen fører til at det åpner seg en ny arena for internasjonal politikk. Nye økonomiske muligheter vokser også frem. De viktigste aspektene her er hydrokarboner, fisk og muligheten for en ny transportrute mellom Asia og Europa (Lodgaard 2008). Ut i fra dette er det spesielt et område som umiddelbart peker seg ut som av nasjonal interesse for Russland i Barentshavet, nemlig mulighetene for utvinning av hydrokarboner. *US Geological Survey* anslår at nordområdene besitter 25 prosent av verdens uoppdagede energiresurser. Dette betyr at nordområdene fremstår som en mulig ny energiprovins som kan forsyne Vesten med både gass og olje etter at ressursene i Nordsjøen og norskehavet er uttømt. Dette har også sammenheng med det uløste delelinjespørsmålet mellom Norge og Russland. Godzimirski ser på disse overlappende suverenitetskravene som først og fremst et økonomisk spørsmål. Hovedgrunnen til at partene ikke blir enige på dette området, er knyttet til det økonomiske potensialet i disse områdene. Dette reflekterer hva Godzimirski kaller geoøkonomisering av forholdet mellom Norge og Russland. Mens forholdet mellom Russland og Vesten under den kalde krigen var preget av geopolitikk og harde sikkerhetsaspekter, er forholdet nå mer knyttet opp økonomi og det er her de fleste uoverensstemmelsene gjør seg gjeldene (Godzimirski 2007:10).

Den 24. desember 2001 uttalte President Putin: "The Russian economy does not depend on oil prices. The Russian state budget, however, depends on global oil prices" (Putin i Godzimirski 2005a:17). Relativt høye oljepriser og besittelse av strategiske andeler i det globale energimarkedet har derfor topp prioritet i russisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Energirelatert samarbeid har derfor vokst frem som en av hjørnesteinene i Putins strategi for å bygge nye former for relasjoner med Vesten og de tidligere sovjetrepublikkene (Godzimirski 2005a:17-18).

Med tanke på den russiske økonomiens sterke avhengighet av denne industrien er det derfor naturlig å anta at olje og gass spiller en viktig rolle for den russiske stat i dens tilnærming til nordområdene og det generelle samarbeidet med Norge, men også havmiljøsam arbeidet spesielt. Ut i fra dette aspektet er det logisk å slutte at Russland prioriterer ressursutnyttelse på bekostning av hensynet til miljøet.

De økonomiske interessene i Barentshavet knytter seg imidlertid ikke bare til olje og gass. En annen viktig næring for Russland i nordområdene er knyttet til fiske. Russland er en av verdens største fiskerinasjoner, med betydelige fangster både i nasjonalt og internasjonalt farvann. Havrettskonvensjonen forplikter kyststater om å samarbeide om forvaltningen av fiskebestander som er delt mellom flere land. Norge og Sovjetunionen opprettet derfor et felles forvaltningsregime i Barentshavet gjennom samarbeidsavtaler i 1975 og 1976 (Hønneland og Jørgensen 2006:96,104; Hønneland 2005:79). Imidlertid er det slik at stadig mindre fisk blir brakt i havn i Russland. Fisken blir i stedet i stor grad sendt til fiskeforedling i Norge eller andre europeiske land. Dette fører til at den lokale russiske økonomien i Nordvest-Russland ikke tjener på fisket i Barentshavet i like stor grad som før. Gevinsten tilfaller i stedet noen rike "fiskebaroner" i Murmansk. Ifølge Stokke kan dette være en av grunnene til at russiske myndigheter har fått et økt fokus på ressursforvaltning (Stokke 2007:68). Jeg vil imidlertid hevde at de minkende inntektene fra fiske like gjerne kunne ført til det motsatte. Ut i fra et rasjonelt aktør perspektiv vil minkende fiskeriinntekter kunne føre til økt fokus på andre inntektskilder, som for eksempel petroleumsindustri. Når ikke lenger fiskeri, som krever et visst nivå av rent hav, gir inntekter, kan det like gjerne føre til at petroleumsindustrien får friere tøylar. Det er jo ikke lenger er noen fiskeriinntekter av betydning å beskytte.

Videre gir samarbeidet russiske aktører tilgang til norske økonomiske midler. Det kan derfor tenkes at dette er et aspekt som er blitt tatt med i beregningene på russisk side, da de gikk inn i havmiljøsam arbeidet med Norge. Rowe, Hønneland og Moe (2007:39) viser sin evaluering av det norsk-russiske samarbeidet hvordan deler av norsk tilnærming til Russland har vært preget av en bistandsdiskurs. Det har vært

viktig for den norske part å vise til at det er et utstrakt samarbeid med overføringer, mens de konkrete resultatene i mange tilfeller har vært svake. En naturlig antakelse i denne sammenheng er at samarbeidet fortsetter og utvides fordi Russland har en interesse av disse midlene. Samtidig vil jeg hevde at disse midlene ikke er store nok til å spille en betydelig rolle i den russiske økonomien, og jeg ser det derfor som lite sannsynlig at dette er en enhetlig strategi utarbeidet av sentrale myndigheter.²³ Darst hevder at miljøsam arbeidet mellom Vesten og de tidligere Sovjetstater på 90-tallet var preget av en bevist utpressing og manipulering av de vestlige donorer. Landene i den tidligere Sovjetunionen utnyttet bevisst bekymringene i Vesten for grenseoverskridende forurensning for å nå helt andre mål enn reduksjon i forurensningen. Samtidig viser han at desintegrasjonen av Sovjetunionen førte til et økende antall aktører med varierende vilje til å gjennomføre miljøtiltak, ettersom ansvaret for miljø og industriell sikkerhet stadig skiftet (Darst 2001:13). Det er dermed mer nærliggende å anta at organisasjoner, lokale aktører og diverse myndigheter spiller en rolle her, og at det derfor ikke kan ses på som en forklaring ut i fra en rasjonell-aktør-modell. Forklaringen ligger kanskje heller hos den enkelte organisasjons kamp for mer midler.²⁴ Samtidig viser Rowe (2007) at mange på russisk side vil nedtone det vestlige engasjementet i interne russiske anliggender. Den norske bistandsdiskursen blir i det meste laget for mange russiske aktører. Flere russiske aktører har gitt inntrykk av at vestlig assistanse er nedverdiggende og unødvendig. Dette er til tross for en økende tendens blant norske aktører for å karakterisere prosjektene som likeverdig samarbeid, og ikke bistand (Rowe 2007).

Ettersom de økonomiske nedgangstidene på 1990-tallet nå har gått over i en vedvarende økonomisk vekst, vil norske midler spille en mindre rolle. Det har

²³ Det er likevel snakk om en hel del penger. Siden starten av Barentssamarbeidet i 1993 har Norge bevilget over 3 milliarder kroner til prosjekter i Russland (Rowe 2007). Med tanke på den desperate økonomiske situasjonen på begynnelsen av 90-tallet, fremstod slike overføringer som desto viktigere.

²⁴ Et eksempel her er de norske midlene som har satt av til å begrense forurensningen fra nikkilverket i grensebyen Nikel. Dette nikkilverket er nå del av et konsern som overskudd på rundt 15 milliarder kroner (Rowe 2007). Nikkelverket kjemper fortsatt for å få utbetalt resterende midler fra den norske stat til tross for at betingelsene ikke har blitt møtt og bedriften går med solide overskudd.

samtidig skjedd en endring i det norske synet på Russland. Fra et bilde av Russland som stakkarslig og med behov for norsk hjelp, til et bilde av Russland som selvhevdende og med økonomisk framgang (Holm-Hansen 2008). Det ser ut til at bistandsdiskursen er på retur og at det fra norsk side vil forventes at Russland i større grad bidrar med finansiering til felles prosjekter.

4.2.2 Nasjonal sikkerhet og geopolitikk

Nordområdene er viktig for russerne fordi det er her Russland har samlet sine en stor del av sine strategiske militære styrker, som for eksempel på Kolahalvøya (Godzimirski 2005a:8). Kolahalvøya omtales ofte som et av verdens mest militariserte områder. Den sovjetiske Nordflåten vokste fra 1950-tallet frem til å bli den største og viktigste av Sovjetunionens marineflåter. Militariseringen av Nordvest-Russland var på det høyeste på slutten av 1980-tallet. I årene som fulgte ble antall fartøy i Nordflåten mer enn halvert. Selv om Nordflåten ble relativt viktigere som følge av at Russland mistet deler av Svartehavs- og Østersjøbasene til Ukraina og de baltiske statene, førte den økonomiske krisen og nedprioritering av militærsektoren til at det ikke var mulig å opprettholde det tidligere aktivitetsnivået (Hønneland 2005:31-32). Russerne har de siste årene trappet opp den militære aktiviteten i området. Dette kan egentlig karakteriseres som å vende tilbake til normalen. Det eksisterer likevel fortsatt store finansieringsproblemer, og det kan vanskelig gjøres for Russland i den nærmeste fremtid å bedre sine kapabiliteter i betydelig grad (Baev 2007).

På den andre side når det gjelder sikkerhetsaspektet i nord, blir ikke dette området sett på som en sikkerhetsutfordring i Russland. Denne regionen er en av de mest stabile nærområdene (Kortunov 2007). Den økende militære aktiviteten i nordområdene de siste årene er vel så mye rettet mot interne forhold i Russland som den er rettet mot Vesten. Interne stridigheter i Kreml²⁵ gjør at en politikk som

²⁵ Hvis det er interne stridigheter i Kreml som former mye av Russlands sikkerhetspolitikk i forhold til nordområdene så peker dette i retningen av byråkratimodellen, heller enn den enhetlige rasjonelle aktør modellen.

innebærer en viss konfrontasjon med Vesten er lett å bli enige om. Dette reflekterer også det faktum at nordområdene ikke er en sikkerhetstrussel og "the luxury of not being serious about security" (Baev 2007). På grunn av den sterke økonomiske veksten har forsvarsbudsjettet økt de siste årene.²⁶ Putin har godkjent en plan for opprustning av det militære på rundt 1100 milliarder kroner. Forskerne Vogt og Bukkvoll ved Forsvarets forskningsinstitutt hevder i en artikkel at opprustningen av det russiske forsvaret i hovedsak er drevet frem av ønsket om å være en stormakt og ikke ut i fra praktiske hensyn i forhold til hva som faktisk trengs. Den økte militærsatsingen er også et uttrykk av et ønske om å bedre det russiske selvbildet (Strøm 2008).

På 1990-tallet fremsto russisk utenrikspolitikk som usammenhengende og utydelig, noe som reduserte dens effektivitet og innflytelse og forvirret internasjonale aktører.²⁷ Russiske aktører som stod for politikktutformingene kom gjentatt ganger med utsagn som stod i direkte motsetning til det som faktisk ble gjort, og ulike aktører sa ofte helt forskjellige ting. For utenforstående så det ut som at Russland hadde ikke bare en, men flere ulike utenrikspolitiske strategier. Det var en utbredt enighet om at Russland mistet mye av sin identitet da Sovjetunionen gikk i oppløsning. Forsøk på redefinere denne identiteten bidro til den usammenhengende utenrikspolitikken som fulgte. Videre ble dette forsterket av de utallige konsepter og doktriner som ble vedtatt av russiske styresmakter for å definere landets utenriks-, sikkerhets- og militærpolitikk (Light 2005:221).

Russisk utenrikspolitikk er basert på prinsippet om å sikre nasjonens territorielle integritet, og er basert på to grunnleggende dokumenter: "The Concept of National Security of the Russian Federation (januar 2000) og "The Concept of External Policy

²⁶ På midten av 1980-tallet brukte Sovjetunionen mellom 15 og prosent av GDP på militære utgifter. Etter slutten på den kalde krigen og Sovjetunionens sammenbrudd sank de militære utgiftene dramatisk. I 1997 var de militære utgiftene 1/7 del av hva de var i toppåret 1988. Denne utviklingen har imidlertid snudd de siste årene, ettersom økonomien har bedret seg. I 2005 økte forsvarsbudsjettet med 22 prosent, mens det i 2006 økte med 27 prosent, og utgiftene utgjorde 2,7 prosent av GDP av 2006. I 2007 hadde forsvarsbudsjettet i løpet av seks år blitt nesten firedoblet (Russian Military Spending 2008).

²⁷ Lynch (2001) hevder derimot at russisk politikk ikke var fullt så usammenhengende som den blir fremstilt i litteraturen på området.

of the Russian Federation” (juni 2000). Putin implementerte disse konseptene i løpet av sine første måneder som president. Cameron og Domanski (2005:5, 18) hevder at det faktum at dokumenter som omhandler nasjonal sikkerhet ble offentliggjort før dokumentet som vektlegger landets eksterne strategier, ikke bare er symbolsk. Det understreker også viktigheten av nasjonal sikkerhet som en del av Russlands eksterne politikk og Moskvas politikk generelt. Videre hevder de at de generelle prinsipper i russisk utenrikspolitikk er ekstremt inkonsekvente. Selv de utenrikspolitiske mål som er identifisert som sentrale prioriteringer har ikke blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad på grunn av en sterk konkurranse og mangel på koherent politikk blant de sentrale russiske aktører. Light derimot hevder at mange av motsetningene og uoverensstemmelsene i russisk utenrikspolitikk har forsvunnet, særlig siden 2004. Russisk utenrikspolitikk fremstår nå som mer realistisk og pragmatisk. ”Putin appears to have achieved the ”reasonable balance between objectives and possibilities for attaining these objectives” which the 2000 foreign policy concepts calls for” (Light 2005:240).

Den russiske utenrikspolitikken under Putin, har i følge Blakkisrud (2007), først og fremst fått en retning gjennom dette målet om igjen oppnå stormaktsstatus. I praktisk politikk gir dette seg utslag i forsøk på å hevde egne interesser i forhold til andre aktører og gjennom å sikre høyest mulig økonomisk gevinst. Samtidig understreker Blakkisrud (2007) at det er uklart hva russiske nasjonale interesser består av, utover suverent demokrati,²⁸ militær styrke og økonomisk makt.

4.2.3 Samarbeid og miljø

Så lenge ikke miljøsam arbeidet med Norge truer de økonomiske eller sikkerhetsmessige interessene til Russland, vil det også kunne være rom for interesser

²⁸ ”Suverent demokrati” går ut på at Russland må utvikle sin egen form for demokrati med grunnlag i russisk tradisjon og kultur (Blakkisrud 2007).

slik som vern av havmiljø og biologiske ressurser.²⁹ Det er naturlig å anta at Russland på samme måte som Norge har en interesse av å begrense forurensningen i sine nærområder, blant annet for å beskytte fiskerinæringen. Selv om den fiskerinæringens økonomiske betydning har minsket de siste årene. Kolesnikov ([intervju] 2008) understreker at Russland anser det norsk-russiske miljøsam arbeidet som vellykket og effektivt, og at det norske initiativet når det gjaldt fokus på havmiljø, ble positivt mottatt på grunn av landenes felles miljøutfordringer i nord.

Det kan også hende at Russland til en viss grad er opptatt av sitt internasjonale ry på området og vil fremstå som en kapabel forvalter av nordområdene. Dette kan være en strategi for å understreke landets naturlige tilstedeværelse og rettigheter, på samme måte som Norge til en viss grad bygger opp under sine krav til Svalbard ved å ha som mål at det skal være et av de best forvaltede områdene i verden på miljø. Norge søker med dette å fremstå som den fremste forvalteren av naturressursene i nordområdene (Regjeringens nordområdestrategi 2006) og dermed også den foretrukne forvalter. Dette gjelder ikke bare Svalbard, men også Norges tilnærming til Barentshavet. Den norske forvaltningsplanen for havområdene i nord, fiskeri- og miljølovgivningen og petroleumslovgivningen, er alle områder som Norge kan vise til når en skal underbygge de norske kravene til sokkel og økonomisk sone i Barentshavet. En kan derfor anta at Russland ikke vil fremstå som noen dårligere forvalter enn Norge.³⁰ Russland kan også bruke miljøsam arbeidet til å lære av norsk forvaltning. Videre har jeg vist at den russiske part særlig er interessert i samarbeid som relaterer til olje og gassvirksomhet.³¹ Her kan det ligge et økonomisk aspekt i at russiske selskaper må

²⁹ Som nevnt i kap. 3.3.1 er hensynet til miljøet inkorporert i Den russiske maritime doktrine og den nasjonale sikkerhetsdoktrinen. Jeg vil imidlertid hevde at miljøet helt tydelig fremstår som underordnet de økonomiske og sikkerhetsmessige aspekter.

³⁰ Russland har under FNs havrettskonvensjon, lagt inn krav på et sokkelområde i Arktis på 1,2 millioner kvadratkilometer. Norge har på sin side lagt inn krav på utvidet sokkel i Smutthullet, Smutt-havet og Nansenbassenget (Åtland 2007).

³¹ Putin besøkte Norge 12. november 2002. Felleserklæringen fra møtet, undertegnet av Putin og statsminister Bondevik, vektla å videreutvikle samarbeidet mellom de to land. Det ble blant annet besluttet og intensivere den bilaterale energidialogen og legge til rette for å gjennomføre felles tiltak for å styrke områdene teknisk sikkerhet og miljøvern, herunder forbygging av oljesøl (Viktig nabobesøk! 2008). Dette bidrar til å illustrere at samarbeid i nord, spesielt innenfor energi, har støtte i Kreml.

komme opp på et internasjonalt nivå innenfor sikkerhet og miljøhensyn i virksomheten for å kunne bli tatt på alvor og konkurrere internasjonalt. Samarbeidet med Norge kan brukes til å få gjennomført vanskelige omstillinger ved hjelp av norsk kompetanse innen off-shore virksomhet. Mens Norge har over 30 års erfaring på dette området, er slik virksomhet fortsatt i startgropen i Russland. Dermed kan det likevel være visse økonomiske interesser i å kontrollere petroleumsindustrien i den russiske del av Barentshavet.

Videre viser Makarychev (2008:29) i sin studie av russisk utenrikspolitikk at Russlands nåværende strategi innebærer å framstå for omverdenen som et ”normalt land,” hvor landets politiske praksis er tilnærmet lik den i Vesten. Putins strategi kan forstås som et ønske om å posisjonere Russland som en normal stormakt hvor en beveger seg vekk fra sovjetisk isolasjonisme mot integrering av Russland i det internasjonale samfunn. Dette innebærer at en ikke skal se bort i fra at Russland deltar i ulike internasjonale samarbeid for å framstå som en normal deltaker på den internasjonale arena og at dette dermed kan være del av en slags imagebygging.

Samarbeid er også nødvendig for å kunne drive forskning i nordområdene, da mange arter har utbredelse innenfor begge lands territorier. Et eksempel på dette er det felles norsk-russiske ismåkeprosjektet som ble presentert på kommisjonsmøtet i Molde. Ismåken er den arten som ble høyest prioritert innen havmiljøsamarbeidet i 2007. Ismåken lever ved iskanten i Arktis, og bestanden har de senere år hatt en betraktelig nedgang. Antatte årsaker til dette er endringer i sjøisens utbredelse og høye nivåer av miljøgifter. Det foregår nå et samarbeid mellom norske og russiske forskere om å kartlegge bestandens status i Russland og på Svalbard, hvor det blir antatt at rundt 80 prosent av den globale bestanden holder til.

Det er også økonomiske interesser i å ha et rent hav. Russiske myndigheter ser på samme måte som de norske myndigheter at Barentshavet er et sammenhengende økosystem og at russisk politikk ikke alene kan sørge for en god miljøtilstand i området. Lederen for den russiske delegasjonen på kommisjonsmøtet i Molde, viseminister Varlamov, understreket at det bilaterale miljøvernssamarbeidet med

Norge ansees av Naturressursministeriet som en stabiliserende faktor i forhold til trusler mot miljøet i Barentshavet. Dette gjelder spesielt i forhold til trusler fra petroleumsvirksomhet og de mange kildene til radioaktiv forurensning. Videre understreket Varlamov at det heller ikke bare er opp til Norge og Russland, langtransportert forurensning er også et stort problem i denne sammenheng.. Dette har også blitt fremhevet av Kolesnikov, som understreker at havmiljøet kun kan vernes gjennom sammenhengende tiltak i alle nordlige sjøer i Europa, ikke bare i Barentshavet (Kolesnikov [intervju] 2008). Det er derfor, i følge disse utsagnene, rasjonelt for Russland og samarbeide med Norge på dette området, men også å prøve å få til et samarbeid med andre land for å begrense denne forurensningen

Et siste aspekt med samarbeidet som kanskje vil gjøre seg mer gjeldende fremover etter som Russland blir mer selvhevdende i nordområdene, er at Russland kan bruke miljøvernssamarbeidet til å peke på felles forvaltningsproblemer der de mener norsk forvaltning er problemet. Dette viste seg blant annet i et brev fra lederen av den russiske fiskerikomitee til Miljø- og utviklingsminister Solheim hvor det blir påpekt at laks fra russiske elver migrerer langs kysten av Norge. Russisk side vil derfor at det skal gjennomføres tiltak for å begrense norsk kystfiske av atlantisk laks som migrerer gjennom norske kystområder. De foreslår derfor å utarbeide et tett samarbeid på dette området innenfor den norsk-russiske miljøvernssamarbeidet (Brev til Erik Solheim fra lederen av den statlige russiske fiskerikomité, A. Krajnij vedr. behovet for kontroll av norsk kystfiske etter laks 14. februar 2008).

4.2.4 Enhetlige Russland?

Hittil har jeg vist at kan være flere årsaker til at Russland deltar i havmiljøssamarbeidet med Norge. Samtidig er det også faktorer, slik som den økonomiske, som også kan sies å trekke i motsatt retning. Når de nasjonale interesser ikke gir noe klart bilde, hva er det da som bestemmer veien for samarbeidet? I hvilken grad kan Russland, med sitt sterke presidentembete, virkelig sies å være en enhetlig aktør?

I den strenge definisjonen av en enhetlig stat blir alle viktige beslutninger tatt på absolutt toppnivå. Ut i fra denne definisjonen er det da faktisk en rasjonell person som fatter alle de viktige beslutningene. Putin har ofte fremstått som Russlands eneveldige hersker. I løpet av hans periode som president, ble den økonomiske situasjonen i Russland betraktelig forbedret. Videre styrket han den russiske stat og sentraliserte statsmakten, samtidig som den russiske utenrikspolitikken i større grad har fremstått som en enhetlig politikk. Spørsmålet er da om Putin har klart å styrke presidentens og presidentadministrasjonen makt slik at russisk utenrikspolitikk dermed fremstår som enhetlig.

Presidentembetet i Russland har en svært sterk stilling. Presidenten er den sentrale person i landets utøvende makt. Han tegner opp hovedtrekkene i både utenriks- og innenrikspolitikken. I tillegg har han en stor innflytelse over regjeringens sammensetning. Videre ligger fem viktige ministerier direkte under hans kontroll, nemlig Utenriks-, Forsvars-, Innenriks-, Justis- og Krisehåndteringsministeriet. Disse ministeriene er dermed utenfor statsministerens og den øvrige regjeringens kontroll. I tillegg har presidenten også en lovgivende funksjon. Han kan både komme med lovforslag, samt legge ned veto mot lover etter at de har blitt behandlet av Statsdumaen og Føderasjonsrådet, som til sammen utgjør Russlands parlament. Presidenten kan også utstede dekreter med lovs kraft så lenge de ikke er i strid med grunnloven eller annen lovgivning (Hønneland og Jørgensen 2006:152-153).

Et annet viktig trekk er at Presidenten har et meget omfattende administrasjonsapparat, i tillegg til regjeringen og ministeriene. Presidentadministrasjonen består av omtrent 2000 tjenestemenn, fordelt på 20 avdelinger. Det er dette maktapparatet som omtales som Kreml, og som danner det politiske kraftsentrum i Russland. De ulike avdelingene i presidentadministrasjonen dupliserer og til dels overstyrer regjeringen og ministeriene (Hønneland og Jørgensen 2006:153).

I dette systemet blir tilgangen til Presidenten helt avgjørende for hvilket som helst offentlig organ for å kunne fremme sin agenda. Ingenting av betydning skjer uten

godkjennelse fra presidenten.³² En skal likevel ikke overdrive presidentens makt. I motsetning til sovjettiden, ligger nå det meste av økonomien utenfor direkte statlig kontroll. På det operasjonelle nivå, eksisterer det et symbiotisk samspill mellom russiske ministerier og private økonomiske interesser. Dette kompliserer utførelsen av presidentens vilje. Videre, som en delvis en følge av dette, er det nå interessegrupper som kjemper for sine områder. Dette er spesielt gyldig når det gjelder økonomiske aktører innen produksjon, som blant annet har vanskeliggjort Russlands inntreden i Verdens handelsorganisasjon. Russland har enda til gode å utvikle ”a well-articulated administrative state, based on generally applicable rules; Russian administration, like Russian politics, remains the sphere of men, not law thereby hindering the exercise of even highly centralized formal executive power” (Lynch 2005:162).

Så til tross for presidentens sterke stilling og Putins sentralisering av makten, er ikke Russland en enhetlig aktør, verken i streng eller videre forstand. Hvilke konsekvenser og endringer som følger av at Medvedev nå har tatt over presidentstolen, mens Putin er statsminister og leder for Russlands største parti, gjenstår å se.

4.2.5 Konklusjon

Jeg har vist at det kan være flere årsaker til at Russland deltar i havmiljøsamarbeidet med Norge, men ingen av disse aspektene ser ut til å kunne gi en inngående forståelse av samarbeidet. Den rasjonelle-aktør-modellen gir dermed ikke noe entydig svar på Russlands politikk ovenfor havmiljøsamarbeidet. En grunn til dette kan være at miljøvern ikke er et viktig nok område for å fange Kremls oppmerksomhet. De nasjonale prioriteringer vil fortsatt være å øke levestandarden, og miljøvern vil mest

³² Jeg vil i denne sammenheng tro at miljøpolitikk står lavt på prioriteringslisten, og dermed ikke har særlig tilgang til presidentens ører. Dette fører til at det ikke er prioritert i russisk politikk, men også at føringene fra Kreml ikke er veldig sterke. Det betyr selvfølgelig ikke at jeg mener at havmiljøsamarbeidet ikke har støtte i Kreml. Det ble blant annet vist klar støtte til det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland, da Putin besøkte Norge i 2002 (Viktig Nabobesøk! 2008). Men nede på det konkrete samarbeidsplan må miljøvernssamarbeidet, og herunder havmiljøsamarbeidet, konkurrere med mer prioriterte områder om bevilgninger og oppmerksomhet. Uten en generell støtte i Kreml ville ikke samarbeidet ha overlevd, men dette innebærer ikke nødvendigvis at det er et prioritert område hvor Kreml legger føringer.

sannsynlig ikke være særlig prioritert i russisk politikk de neste 10-15 årene (i følge en ansatt ved den russiske ambassaden i Norge i møte med norske miljøbyråkrater).

I motsetning til i Norge, hvor miljøvernorganisasjoner setter miljøet på dagsorden og kan presse politikerne til å handle, så står ikke slike organisasjoner like sterkt i Russland. Russiske holdninger vektlegger i større grad ekspertmeninger og empiri (dette vil jeg komme nærmere inn på i kap. 4.3.2), og politikerne møter ikke samme press fra befolkning om å føre en aktiv miljøpolitikk.³³ Samtidig viser diskusjonen at sikkerhetspolitikken i nordområdene også kan sies å være drevet av interne faktorer slik at heller ikke dette aspektet er entydig enhetlig. Økonomiske hensyn skulle tilsi et russisk fokus på olje og gass i Barentshavet, og den russiske part har i miljøvernssamarbeidet med Norge gjentatte ganger vist at energi er et viktig aspekt. Et ensidig fokus på økonomisk gevinst ville heller tilsi minst mulig miljøreguleringer som kan legge en demper på olje- og gassutbygningen. Men det ser også ut til at russiske miljøvernmyndigheter er opptatt av å kontrollere virksomheten og holde den innenfor forsvarlige miljømessige rammer. Dette blir også understreket av Kolesnikov ([intervju] 2008) som viser til at utnyttelse av ressurser må skje i samsvar med gode miljøstandarder. Han hevder videre at det både ressursutnyttelse og miljøinteresse som ligger bak samarbeidet innenfor havmiljøsamarbeidet fra russisk side. Det ser dermed ut til at andre hensyn spiller inn i tillegg til de økonomiske.

Modellen har bidratt til å illustrere de utall av mulige interesser som Russland kan tenkes å ha i Barentshavet, men havmiljøsamarbeidet er ingen logisk fortsettelse av dette. De ulike kartlagte interessene kan belyse hvorfor samarbeidet ikke har blitt motarbeidet i større grad, nemlig fordi det ikke er til hinder for sentrale nasjonale interesser og samarbeidet kan også fremme enkelte interesser. Men for å forstå

³³ Det eksisterer selvfølgelig også miljøvernorganisasjoner og grasrotbevegelser i Russland. Et eksempel på dette er protester knyttet til nedleggelsen av Statskomiteen for miljøvern, hvor det oppstod protester og underskriftskampanjer i et forsøk på å få temaet opp til folkeavstemning. Se også artikkelen til Meyer (2008) om konflikter knyttet til Baikal sjøen og en planlagt oljeledning. Grasrotbevegelser spilte her en rolle i å få Putin til å snu i saken. Både Putin og Medvedev brukte også retorikk knyttet til betydningen av miljøvern i opptakten til valget våren 2008 (Bevan 2008). Likevel står miljøvern mye svakere i den offentlige debatten, enn i mange vestlige land, noe som jeg vil komme tilbake til i kap. 4.3.2.

dynamikken i den russiske politikken ovenfor havmiljøsamarbeidet må en også forstå de interne sub-nasjonale faktorene.

4.3 Havmiljøsamarbeidet som organisasjonsoutput?

Ut i fra det teoretiske rammeverket for organisasjonsprosessmodellen formulerte jeg i kapittel 2 følgende hypotese: *Russland samarbeider med Norge innenfor havmiljøforvaltning fordi internasjonalt samarbeid av denne typen har blitt en del av SOPs i det russiske miljøbyråkratiet.*

For å vurdere hvorvidt organisasjonsprosessmodellen kan forklare et saksfelt er det i følge Allison og Zelikow (1999:390) noen spørsmål en kan stille i denne sammenheng. For det første hva slags organisasjoner har myndighet på området. Og hva slags kapabiliteter og begrensninger følger av organisasjonenes eksisterende SOPs når det gjelder å produsere informasjon om internasjonale forhold, trusler og muligheter. Videre hva slags kapabiliteter og begrensninger følger av organisasjonenes eksisterende SOPs når det gjelder å lage en oversikt over de ulike valgmulighetene for handling. Og til slutt hvordan virker disse kapabilitetene og begrensningene som følge av SOPs inn på implementeringen av det endelige utfallet.

Jeg vil først kort skissere hvilke organer på russisk side som er involvert i havmiljøsamarbeidet. Deretter vil jeg diskutere de overordnede rammer som kan tenkes å påvirke utformingen av SOPs. Disse overordnede rammene i det russiske samfunnet er nok ikke akkurat hva Allison (1969) hadde i tankene da han utarbeidet organisasjonsprosessmodellen. Imidlertid vil jeg hevde at dette aspektet er avgjørende for å forstå de organisatoriske SOPs i miljøbyråkratiet. Jeg vil derfor først diskutere de samfunnsmessige faktorene som danner bakteppet for disse. Deretter vil jeg diskutere SOPs som er knyttet til miljølovgivningen og oppbygningen av miljøbyråkratiet, og videre rammene for internasjonalt samarbeid.

4.3.1 Russiske organisasjoner og havmiljøsamarbeidet.

Det er først og fremst Naturressursministeriet som har ansvaret for havmiljøsamarbeidet på russisk side, men de enkelte prosjekter involverer en rekke instanser. På havmiljømøtet i Tromsø i september 2007 deltok i tillegg til Naturressursministeriet representanter fra en rekke andre russiske organer; Sevmorgeo (Det føderale statlige unitære forsknings- og produsjonsselskap for geologiske havundersøkelser), PINRO (Det polare forskningsinstitutt for fiskeri og oseanografi), SevPinro (den nordlige delen av PINRO, Arkhangelsk), VniPriroda (Russisk statlig institutt for naturforskning) og Det Russiske Vitenskapsakademiet. Disse organene er først og fremst forskningsinstitusjoner. Den russiske part stiller ofte med disse organene på områder hvor norske myndigheter stiller med direktorater, men det er for den norske motpart usikkert hva slags forvaltningsansvar de har.³⁴ Norske representanter som jobber med miljøvernssamarbeid med Russland har ved flere tilfeller spurt den russiske part direkte om ansvarsområder i forvaltningen, uten at det blir gitt noe klart svar.

Et organ som har deltatt lite i samarbeidet, men som en kunne forventet at hadde spilt en større rolle ut i fra organets oppgaver, er Naturressurstilsynet som ligger under Naturressursministeriet. Dette organet har ansvaret for miljøkontroll til sjøs, noe som er relevant for havmiljøsamarbeidet, men tilsynet har ikke gjort seg gjeldende innenfor samarbeidet i særlig grad. Ansvaret for kontroll til sjøs lå tidligere under et organ for havinspeksjon, men dette ble lagt ned og oppgavene overtatt av Naturressurstilsynet ved den siste omorganiseringen i 2004. Denne omorganiseringen ser ut til å ha svekket den russiske miljøkontrollen til sjøs. Dette virker paradoksalt all den tid det ser ut til at russerne viser interesse for sikkerhet til sjøs når det blant annet gjelder oljetransport ([intervju] 2008).

³⁴ Det ser blant annet ut til at laks, som er en del av havmiljøsamarbeidet, har vært forvaltet av PINRO. Men dette er uklart.

Transportministeriet har også pleid å stille på møter i havmiljøsam arbeidet, og relasjonene til dette ministeriet ansees fra norsk side som relativt gode. Transportministeriets deltakelse henger blant annet sammen med et prosjekt i samarbeid med FKD om oljevernberedskap, som er relatert til havmiljø. FKD har derfor deltatt på møter i havmiljøsam arbeidet. Det har imidlertid ikke deltatt representanter fra russiske myndigheter på olje og energisiden. Det samme har også i stor grad vært gjeldende også for Norge, da OED stort sett ikke har deltatt ([intervju] 2008).

4.3.2 De overordnede rammer

Når det gjelder vurdering av internasjonale forhold og av ulike valgmuligheter som følger av disse, er det en overordnet tendens som gjør seg gjeldende i Russland når det gjelder vurdering av forholdet til Vesten og Norge. Det er nemlig en tendens til å se på internasjonal politikk og samarbeid som et null-sum spill. Russerne har i stor grad vektlagt realfag i undervisning og forskning. I sovjettiden bestod samfunnsvitenskapen stort sett av kvantitativt orientert geografi og økonomi. De nyere samfunnsfagene, som for eksempel statsvitenskap, har også en vitenskapsforståelse som i stor grad er preget av realfagene. Sosiale systemer blir studert med utgangspunkt i modeller fra biologien, mens analyser av internasjonal politikk i stor grad fremstiller stater som enhetlige rasjonelle nyttemaksimerende aktører på grunnlag av enkle økonomiske modeller. Ut i fra dette er dermed stater alltid i strid med hverandre, og et lands vinning er det andres tap. Og kan en ikke selv vinne, vil det alltid være hensiktmessig å hindre at motstanderen oppnår noen som helst gevinst (Hønneland 2005:116). I følge Hønneland (2005:16) kommer dette synet om forholdet mellom stater frem hos mange russere også i synet på norsk-russiske relasjoner i nordområdene.

På slutten av 1990-tallet hersket det en mistroende holdning i Nordvest-Russland når det gjaldt de skandinaviske nabolandene. Det hersket skuffelse etter lovnadene om utvidet samarbeid og nordmennenes inviterende holdning tidlig på 1990-tallet. De

store investeringene uteble og det vokste frem en skepsis til samarbeidet. Guvernør Jevdokimov i Murmansk fremhevet stadig påstanden om at nordmennesenes hovedhensikt med den nye samarbeidsholdningen var å utnytte Russlands vanskelige situasjon til egen vinning (Hønneland 2005:116-117). I forbindelse med Tsjernigov-saken³⁵ i 2001 uttalte guvernøren: ”I Arktis står man ovenfor universelle problemstillinger forbundet med Russlands sikkerhet. Dette forstår man også i Norge. Slik er det alltid: Når en stat midlertidig svekkes, vil nabolandene forsøke å dra fordel av det” (sitert i Jørgensen 2006:52). Når det gjelder fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland viser Hønneland (2003:61) at det er store forskjeller i Norge og Russland på hvordan man ser på samarbeidet. I den norske debatten er det et fokus på avveiningen mellom kortsiktige og langsiktige interesser, hvor langsiktige interessene skal ha forrang. Videre er det i Norge også en diskusjon rundt konfliktene mellom ulike interessegrupper og avveiningen mellom disse. I Russland derimot er disse temaene fraværende. Her er fokuset heller rettet mot statenes kamp for egne interesser. Norge blir i all hovedsak sett på som en rasjonell enhetlig aktør med hovedsakelig økonomiske motiver. Norsk vektlegging av internasjonale standarder for fiskeriforvaltning, slik som bærekraft og føre-var prinsippet, blir sett på som et forsøk på å skjule de egentlige motiver. ”Of course, it’s in Norway’s interest to ruin Russia; this is simple economic theory” (russisk fiskeriforsker sitert i Hønneland 2003:75).

Denne russiske diskursen angående forvaltning av fisk i nordområdene er en del av en større diskurs angående Russlands forhold til vesten, som Hønneland (2003:75) kaller ”den kalde freds diskurs.” Fra midten av 1990-tallet ble det klart at de politiske og økonomiske reformene ikke brakte de ønskede resultater. Dette ble forsterket av en økende mistillit til NATO på grunn av organisasjonens ekspansjon østover og NATOs inngripen i Kosovo i 1999. Mange russere ble overbevist om at den

³⁵ Tsjernigov-saken var en av de mest dramatiske hendelser i norsk-russiske fiskeriforbindelser. Den russiske tråleren Tsjernigov ble arrestert av Kystvakten i fiskevernsonen utenfor Svalbard. Dette var første gang noe slikt ble gjort og dette avvek fra tidligere praksis om å bare utstede advarsler ved overtredelse. De russiske reaksjonene på arresten var skarpe, men forholdene gikk etter relativt kort tid tilbake til normalen (Jørgensen 2006:50-51).

samarbeidsvillige holdningen i Vesten var falsk, og drevet av et motiv om å svekke Russland samtidig som en fremmet egen økonomisk og militær makt. I Nordvest-Russland ble dette forsterket av den nevnte skuffelsen knyttet til Barentssamarbeidet og Barentsregionen. Dette ble forverret av at det meste av torsken som ble fanget i Barentshavet av russiske fartøy nå ble levert i Norge og andre vestlige land, slik som tidligere beskrevet (Hønneland 2003:76).

Et annet aspekt i det russiske samfunnet som kan sies å være et problem, og som former byråkratiets syn på miljøproblemer og internasjonale forhold, er den russiske miljøtenkningen. Miljøhensyn har en mye svakere stilling i russisk politikk og samfunnstenkning enn i Norge. Begreper som ”bærekraftig utvikling” og ”føre-var-prinsippet” er i periferien av russisk politikk (Hønneland 2007a:102). Den russiske diskursen på dette området er fortsatt preget av den sovjetiske troen på økonomisk og sosial fremgang gjennom å underlegge seg naturen og dens ressurser. Negative effekter av industriell aktivitet blir ikke vektlagt i særlig grad og blir sett på som noe som en må tolerere (Hønneland 2003:136). Videre blir meningene til relevante eksperter tillagt stor vekt. Russere har en tendens til å se på miljøvernorganisasjoner og aktivister som oppviglere og urokråker og deres meninger blir ikke tillagt særlig tyngde. Det er i stedet et veldig sterkt fokus på ekspertmeningen. Videre er det en sterk vektlegging av empiri, noe Hønneland og Jørgensen (2006:128-129) viser i sin undersøkelse av russiske holdninger til petroleumsutbygging i Barentshavet. I norsk debatt knyttet til en slik utbygging er det legitimt å ha en skeptisk innstilling til slik utbygging på grunn av den usikkerhet som knytter seg til denne, og at en ikke kan vite alle konsekvensene. I den russiske debatten ser det ut til å være motsatt. Der er holdningen heller at en ikke kan være kritisk så lenge en ikke vet noe om konsekvensene. Videre er det en vektlegging av empiri i form av erfaringer fra andre havområder, hvor det blir understreket at oljevirkosomhet ikke nødvendigvis fører til miljøkatastrofer.

Jeg vil nå komme inn på de mer konkrete SOPs knyttet til miljøvernpolitikken og implementering. Det er særlig to områder som er viktige og som legger hindringer i

veien for en effektiv miljøpolitikk, nemlig selve lovverket og strukturen i det russiske byråkratiet.

4.3.3 Miljølovverket

Det er en generell tendens i Russland til at regelverket ikke overholdes på samme måte som i Norge. Det eksisterer strenge rutiner for forvaltning og saksbehandling, men dette blir bare benyttet hvis en ser det nødvendig. Regelverket på russisk side kan være meget strengt og rigid og på mange områder har Russland noe av verdens strengeste lovverk innenfor miljøvern. Store deler av det russiske lovverket innen miljøvern ble utviklet relativt tidlig i Sovjettiden. Et eksempel på dette er at det mellom 1924 og 1926 ble det vedtatt 139 lover på området. I 1985 eksisterte det over 670 lovbestemmelser knyttet til miljøvern. Imidlertid opererte dette lovverket i en sosial kontekst hvor den rådende ideologien hevdet at forurensning ikke eksisterte fordi det ikke passet inn i tankesettet om sentral planlegging og statlig eierskap av produksjonsmidlene. Dermed ble den sovjetiske miljølovgivningen sjelden håndhevet. Lovene kunne i stedet ses på som noe å strebe etter, heller enn noe som en var bundet av (Ivanova 2002:79, Øien 2007:65).

Videre er den russiske miljølovgivningen på mange områder så streng at den i en hel del tilfeller er umulig å etterleve. Urealistiske krav er et fundamentalt problem innen miljøvernlovgivning. For strenge krav hindrer etablering av effektive institusjonelle mekanismer for etterlevelse og håndhevelse. De russiske miljøstandardene i Russland er både omfattende og ambisiøse, og lovverket dekker tusenvis av forurensede stoffer og tillater ekstremt små konsentrasjoner. Disse standardene ble utviklet i sovjettiden med den hensikt å beskytte helsen til nåværende og fremtidige generasjoner med det utgangspunkt at en ikke kunne ta noen risiko når det gjaldt menneskelig helse. Denne null-risiko forutsetningen har dermed ført til veldig strenge standarder. I flere tilfeller var den tillatte konsentrasjonen av stoffer så lav at den ikke kunne oppdages av overvåkningsutstyret. Det er anslått at en overholdelse av alle de russiske lover på

miljøvern ville ført til at rundt 80 prosent av landets bedrifter ville gått konkurs (Ivanova 2002:79-80).

Dessuten er den juridiske basisen for mange av standardene uklar og selvmotsigende, noe som gir rom for "unchecked agency discretion" og fører til innførsel av krav som ikke gir logisk mening. Et eksempel på dette er at utslipp i vann som er klassifisert som områder med fiskerivirksomhet må være renere enn det som er tillatte konsentrasjoner i drikkevann. Det har seg imidlertid slik at de fleste vassdrag har en slik klassifisering for fiskerivirksomhet som ikke er oppdatert siden 1950-tallet. Siden de fleste bedrifter bruker drikkevann i sin produksjon, krever lovverket at vannet de slipper ut er renere enn vannet de tar inn. I praksis blir det strenge lovverket formildet gjennom mangelen på håndhevelse. Konsekvensen er at det blir sett på som akseptabelt og nødvendig å bryte lovverket (Ivanova 2002:80).

Håndhevelse av lover og reguleringer fungerer i stedet som et virkemiddel til å få slutt på virksomheter som av ulike grunner blir sett på som et problem, mens andre kan få holde på så lenge de ikke legger seg ut med myndighetene. Dette er en tendens som gjør seg gjeldene på alle nivåer av russisk forvaltning (Øien 2007:65).

Forvaltningen av naturressurser og miljø faller under artikkel 72 av grunnloven, som innebærer at jurisdiksjonen er delt mellom føderale og regionale myndigheter. I henhold til artikkel 76, har føderal jurisdiksjon forrang, men de regionale myndigheter har likevel utstrakte muligheter til manøvrering blant annet på grunn av relativt dårlig utviklet og i tillegg foreldet føderalt lovverk (Hønneland og Jørgensen 2002:1227). Dette skaper rom for uklarhet som videre blir forsterket av strukturen i byråkratiet og den uklare ansvarsfordelingen.

4.3.4 Det russiske byråkrati: struktur og ansvarsfordeling

The depths of the government are as deep as the oil and gas reserves of the Russian Federation, and it is certainly true that things sometimes vanish there (Putin sitert i Arbatov 2007).

Det russiske byråkratiet blir ofte beskyldt for å være ekstremt tungrodd, overdimensjonert³⁶ og en selvstendig kraft i det russiske samfunnet.³⁷ Arbatov (2007) karakteriserer det føderale byråkratiet som en mammut. Han hevder at mens byråkratiet i sovjettiden til en viss grad var kontrollert av partiapparatet, så har det i det moderne Russland, blitt en selvstendig kraft. Videre hevder han at det russiske byråkratiet lett og nesten umerkelig bytter ut nasjonale interesser, med egne mål og interesser. I dagens Russland har det vokst frem som et konglomerat av organer som har ”fusjonert” med de store forretningsklanene og utviklet sine egne finansielle/byråkratiske interesser (Arbatov 2007). Russiske nasjonale prioriteringer er, i følge Arbatov, formulert som et aggregat av byråkratiske interesser på alle nivåer, fra det føderale til det lokale. Dette viste seg, i følge Arbatov, blant annet under utformingen av et prioritert nasjonalt prosjekt hvor Putin i den sammenheng uttalte:

“While we were drafting the demographic program, we held 15 or so meetings,” he said. “Almost all positions were harmonized, but there were a few loose ends to be tied up, and then they said to me: ‘We cannot come to terms on these three issues. We’ve got to see you.’ I so said, ‘Okay, let’s have another meeting’” (Putin sitert i Arbatov 2007).

Slik harmonisering mellom ulike statlige organer vil være ”a common denominator” for de byråkratiske interessene, og dermed ikke gjenspeile samfunnets reelle behov (Arbatov 2007).³⁸

³⁶ Brym og Gimelson (2004) hevder derimot at det russiske byråkratiet ikke er så enormt som det ofte blir fremstilt. Se deres artikkel ”The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s” for en deskriptiv fremstilling av det russiske byråkratiet. Lynch (2005:89) derimot hevder at i forhold til Russlands per capita inntekt så bruker den russiske stat en relativt stor andel, nesten 40 %, på statlige utgifter. I en sammenligning med 43 andre land var det bare Kina og Hellas som viste en høyere grad av byråkratisering enn Russland

³⁷ Se for eksempel Ryavec (2003) for en gjennomgang av det russiske byråkrati hvor både historiske og kulturelle faktorer blir trukket inn som forklaringsfaktorer på byråkratiets oppbygning og virkemåte.

³⁸ Arbatov (2007) går så langt som å si at historien viser at byråkratier aldri har bidratt nye oppdagelser eller nyvinnende løsninger. Han hevder at den harmoniseringen som finner sted i Russland kveler alle innovative og progressive ideer som kan hjelpe å løse landets reelle problemet, samtidig som løsningene heller ikke lever opp til de begrensede interessene til de ulike byråkratene. Jeg vil hevde at Arbatov kanskje til en viss grad trekker byråkratiets degenererende makt litt langt, men han viser samtidig et viktig poeng ved at de sentrale myndighetene må forhandle med byråkratiet, og at selv ikke Putin besitter all makt internt.

Videre er russisk forvaltning sterkt fragmentert og sektorbasert og skillet mellom de ulike forvaltningsenhetene er særdeles godt innarbeidet. Under sovjettiden ble forvaltningsenhetene omtalt som komplekser. Hvert enkelt kompleks hadde sine egne organer for forvaltning. De hadde også egne skoler universiteter, butikker, kulturinstitusjoner og sykehus. Man kunne få sin utdanning i et kompleks og fortsette innen dette komplekset gjennom hele yrkeskarrieren. Det sterkeste skillet gikk mellom det sivile samfunn og forsvaret. Mange offiserer levde mesteparten av sitt liv innen forsvarskomplekset og hadde ikke særlig kontakt med det sivile samfunn før pensjonsalder. Et annet eksempel på den sterke fragmenteringen er den russiske organiseringen av bekjempelse av tuberkulose og den manglende koordineringen mellom det sivile helsevesen og fengslenes helsetjenester. Når en person med tuberkulose ble løslatt fra fengsel ble han ikke fanget opp av helsevesenet som kunne ha videreført behandlingen som ble påbegynt innen for murene. Sektoridentitet og hierarkiforståelse la hindringer i veien for at den uniformerte og relativt prestisjefylte føderale tjenesten innen fengselsvesenet, kunne samarbeide med det kvinnedominerte og underbetalte sivile helsevesenet. Den manglende koordineringen har ikke bare ført til at de smittede ikke har fått fullført behandlingen, men også til utviklingen av multiresistente varianter av tuberkulose (Hønneland 2007a:102).

Et annet eksempel som kan bidra til å illustrere dette er *Ministeriet for små og mellomstore maskiner*, som var et av hundrevis av ministerier som eksisterte under sovjettiden. I motsetning til mange andre ministerier som ofte ble utsatt for omorganiseringer, ble dette beholdt inntakt i relativt mange år. Det kan kanskje ha hatt noe med ministeriets funksjon, da det nemlig hadde ansvaret for utarbeidelse av atomvåpen. Dette ministeriet hadde over en million ansatte og fungerte egentlig som et produksjonsnettverk, hvor alle aktiviteter i denne forbindelse lå under ministeriet. I sovjettiden hadde nemlig hver sektor av industrien og økonomien sitt eget ministerium eller statskomité. Det var minimalt med kontakt mellom bedrifter i andre sektorer. Dette kunne blant annet gi utslag i at en bedrift kunne få underleveranser fra en bedrift (underlagt samme ministerium) som lå 11 tidssoner unna, selv om samme

produkt ble produsert av en annen bedrift på naboeiendommen (Hønneland og Holten Jørgensen 2006:154).

Det har selvfølgelig skjedd endringer på dette området. Omorganiseringer ble igangsatt på slutten av sovjettiden. Disse endringene har også fortsatt på 1990-tallet. Men til tross for de stadige omorganiseringene, som i seg selv kan ses på som en etterlevning av sovjettiden, så bærer dagens russiske byråkrati sterke likhetstrekk med det sovjetiske byråkratiet. Selv om antall ministerier har sunket fra over hundre til under tjue, så lever sektortankegangen i beste velgående (Hønneland og Holten Jørgensen 2006:154).

Videre er det institusjonelle rammeverket for miljøreguleringer i Russland svært komplisert. Dette fører til manglende koordinering mellom de ulike organene med parallelle funksjoner og skaper flere strukturelle problemer. Det er på mange områder usikkerhet om hvilket organ som har det overordnede ansvaret, og som en konsekvens blir tiltak utsatt eller ikke gjennomført overhodet. Videre er det rivalisering både mellom de statlige miljøorganer og også innad i de ulike organer, noe som fører til tilbakeholdelse av informasjon som burde vært delt for å fremme de beste løsninger. Mange av organene har også sine egne interesser og "valgkrets" noe som kan føre til konflikt i stedet for samarbeid. I tillegg er den tekniske ekspertisen i mange tilfeller delt mellom de ulike organene slik at ikke et enkelt organ kan sette sammen et tilstrekkelig vitenskapelig og administrativt mannskap for å løse et problem (Ivanova 2002:82).

De ulike departementene må ofte kjempe om å få saker som er i deres interesse underlagt deres ansvarsområde. Innenfor slike saksfelter eksisterer det ofte overlappende kompetanse og uklar ansvarsfordeling. Dette er et enda større problem innenfor saksområder hvor ingen ser seg tjent med å påta seg ansvar, der resultatet ofte blir ansvarsfraskrivelse og handlingslammelse. Denne sektorbaserte tankegangen er godt innarbeidet hos de offentlig ansatte, og andre tilnærminger fra andre departementer blir sett på med skepsis og som forsøk på ansvarsfraskrivelse (Øien 2007:66). Samtidig har "the rule of law," som nevnt tidligere, aldri blitt inkorporert i

russisk statlig beslutningstaking og daglige virke. Dette virker sammen med dårlig kommunikasjon på tvers av enheter til at byråkratiet har hatt en tendens til å gjøre ting på sin egen måte (Ryavec 2003:167).

Det russiske miljøbyråkratiet er også under press på grunn av de stadige reorganiseringene, sentralisering, desentralisering, og nedleggelse av organer som senere blir gjenopprettet. Denne reorganiseringen av de sentrale maktstrukturene fører til et uklart system av regionale organer som har ansvaret for håndhevelse av reguleringene. Den tungvinte organiseringen vanskeliggjør koordinering, forsinker beslutningstaking og reduserer gjennomsiktigheten i prosessen (Ivanova 2002:82). Slike omorganiseringer skaper stor usikkerhet og de fremstår ofte som en kontinuerlig prosess. Det kan ta opptil et år før implikasjonene av en omorganisering er klare, hvor det kanskje på nytt vil oppstå nye rykter om omstrukturering. Slike prosesser finner vanligvis sted med rundt 2 års mellomrom, og alltid etter et presidentvalg ([intervju] 2008). Nåværende spekulasjoner går blant annet ut på at Forurensningstilsynet skal omorganiseres eller legges ned. Det går også rykter om at tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking (Roshydromet) skal slåes sammen med miljødelen av Naturressursministeriet, til et Økologiministerium som en følge av endringer etter presidentvalget som fant sted våren 2008. Problemene knyttet til omorganiseringene og usikkerheten dette skaper, viser seg også i det konkrete miljøvernssamarbeidet ved at det blir vanskelig å lage avtaler fordi samarbeidspartnerne på russisk side ikke er sikre på at de fortsatt har sine stillinger, eller har muligheten til å delta på møter, et stykke inn i fremtiden.³⁹

Videre er det ikke noe organ som har ansvaret for implementering på miljøvernssiden. Ved at Naturressursministeriet ikke har ansvaret for implementering, oppstår det en situasjon hvor ministeriet viser skepsis ovenfor prosjekter hvor det overordnede

³⁹ Dette viser seg ikke bare i miljøvernssamarbeidet, men også i andre sammenhenger. I forbindelse med presidentvalget våren 2008, og Medvedevs inntreden som president 7. mai, oppstod det i opptakten til dette, en ordretørke for norske selskaper som handler med russiske myndigheter. Årsaken ser ut til å ha vært at ingen har turt å signere noen avtaler før etter endringene som følge av presidentvalget var klare. Videre drev statsansatte hektisk posisjonering før Medvedevs inntreden, og de var blant annet redde for å forlate Moskva før den endelige kabalen var klar (Risa 2008).

politiske ansvaret ligger hos dem, men hvor de ikke kan kontrollere implementeringen.⁴⁰

Som tidligere nevnt blir miljøbyråkratiet praktisk talt sett på som handlingslammet fra norsk side. Organiseringen av miljøbyråkratiet kan sies å være en villet situasjon styrt fra toppen i Russland. Det spekuleres i om hensikten har vært å prøve å marginalisere miljøbyråkratiet slik at det ikke skulle legge for store hindringer i veien for den økonomiske veksten. Det politiske klimaet for miljøvern kan dermed karakteriseres som ikke veldig velvillig. Samtidig viser Arbatov (2007) i sin artikkel at selv ikke Putin har full kontroll over det russiske byråkratiet.

4.3.5 Internasjonalt samarbeid som del av SOPs?

Et annet problem ser ut til å være holdninger i byråkratiet når det gjelder internasjonalt samarbeid kombinert med de overordnede holdninger til Vesten. Det ser ut til at strukturen i det russiske byråkratiet ikke er lagt til rette for å drive internasjonalt samarbeid, og internasjonalt samarbeid er i mange sammenhenger ikke en del av stillingsinstruksen. Ledelsen i Naturoressursministeriet ser ikke behov for internasjonalt samarbeid i særlig grad og miljøsamarbeid er derfor ikke prioritert. Videre er det en skepsis til at de ansatte bruker arbeidstiden sin på å reise på internasjonale møter. Slik deltakelse på konferanser i utlandet blir sett på som shoppingturer, og en ser heller at de ansatte er på jobb i arbeidstiden. Denne tilnærmingen kan ikke sies å være en gjennomtenkt strategi i ministeriet, men er en del av de uformelle normene i organisasjonen (Hønneland [muntlig] 2008). Disse uformelle normene legger da hindringer i veien for et effektivt internasjonalt samarbeid.

Et eksempel på hvordan slike SOPs legger hindre i veien for internasjonalt samarbeid knytter seg til den russiske deltakelsen på kommisjonsmøtet i Molde. Det var lenge

⁴⁰ Spørsmålet en kan stille seg i denne sammenheng er i en hypotetisk situasjon hvor Russland og Norge har blitt enige om en felles forvaltningsplan for Barentshavet, hvem skal implementere denne på russisk side?

uklart hvilke personer Russland ville sende, og deltakerlisten ble klar bare få dager før møtet.⁴¹ Det viste seg at i tillegg til lederen for den russiske delegasjonen viseminister Varlamov, kom det bare en deltaker til fra Naturressursministeriet. Den russiske delegasjonen var bare på 6 personer, og var mindre enn forventet. Dette stod i kontrast til den norske delegasjonen som var på 15 personer og to tolker. Årsaken til at det ikke kom flere fra Naturressursministeriet viste seg å være at det på det tidspunktet ble avholdt valg til думаen i Russland. Det ble fortalt at under valg i Russland har statsansatte i utgangspunktet ikke lov å reise utenlands. Fra norsk side hadde det blant annet blitt forventet at den russiske lederen for havmiljøsam arbeidet, Malasjkevitsj, skulle delta på møtet i Molde. Hun dukket imidlertid ikke opp. Dette ble fra norsk side derimot ikke tolket som en nedprioritering av havmiljø. Et annet problem i denne sammenheng er mangel på midler på russisk side til reisevirksomhet i forbindelse med møter under samarbeidet. Ved flere tilfeller har ikke alle de relevante deltakerne på russisk side midler til å dekke reise og opphold. Det forekommer derfor at den norske part dekker reiseutgifter for enkelte russiske deltakere når det er møter i Norge.⁴² Disse problemene henger sammen da det ved enkelte tilfeller der det blir gitt en annen begrunnelse for manglende deltakelse på møter, egentlig har vært budsjettmessige årsaker ([intervju] 2008).

Et annet viktig poeng er at internasjonal avdeling i Naturressursministeriet er relativt liten, noe som bygger opp under min antakelse om at internasjonalt samarbeid ikke er en del av SOPs. Dette fører til at de ansatte dermed er overarbeidet med mange ansvarsområder hvor miljøsam arbeid med Norge ikke nødvendigvis vil fremstå som en hovedprioritet.

⁴¹ Dette er et vanlig problem. Det tar ofte lang tid å få klargjort deltakerlister og annen informasjon fra Russland i forkant av internasjonale og bilaterale møter.

⁴² Russiske statsansatte har nå ikke lenger anledning til å motta slik reisestøtte fra utenlandske aktører. Dette har blant annet ført til problemer ved at russerne ikke har prioritert deltakelse på møter, noe som blant annet viste seg på møtet i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe, som jeg vil komme inn på i kapittel 4.4.2. Norske myndigheter gir imidlertid fortsatt støtte til russiske forskere eller russiske regionale representanter, der det blir sett på som nødvendig for deltakelse.

4.3.6 Konklusjon

Verken det generelle klimaet i Russland eller de mer spesifikke SOPs i byråkratiet kan sies å legge særlig til rette for internasjonalt miljøsamarbeid, og dermed heller ikke for havmiljøsamarbeidet. Den generelle null-sum spill tankegangen taler spesielt i mot et miljøvernssamarbeid, da nytten av slikt samarbeid forutsetter en gjensidig gevinst. Videre viser diskusjonen at internasjonalt samarbeid står svakt i ministeriet og modellen kan ikke forklare hvorfor Russland har gått inn i havmiljøsamarbeidet med Norge. Internasjonalt samarbeid er ikke en del av SOPs.

Den svake stillingen til miljøbyråkratene innen byråkratiet og svekkelsen av miljøbyråkratiet kan tolkes som en bevisst handling fra Putin. Omorganiseringene blir ofte forklart av russiske miljøvernere med at Putin, som en gammel KGB-/FSB-mann er vant til å betrakte dem som upatriotiske elementer – noe han har uttrykt offentlig ved flere tilfeller, også etter at han ble president. Russiske miljøvernere føler derfor at han har bestemt seg for å ta knekken på dem (Hønneland 2005:70).

Miljøvern har en perifer stilling i russisk politikk. Det ser ikke ut til at miljøsamarbeidet generelt og dermed havmiljøsamarbeidet spesielt er preget av en enhetlig politikk. Det ser derimot ut som dette samarbeidet får skure og gå så lenge det ikke kolliderer med andre interesser. Det blir ikke lagt spesielt til rette for samarbeidet, men det blir tolerert fra høyere nivå.⁴³ Når Allison valgte å studere Kubakrisen ved hjelp av sitt teoretiske rammeverk gjorde han det ut i fra en antakelse om at hvis den rasjonelle-aktør-modellen ville kunne gi en fullstendig forklaring måtte det være i et så avgjørende sikkerhetsspørsmål (Allison og Zelikow 1999:7). Selv i en situasjon hvor nasjonens grunnleggende sikkerhet var truet, viste Allison at de tre ulike modellene alle belyste viktige aspekter ved situasjonen. Når det gjelder havmiljøsamarbeidet så er dette spørsmålet ikke av grunnleggende betydning for

⁴³ Som jeg viste i kapittel 4.2 har det bilaterale samarbeidet en viss støtte i Kreml. Dette har imidlertid ikke ført til økt koordinering mellom de ulike russiske ministeriene og organer.

Russland, og en kan derfor forvente at ulike deler av byråkratiet derfor har større spillerom enn i forhold til saker av større viktighet for nasjonen.

4.4 Havmiljøsamarbeidet som byråkratisk politikk?

Ut i fra byråkratimodellen i kapittel 2 utledet jeg følgende hypotese: *Russland samarbeider med Norge innenfor havmiljøsamarbeidet fordi eksperter i deler av byråkratiet ser en interesse av dette samarbeidet.*

For å vurdere hvorvidt byråkratimodellen kan forklare saksfeltet er det i følge Allison og Zelikow (1999:390) noen sentrale spørsmål en kan stille. Hvilke aktører er det som deltar? Videre, hvilke faktorer former den enkelte aktørs persepsjoner, foretrukne handlingsalternativ og dermed aktørens holdning til saken? Hvilke faktorer redegjør for aktørens innvirkning på handlingsvalget, og hva er handlingskanalen, det vil si den etablerte prosessen for aggregere konkurrerende persepsjoner og preferanser? Som Allison (1969:716) selv understreker, er denne modellen svært kompleks og informasjonskrevende, og mange av detaljene i forhandlingsspillet kan være overflødige. Min tilgang på slik informasjon er begrenset, og diskusjonen blir derfor begrenset av dette. Men jeg mener å ha skaffet til veie nok indisier til å kunne gi et inntrykk av hvorvidt modellen kan belyse enkelte deler av havmiljøsamarbeidet.

Jeg vil først kort redegjøre for hvilke aktører som er viktige innen havmiljøsamarbeidet. Deretter vil jeg diskutere hva som kan være årsaker til deres innstilling til havmiljøsamarbeidet, for deretter å diskutere hvilken mulighet de har for påvirkning innen byråkratiet.

Dette delkapittelet bygger i stor grad på informasjon skaffet til veie gjennom deltakende observasjon og intervjuer.

4.4.1 Aktører

Det er som tidligere nevnt Naturressursministeriet som er det sentrale organet innen havmiljøsam arbeidet på russisk side. Dermed blir aktører innen ministeriet også de sentrale aktørene i havmiljøsam arbeidet. Den helt sentrale personen på russisk side innenfor havmiljøsam arbeidet er Tatjana Malasjkevitsj. Hun er seksjonsleder i avdeling for statlig miljøpolitikk i Naturressursministeriet og den byråkratiske lederen av havmiljøsam arbeidet på russisk side. Malasjkevitsj har vært med i samarbeidet side havmiljøgruppen startet opp i 2005. Fra norsk side blir hun oppfattet som en nøkkelperson innen havmiljøsam arbeidet. Hun anses for å ha stor kompetanse på området og en genuin interesse for temaet, og det blir også oppfattet fra norsk side at hun har en del gjennomslagskraft i det russiske Naturressursministeriet ([intervju] 2008).

Andre aktører fra Naturressursministeriet er Anna Balakireva som jobber i Internasjonal avdeling, og som deltok både på havmiljømøtet i Tromsø og kommisjonsmøtet i Molde. Videre er lederen for internasjonal avdeling i Naturressursministeriet, Majdanov, sentral, da han legger føringer for avdelingens arbeid. Viseminister Alexey Varlamov som ledet den russiske delegasjonen i Molde er også en viktig aktør da han representerer ledelsen i ministeriet.

4.4.2 Årsaker til samarbeid

Mange av de ansatte i miljøbyråkratiet begynte i sine jobber på begynnelsen av 90-tallet da miljøvern var høyere prioritert i russisk politikk og offentlighet. Etter hvert har igjen miljø blitt nedprioritert. Med tanke på den lave prestisje miljøvern har i Russland kan det tenkes at de ansatte har en genuin interesse for temaet. Gjennom sine jobber har de russiske miljøbyråkratene blitt en del av et internasjonalt nettverk innen miljø. I forhold til andre byråkrater i Russland kan miljøbyråkratene dermed sies å være relativt mer internasjonalt rettet. De har blitt sosialisert inn i et nettverk hvor det er forventet av dem at de deltar (Hønneland [muntlig] 2008) De står derfor i

en posisjon hvor det fra ministeriet ikke er lagt opp til internasjonalt samarbeid i utstrakt grad, mens det fra andre land forventes at de deltar.

Fra norsk side blir gode personlige relasjoner med de russiske motparter fremhevet som sentralt og viktig for samarbeidet. Dette er i samsvar med hva Tord Willumsen finner i sin studie av det russiske byråkrati. Det er viktig å bli kjent med russerne både personlig og profesjonelt. For den russiske byråkraten koster samarbeid både tid og krefter, det er derfor viktig å vite at samarbeidspartneren er seriøs og pålitelig (Willumsen 2002:112).

De gode personlige relasjonene mellom aktører på begge sider har gjort at samarbeidet har fått mer oppmerksomhet fra russisk side enn man kanskje kunne forvente. Spesielt med tanke på at et stadig mer asymmetrisk forhold mellom Norge og Russland, da Norge har mistet mye av sin strategiske posisjon etter den kalde krigen ([intervju] 2008). Samtidig er det i forbindelse med det uttalte målet fra norsk side om å få til en felles forvaltningsplan for hele Barentshavet, viktig å understreke at Norge samarbeider godt med deler av den russiske miljøadministrasjonen. Det er gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet over flere år utviklet gode personlige relasjoner. Disse personlige relasjonene bidrar kanskje til at Norge på dette området oppfattes som lette å samarbeide med. Dette kan knyttes opp til argumentet til Lundestad (2008) om at samarbeidet med Norge er et pusterom. Han viser til at russerne har mye å gjøre, særlig i sør, men også i øst og vest. Norge kan derfor fremstå som en relativt lett samarbeidspartner som samtidig stiller med midler til samarbeidet.

Norge er imidlertid ikke i nærheten av å ha et så tett samarbeid som eksisterer innen miljøvernssamarbeidet, med olje- og energiforvaltningen i Russland. Med tanke på at en økosystembasert tilnærming til forvaltningen av Barentshavet må være grunnleggende sektorovergripende, ser det ikke ut som en slik felles forvaltning er realistisk i nær fremtid. Dette forsterkes ytterligere av den sterke sektorinndelingen i russisk byråkrati hvor samarbeid mellom forvaltningsorganer kan være svært vanskelig å få til.

Videre er det også viktig å huske på at Russland er et enormt land og Malasjkevitsj har ikke bare ansvaret for Barentshavet, men også andre havområder. Dette innebærer at Malasjkevitsj og de andre i avdelingen hele tiden må prioritere. Fra norsk side er det et inntrykk av at den russiske part nettopp har prioritert miljøsam arbeidet og havmiljøsam arbeidet med Norge. Både Malasjkevitsj og Balakireva svarer på henvendelser og gir tydelige tilbakemeldinger. Dette er ingen selvfølge. Det bilaterale samarbeidet var tidligere preget av uklare signaler fra den russiske part og manglende oppmøte på avtalte møter. Det bilaterale samarbeidet og havmiljøsam arbeidet har som nevnt i kapittel 3 imidlertid bedret seg betydelig de senere år. Dette gjelder spesielt kommunikasjonen mellom russiske og norske representanter. Tidligere og innenfor andre samarbeidsområder har samarbeidet vært preget av russisk høflighetsrespons. Dette innebærer at de motvillig har sendt personer til møter og svart på henvendelser fordi det er forventet av dem, og ikke på grunn av noen egen interesse for samarbeidet. Malasjkevitsj har derimot vist en genuin interesse for samarbeidet og stiller ofte opp. Hun har også deltatt på en rekke fagseminarer i forbindelse med samarbeidet. Videre gir Malasjkevitsj tydelige signaler til de norske motparter om hvilke prosjekter de er interesserte i, og sier klart fra hvis det er noe som ikke er interessant. I andre samarbeid får en ofte ikke indikasjoner på manglende interesse fra russisk side, før en kommer til implementeringsfasen hvor den manglende interessen kommer til uttrykk i treg respons og at ingenting blir gjort ([intervju] 2008). Andre samarbeidsrelasjoner med Russland er fortsatt preget av slike kommunikasjonsproblemer og manglende oppfølging fra russisk side. Dette gjelder blant annet arbeidet i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe.⁴⁴ Russland hadde formannskapet i denne gruppen fra 2005-2007. En periode preget av lite fremdrift i samarbeidet. Etter ønske fra den russiske part ble det under miljøarbeidsgruppen opprettet undergrupper innenfor aktuelle områder. De nordiske partene har utnevnt nasjonale representanter til de tre gruppene mens det ser ut til at den russiske part,

⁴⁴ Barentssamarbeidet ble etablert som et forum for samarbeid mellom de nordiske landene i 1993. Miljøarbeidsgruppen ble opprettet i 1999 med det formål å utvikle og koordinere miljøsam arbeidet i Barentsregionen. Formannskapet i arbeidsgruppen roterer annet hvert år mellom Norge, Sverige, Russland og Finland.

Naturressursministeriet, har hatt store problemer med å følge opp sitt eget forslag. Her spilte blant annet konflikter innad i det russiske byråkratiet inn, noe som jeg vil komme nærmere inn på nedenfor.

Norge tok i 2008 over formannskapet i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe. I denne sammenheng ble det blant annet avholdt et møte i arbeidsgruppen og undergruppene i Tromsø 9-11 april 2008. Norsk side hadde i forkant av møtet i Tromsø, bedt den russiske part om å utnevne sine representanter. Fra norsk side ble det sett på som viktig at de russiske delegatene representerte sentrale russiske myndigheter slik at de kunne snakke på vegne av den russiske føderasjonen og at de kunne rapportere til Naturressursministeriet etter møtet. På et tidspunkt så det likevel ut til at Russland ikke ville sende noen fra Naturressursministeriet til møtet, og de hadde kort tid før møtet bare en representant for lokale myndigheter klar som undergrupperepresentant. Dette ble blant annet forklart med at Naturressursministeriet hadde bedt Forurensningstilsynet om å utnevne en representant til en av undergruppene. Men tilsynet hadde ikke fulgt opp denne henvendelsen. Videre ble budsjettmessige årsaker lagt til grunn for manglende representanter. Etter lett press fra den norske part stilte likevel den russiske part i siste liten med to representanter fra Naturressursministeriet, og klarte dermed å stille med delegater til alle undergruppene. Dette eksempelet viser at det ikke er en selvfølge at samarbeid med Russland oppleves som forholdsvis problemfritt. For å forstå hvorfor havmiljøsam arbeidet fremstår som et relativt vellykket samarbeid er en nødt til å se på de personene som er involvert i dette samarbeidet på russisk side.

En kan tolke Malasjkevitsj positive innstilling til havmiljøsam arbeidet blant annet ved at samarbeidet er et redskap for å nå de mål og utføre de oppgavene hun har blitt tildelt. Samarbeidet blir en rasjonell måte å løse problemer knyttet til forvaltning av nordområdene. Siden Naturressursministeriet ikke vektlegger miljø i særlig stor grad kan samarbeidet med Norge bidra til måloppnåelsen på russisk side gjennom tilgang til norske midler og ekspertise ([intervju] 2008).

Som tidligere nevnt er Hav-1 et av hovedprosjektene i havmiljøsamarbeidet. Dette prosjektet har som mål å utføre en felles kartlegging av miljøtilstanden i Barentshavet. Malasjkevitsj har uttalt at hun ønsker at dette prosjektet skal være et første skritt på vei til en russisk forvaltningsplan for russisk del av Barentshavet. På havmiljømøtet i Tromsø ble det likevel en lengre diskusjon mellom norsk side og russisk side angående omfanget av prosjektet. Når det gjelder de problemer som oppstod på møtet knyttet til Hav-1 bestod disse i hovedsak av økonomiske utfordringer. Prosjektet var blitt langt mer omfattende enn opprinnelig avtalt. Faglig sett så det derimot ut til å være utstrakt enighet. Malasjkevitsj hadde skaffet til veie nok midler til å dekke de kostnadene som opprinnelig var avtalt, men under den nye prosjektbeskrivelsen ville dette på langt nær være nok. I denne sammenheng er det viktig å understreke at Malasjkevitsj er under press om å ikke bruke mer ressurser enn det som er nødvendig, da miljøet politisk sett prioriteres veldig lavt ([intervju] 2008).

Samtidig må hun ha politisk ryggdekning for det hun gjør, og i den grad Malasjkevitsj har dette, blir det fra norsk side oppfattet som hun gjennomfører det som blir avtalt ([intervju] 2008). Viseminister Varlamov i Naturressursministeriet har i følge norsk side uttalt at han er interessert i havmiljøsamarbeidet. På kommisjonsmøte i Molde uttalte han, som nevnt tidligere, et håp om å kunne få til en felles norsk-russisk forvaltning av Barentshavet. Dette bekreftes av Kolesnikov som uttaler at Russland ser på de norske erfaringene med utarbeidelse av Forvaltningsplanen for Barentshavet som interessante, og i denne sammenheng blir havmiljøgruppen sett på som et godt grunnlag for fremtidig utarbeidelse av mulige felles tilnærminger til utnyttelse av Barentshavets ressurser (Kolesnikov [intervju] 2008). Videre blir det satt av penger på budsjettet til å holde samarbeidet i gang, noe som tyder på en viss interesse for å se at samarbeidet fortsetter ([intervju] 2008). Til tross for dette er hovedinntrykket fra norsk side at den politiske interessen for samarbeidet er lav. Uten interesserte individer nedover i systemet ville det ikke være mulig å oppnå det som har blitt oppnådd ([intervju] 2008).

Videre ser en at det har kommet russiske forslag til ny arbeidsgruppe og dermed en utvidelse av samarbeidet. Imidlertid ser en at forslaget til ny arbeidsgruppe, samt at det fra norsk side ble sett på som nødvendig å legge inn en tur til Hydros anlegg på Aukra under møtet i Molde, kan indikere at det er ressursforvaltningsdelen av samarbeidet som får politisk oppmerksomhet på russisk side. Med tanke på miljøvernets svake stilling og det sterke fokus på naturressursutnyttelse i Naturressursministeriet er dette kanskje ikke så rart. Dette kan videre føre til at eksperter og byråkrater på lavere nivå også vil vektlegge prosjekter knyttet til ressursutnyttelse og konsekvenser av dette, da disse kan være lettere å få politisk gjennomslag for.

En annen aktør som er viktig i denne sammenheng er lederen for internasjonal avdeling, Majdanov. Han har gitt uttrykk for at han er mest interessert i internasjonalt samarbeid knyttet til forretningsvirksomhet og naturressursutnyttelse. Da han tiltrådte sin stilling ba han blant annet om å få utarbeidet en liste over norske firmaer som Naturressursministeriet kunne samarbeide med. Fokuset på forretningsvirksomhet har imidlertid dempet seg de senere årene og samarbeidet fortsetter i stor grad som før. Ved at lederen for avdelingen er såpass interessert i forretningsvirksomhet og ressursutnyttelse kan også bidra til å forsterke fokuset på naturressursutnyttelse som nevnt ovenfor.

Dette er i tråd med poenget som er nevnt i kapittel 3.3 om at et miljøvernssamarbeid som også inkluderer et fokus på ressursutnyttelse vil vekke større interesse hos russerne. Dette er samtidig i tråd med norske ønsker om en mer helhetlig økologisk forvaltning av Barentshavet, da en slik forvaltning fordrer at fiskeri, transport og petroleum inkluderes. Problemet i denne sammenheng blir å sørge for at ressursutnyttelse ikke overkjører hensynet til havmiljøet, men at disse sees i sammenheng. Videre kan et økt fokus på ressursutnyttelse også tvinge frem en bedre koordinering på russisk side. Dette er imidlertid et formidabelt hinder å overvinne, og samarbeidet kan like gjerne stoppe opp som følge av manglende samarbeid mellom de ulike relevante russiske organene.

Et annet aspekt som er av sentral betydning for samarbeidet er at graden av personavhengighet i samarbeidet. Fra norsk side er det en oppfattelse om at initiativer fra russisk side er sterkt personavhengig. Hvis en relevant stilling på russisk side blir besatt av en ny person kan samarbeidet ta en ny retning og gamle prosjekter kan stoppe opp. Bitsjuk, som var arkitekten bak det russiske forslaget beskrevet i kap. 3.3.2, har ikke lenger den stillingen han hadde da han kom med dette forslaget. Fra norsk side hersker det derfor usikkerhet om arbeidsgruppen da vil bli noe av. Det er derfor viktig for fremdriften i samarbeidet at det er en viss stabilitet i de sentrale personene på russisk side som jobber med havmiljø og aspekter knyttet til dette.⁴⁵ Det er forventet store omorganiseringer i russisk forvaltning som følge av presidentvalget, noe som kan føre til utskiftninger i personalet og total omorganisering av miljøbyråkratiet. Med tanke på den fremtredende stillingen til Malasjkevitsj innen havmiljøsamarbeidet kan en omorganisering som omfatter henne få konsekvenser for samarbeidet. Malasjkevitsj har imidlertid gitt inntrykk av at hun sitter trygt og det er derfor håp om at omorganiseringene derfor ikke vil lamme havmiljøsamarbeidet på samme måte som andre samarbeidsprosjekter kan bli lammet ([intervju] 2008).

4.4.3 Handlingskanaler

I følge byråkratimodellen er handlingene til styresmaktene et utfall av interne politiske utfall. Jeg har tidligere i oppgaven vist at havmiljøsamarbeidet mest sannsynlig ikke har sterke føringer fra Kreml, da det ikke er et viktig nok tema i den nasjonale settingen. Dermed blir det handlingene til aktørene i Naturressursministeriet som er den formende faktoren for havmiljøsamarbeidet. Forhandlinger og handlingskanaler innen ministeriet spiller da en viktig rolle.

⁴⁵ Problemet med personavhengighet relaterer til et problem som ble fremhevet på møtet i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe i Tromsø 10-11. april 2008, nemlig mangelen på institusjonelt minne og kontinuitet. Dette er spesielt et problem når det skjer omstruktureringer i Russland, hvor det da blir problematisk for ulike samarbeidspartnere å vite hvem de skal henvende seg til.

Posisjonene til de sentrale spillerne avgrenser aktørens handlingsrom og handlingskanalene bestemmer hvem som har mulighet til å handle.

Allison (1969:710) hevder at aktørenes gjennomslagskraft blant annet avhenger av aktørenes evne til å vinne forhandlingsspillet. I en situasjon hvor SOPS ser ut til å motarbeide internasjonalt samarbeid heller enn å legge til rette for det, vil slik gjennomslagskraft og forhandlingsspill bli desto viktigere. Handlingskanalene legger føringer for hvordan utfall blir produsert, og hver spiller må velge de spill hvor det er en viss sjanse for suksess.

Det er vanskelig å si noe om handlingskanalene i Naturressursministeriet. I det russiske samfunnet spiller makt og hierarki en mye større rolle enn i det norske. Dette har betydning også for handlingskanalene i byråkratiet. Dette gir seg blant annet utslag i autoritetstro. Det vil si at sjefens holdninger er helt avgjørende for hva som blir gjort. Dette har også innvirkning på beslutningsnivået i byråkratiet. Det er nemlig en tendens til å prøve å få alle beslutninger godkjent på høyest mulig nivå. Embetsmennene i byråkratiet vil helst ha godkjenning for sin beslutning fra høyeste sjef i sine respektive etater eller avdelinger. Videre bærer det russiske byråkratiet trekk av klientellisme, som var et trekk som også gjorde seg gjeldene i sovjettiden. En karriere i byråkratiet er avhengig av hvem du har som "patron." En god patron, samt flest mulige lojale klienter, kan gi reell innflytelse. Denne innflytelsen er i de fleste tilfeller i samsvar med hierarkioppbygningen (Willumsen 2002:113-115).

Alle disse faktorene kan virke inn på handlingskanalene i Naturressursministeriet, men jeg har ikke noe grunnlag for å si noe om hva slags effekt de har på de enkelte aktørene denne oppgaven omhandler. Det ser imidlertid ut som om Malasjkevitsj har en hel del gjennomslagskraft i ministeriet. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at hun klarer å sikre midler til samarbeidet, til tross for liten politisk interesse. Det faktum at hun også ikke har gitt inntrykk av å føle seg truet av de ventede omorganiseringene indikerer også at hun har et vist maktgrunnlag i ministeriet ([intervju] 2008).

Som nevnt i kapittel 4.3.5 er internasjonal avdeling i Naturressursministeriet relativt liten. Avdelingen har også krympet de siste årene. Det at havmiljøsam arbeidet blir ledet av en annen avdeling enn internasjonal avdeling, kan kanskje være en fordel i denne sammenheng. Nye kutt i budsjetter har rammet internasjonal avdeling og de siste meldingene går ut på at dette fører til at bare en representant for Naturressursministeriet kan delta på internasjonale møter. De økonomiske midlene ser dermed ut til å legge sterke begrensninger på det norske samarbeidet med Russland. Dette er likevel også et spørsmål om prioriteringer og som nevnt i forrige kapittel er ikke internasjonalt miljøsam arbeid høyt på dagsorden i Naturressursministeriet. Jeg vil derfor ikke karakterisere dette som et rent økonomisk problem. Det er heller en kombinasjon av begrensede midler og manglende politisk oppmerksomhet som her spiller inn. Hvilke effekter disse nye kuttene vil ha for havmiljøsam arbeidet er på nåværende tidspunkt uklart. Det kan føre til at de interesserte personer på russisk side må jobbe enda hardere for å få gjennomslag for prosjekter under samarbeidet og godkjenning til bruk av midler.

4.4.4 Konklusjon

Byråkratimodellen er svært informasjonskrevende. Tilgang til alle de relevante aspektene på russisk er kanskje bare mulig for en som er en del av byråkratiet og forhandlingene på russisk side. Jeg har derfor måttet lene meg på informasjon basert på observasjon fra møtene jeg var tilstede på, og på oppfattelsen av situasjonen hos den norske motpart. Jeg tror likevel at dette er tilstrekkelig til å kunne si noe om modellens forklaringskraft og dermed vise at de aspekter som inngår i denne sammenheng, er viktige når en skal forstå russisk politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet.

Den norske part ser ut til å se på personlige relasjoner og enkeltpersoner som veldig viktig for miljøvernssamarbeidet. Dette inntrykket gikk igjen hos alle personene jeg var i kontakt med på norsk side. Dette underbygges for øvrig også av Willumsen (2002) sitt studium av russisk byråkrati. Hvis ikke de involverte aktørene på russisk

side hadde vært interessert i og hatt muligheten til å gjøre en innsats, ville sannsynligvis samarbeidet stoppet opp da den generelle strukturen i byråkratiet ikke støtter opp om samarbeidet i særlig grad, og det ikke ser ut til at det er sterke føringer fra Kreml.

Byråkratimodellen er dermed den modellen som viser størst forklaringskraft når det gjelder å forstå russisk politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet med Norge. Mens den rasjonelle-aktør-modellen og organisasjonsprosessmodellen skisserer de strukturelle begrensningene, er det byråkratimodellen som bidrar til å forstå den konkrete russiske politikken. Dette viser betydningen av de ulike konseptuelle linsene og hvordan de former analysen av det empiriske materialet. For å få en mest mulig nyansert analyse er det derfor nødvendig å ta i bruk de tre modellenes ulike analysenivåer.

5. Konklusjon

5.1 Innledning

Jeg vil i dette kapittelet gi en oppsummering av de viktigste resultatene i denne studien. Deretter vil jeg komme med noen betraktninger knyttet til valg av teori og metode. Til slutt vil jeg gjøre meg noen tanker når det gjelder implikasjoner og videre forskning.

5.2 Problemstilling og analyseresultater

Problemstillingen som har vært grunnlaget for oppgaven bygger på et ønske om å forstå den russiske politikken ovenfor havmiljøsamarbeidet med Norge. Hvorfor er det slik at havmiljøsamarbeidet ser ut til å fungere bra? Dette spørsmålet er viktig fra et norsk synspunkt da forvaltning av nordområdene blir sett på som et sentralt punkt og en viktig fremtidig utfordring i norsk politikk og forvaltning. Dette har blant annet vist seg i utarbeidelsen av den norske forvaltningsplanen for norsk del av Barentshavet og Lofoten og Regjeringens nordområdestrategi.

Russland ser ut til å ha kommet den norske part i møte når det gjelder vektleggingen av havmiljøforvaltning innenfor miljøsamrådet. Med dette som utgangspunkt utarbeidet jeg, med grunnlag i det teoretiske rammeverket til Allison (1969) og Allison og Zelikow (1999), tre hypoteser for hva som kan være årsaken til russisk politikk på dette området.

Den første hypotesen tok utgangspunkt i den rasjonelle-aktør-modellen, og antok at russisk politikk ovenfor havmiljøsamarbeidet var et resultat av en enhetlig strategi i nordområdene. Spesielt spiller den forventede utviklingen i dette området en viktig rolle, hvor russiske nasjonale interesser bidrar til at Russland posisjonerer seg. Denne modellen gir imidlertid ikke noe entydig svar på hvorfor Russland er en aktiv deltaker

innen havmiljøsamarbeidet. Rene økonomiske interesser skulle tilsi en politikk hvor miljøhensyn som kan legge en demper på profitten fra petroleumsaktiviteten ville blitt motarbeidet. Det ser imidlertid ut til at Naturressursministeriet er interessert i en fortsettelse av havmiljøsamarbeidet. Motarbeidelse av miljøreguleringer kan for så vidt finne sted, men dette vil ikke være i tråd med en rasjonell aktør da dette innebærer at forskjellige deler av byråkratiet trekker i ulike retninger. En slik situasjon er i større grad i overensstemmelse med organisasjonsprosessmodellen.

En av årsakene til at den rasjonelle-aktør-modellen ikke kan forklare havmiljøsamarbeidet i særlig grad, kan være at miljøpolitikk ikke er viktig nok til å være under en sterk enhetlig styring fra Kreml. Samtidig har jeg vist at enheten også i et så sentralt område som sikkerhetspolitikken kan diskuteres. Hvis ikke områder av så sentral betydning for nasjonen som sikkerhet og økonomi er drevet av en enhetlig politikk, så er det lite sannsynlig at mindre samarbeidsområder innenfor miljøpolitikken er det. Videre kunne en, ved en enhetlig politikk hvor miljøsam arbeid ble vektlagt, forvente at det russiske miljøbyråkratiet hadde bedre vilkår enn det som er tilfellet nå. Det ser heller ut som miljøbyråkratiet bevisst er bygget ned og svekket. Hensynet til miljø er riktignok inkorporert i Russlands offisielle doktriner, men dette er ingen garanti for at det faktisk bidrar til økt gjennomslagskraft for miljøvern i russisk politikk. Det kan fremstå som et paradoks at miljøvern har blitt inkorporert i både doktrinen for regulering av maritime aktiviteter, så vel som sikkerhetsdoktrinen, rundt samme tid som det russiske miljøbyråkrati ble kraftig vingeklippet. Til tross for at Putin nylig uttalte at "protection of the environment should become a systematic and daily responsibility at all levels of government,"(Putin sitert i Meyer 2008), fremstår nedprioriteringen av miljøvern som en bevisst politikk fra myndighetenes side. Organisasjoner og grasrotbevegelser som kjemper for miljøvern møter fortsatt vanskeligheter hos myndighetene,⁴⁶ og Putins karakteristikk av slike organisasjoner som upatriotiske elementer illustrerer den generelle holdningen til myndighetene når

⁴⁶ Se blant annet Meyer (2008).

det gjelder uavhengige miljøvernorganisasjoner. Økonomisk vekst vil fortsatt være hovedprioriteten i Kreml.

Den andre hypotesen tok utgangspunkt i organisasjonsprosessmodellen og hevdet at havmiljøsam arbeidet er blitt en del av Naturressursministeriets SOPs. Dette innebærer at samarbeidet fortsetter og utvikles som følge av innarbeidede rutiner. Jeg viste i min analyse av russisk byråkrati at det er en sterk fragmentering og mangel på horisontalt samarbeid innen for byråkratiet. Ulike deler av byråkratiet kjemper for sine territorier. Et eksempel på dette er at det lenge har vært et anstrengt forhold mellom miljømyndigheter og fiskerimyndigheter i Russland. Disse forholdene kan sies å være i overensstemmelse med organisasjonsprosessmodellen. Det er likevel slik at den ikke kan forklare Russlands politikk ovenfor havmiljøsam arbeidet. Miljø er en underprioritert aktivitet i Naturressursministeriet. Dette er også tilfellet når det gjelder deltakelse i utstrakt internasjonalt samarbeid. Dette forsterkes gjennom en generell skepsis i det russiske samfunn når det gjelder Vesten og miljøvernets perifere stilling i russisk samfunnsdebatt. I tillegg bidrar et omfattende, men samtidig mangelfullt lovverk, til at implementering av miljøreguleringer ikke er en selvfølge. Modellen forklarer dermed ikke hvorfor det fra norsk side oppfattes som at havmiljøsam arbeidet er vellykket og at det kommer nye initiativer fra den russiske part. Det ser heller ut til at samarbeidet fungerer godt til tross for oppbygningen av det russiske byråkratiet og Naturressursministeriets SOPs. Havmiljøsam arbeidet kan riktignok karakteriseres som en utvidelse eller videreføring av det bilaterale miljøvernssamarbeidet, og dermed på sett og hvis som en del av ministeriets rutiner. Det faktum forklarer likevel ikke hvorfor samarbeidet fungerer relativt godt i forhold til andre samarbeid som har foregått over lenger tid, og som derfor også vil være innarbeidet i ministeriet. Organisasjonsprosessmodellen ser dermed ut til å forutsi at samarbeidet ikke skulle fungert i særlig grad. Modellen kan derfor sies å trekke i motsatt retning av mye av den observerte politikken til den russiske part innenfor havmiljøsam arbeidet.

Min tredje hypotese tok utgangspunkt i den byråkratiske politikk modellen, og går ut i fra at Russlands politikk ovenfor havmiljøsamarbeidet med Norge er et resultat av interessene til enkelte eksperter og byråkrater. Politikken er dermed et utfall av dragkamper innad i byråkratiet. Det ser ut til at nettopp denne modellen har størst forklaringskraft. Jeg har vist at den norske part oppfatter enkeltpersoner på russisk side, og gode personlige relasjoner utviklet over flere år, som avgjørende for samarbeidet. I et samarbeid er det viktig med god kommunikasjon og klare tilbakemeldinger, og i forhold til andre samarbeid med Russland er det nettopp dette som gjør at havmiljøsamarbeidet ser ut til å fungere relativt bedre. Spesielt Malasjkevitsj og Balakireva fremheves som gode samarbeidspartnere som viser spesiell interesse for å få samarbeidet til å fungere.

Denne modellen kan dermed forklare hvorfor havmiljøsamarbeidet ser ut til å fungere relativt bedre enn for eksempel arbeidet i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe. Hvis begge samarbeidsformene i all hovedsak var styrt av rutinene i Naturressursministeriet, slik som organisasjonsprosessmodellen antar, ville en forvente at de var preget av de samme problemene. Dette er imidlertid ikke tilfellet i like stor grad. Det er dermed grunn til å anta at personene i Naturressursministeriet som jobber med havmiljøsamarbeidet har større gjennomslagskraft i de interne forhandlingene i ministeriet, og at de har større interesse av å se at samarbeidet fungerer.

Det at samarbeidet er såpass avhengig av enkeltpersoner og relasjoner mellom den norske og russiske part fordrer at det er en viss stabilitet når det gjelder de involverte personene. Videre kan det sies å kunne utgjøre et problem at samarbeidet ikke er forankret som en del av SOPs eller en enhetlig politikk fra Kreml. Dette gjør at samarbeidet kan være sårbart ovenfor endringer i personalet i Naturressursministeriet.

Havmiljøsamarbeidet er dermed avhengig av miljøbyråkratene og deres gjennomslagskraft i Naturressursministeriet. Dette er viktig å ha i tankene når det gjelder norske ønsker om å samarbeide med Russland om en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. Russiske eksperter ser kanskje interessen av et

slikt samarbeid, men deres politiske gjennomslagskraft er minimal.⁴⁷ Når det gjelder det norske ønsket om en økosystembasert forvaltning av Barentshavet, så er ikke dette en fremmed tanke for russiske forskere. Et eksempel på dette er at bevaring av biodiversitet i Russland, har vært fundert i en økosystembasert tilnærming helt siden 1916.⁴⁸ Videre er det viktig å ha i mente når en ser for seg en slik økosystembasert forvaltning, at russisk byråkrati, som nevnt tidligere, er svært sektorbasert. Et økosystembasert forvaltning innebærer nettopp et sektorovergripende samarbeid. Til tross for faglig interesse fra russisk side er lite realistisk at disse problemene blir overvunnet med det første.

5.3 Noen teoretiske og metodologiske betraktninger

Det er for mange variabler og for mye informasjon i et casestudium som dette til å kunne gi en fullstendig forklaring hvor alle tenkelige variabler er inkludert. Forklaringen må derfor konsentreres rundt de viktigste faktorene. For å utarbeide hypoteser og organisere det empiriske materialet tok jeg derfor i bruk det teoretiske rammeverket til Allison (1969). Dette bidro til å sette søkelys på viktige, men relativt ulike faktorer innenfor de tre ulike modellene. Både de overordnede strategiske forhold samt forhold på samfunns-, organisatorisk- og individnivå ble trukket inn. Som Allison (1969:716) understreker kan organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen bidra til forbedringer i forklaringskraft til problemer som vanligvis bare blir forklart ut i fra det rasjonelle aktør perspektivet. Fullstendige analyser med de to modellene krever imidlertid store mengder informasjon. Han hevder likevel at

⁴⁷ Eller som Hønneland (2007b) uttrykker det: "Når norske miljøbyråkrater kan rapportere at de har russerne med på laget i arbeidet med en norsk-russisk helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet, tar man kanskje ikke innover seg at "russerne" i dette tilfellet er miljøbyråkrater uten noen form for innflytelse i den russiske regjeringen. (Et politikktutformende russisk miljøbyråkrati har ikke eksistert siden statskomiteen for miljøvern ble lagt ned i 2000.) Legger vi til at det russiske byråkratiet er ekstremt sektorisert, er det kanskje å ta vel hardt i hevde at "Russland" selvsagt er like interessert i helhetlig havforvaltning som regjeringen i Norge."

⁴⁸ Galina Veselova fra Naturressursministeriet, i Møte i subgruppe for naturvern i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe i Tromsø 9. april 2008.

selv i situasjoner hvor tilgangen på informasjon er betydelig begrenset, vil bruk av modellene bidra til forbedring i forklaringskraft.

Byråkratimodellen har skapt utfordringer når det gjelder tilgang på empiri, og jeg har i stor grad måttet lene meg på informasjon og oppfatninger jeg har fått gjennom intervjuer med representanter for den norske part. Jeg vil likevel hevde at dette har gitt meg nok informasjon til å danne meg et bilde av situasjonen og dermed bedret oppgavens forklaringskraft.

Det at den rasjonelle-aktør-modellen ikke gir noe enhetlig svar på problemstillingen stemmer for så vidt med Underdal (1984:76) som antar at jo mer spesifikt det saksområdet en studerer, jo mer vil de komplekse modellene bidra. Jeg vil likevel hevde at dette ikke automatisk gir noe grunnlag for å utelukke modellen a priori. Selv om modellen i dette tilfellet ikke har gitt det svaret jeg var ute etter, har den bidratt til å klargjøre de strategiske interesser som kan tenkes å spille inn på politikken, selv om de i seg selv ikke fører til en enhetlig politikk. Som nevnt i teorikapittelet er det ikke nødvendigvis slik at en persons oppfattelse av egen interesse ikke sammenfaller med nasjonal interesse. Kartlegging av de nasjonale interesser er derfor viktig for å identifisere det sannsynlige handlingsrommet som de ulike aktørene handler innenfor. Det er rimelig å anta at de fleste handlinger i det minste må begrunnes ut i fra nasjonale interesser.

Arnold Wolfers (referert i Underdal 1984) har foreslått at det rasjonelle aktørparadigmet mest sannsynlig ville være mest valid på saksområder innenfor "the pole of power," hvor det oppstår en trussel mot vitale mål, eller på saksområder som faller innenfor "the pole of indifference," hvor saksområdet rangerer lavt hos beslutningstakere (Underdal 1984:76-77). I dette tilfellet vil jeg karakterisere miljøvern, og dermed også havmiljøsam arbeidet, som å falle under "the pole of indifference." Dette fører likevel ikke til en enhetlig politikk. I stedet bidrar det til at føringene fra Kreml er svake og byråkratiet dermed får mer spillerom. Underdal (1984:77) hevder på sin side at det som her er avgjørende er i hvilken grad saksfeltet kan karakteriseres som preget av nasjonal konsensus eller som et kontroversielt tema

med sterke subgruppeinteresser. Han hevder i denne sammenheng at den rasjonelle aktør vil være mer valid i det første tilfellet, og mindre valid jo mer kontroversielt temaet er. Miljøvern i Russland kan karakteriseres som relativt konsensuspreget, da det er liten folkelig eller politisk interesse på området og heller ingen sterke miljøvernorganisasjoner. Dette aspektet skulle dermed også tilsi en enhetlig politikk. Likevel ser altså dette ikke ut til å være tilfellet.

Et annet poeng er at den rasjonelle-aktør-modellen, som Underdal (1984:77) hevder, kanskje passer bedre jo mindre komplekst et politisk system er, og jo nærmere systemet faktisk ligner et hierarki eller er karakterisert av en enhetlig vinnende koalisjon. Som Skedsmo (2007) understreker så har Putin gjennomført en politisk og administrativ prosess der makten har blitt sentralisert. Han hevder imidlertid at en ikke derfra må trekke den konklusjon at Russland er styrt ut i fra vilje. Russland må, i følge Skedsmo, ikke oppfattes som en enhetlig, rasjonell aktør. Det er mange viljer og til dels konkurrerende interesser bak maktutøvelsen. Likevel er det en viss grad av konformitet ved at det russiske statsapparatet består av en servil elite. Denne eliten gjennomfører den politikken som de tror Putin vil at de skal, blant annet for å kunne beholde sine maktposisjoner. Det er liten grunn til å tro at dette aspektet av russisk politikk vil endre seg etter presidentvalget. Det som blir interessant er imidlertid maktforholdet mellom president Medvedev og statsminister Putin.

Den rasjonelle-aktør-modellen gir altså ingen forklaring på den russiske politikken ovenfor havmiljøsamarbeidet, men den har kartlagt mulige strategiske interesser. Organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen derimot gir et mer inngående bilde av den russiske miljøpolitikken. Organisasjonsprosessmodellen bidrar i stor grad til å forstå de begrensninger som aktørene, som er fokus for byråkratimodellen, handler innenfor. Modellene er derfor nært knyttet opp til hverandre. Jeg har imidlertid vist at utfallet av de to modellene i dette tilfellet er forskjellige. Mens organisasjonsprosessmodellen i dette tilfellet tilsier at havmiljøsamarbeidet skulle hatt veldig vanskelige levekår, viser byråkratimodellen hvorfor samarbeidet likevel fungerer. Det faktum at organisasjonsprosessmodellen og byråkratimodellen her

trekker i ulike retninger, understreker poenget i teorikapittelet: Selv om modellene er beslektet, bør de i utgangspunktet behandles hver for seg. Mens organisasjonsprosessmodellen best forklarer de institusjonelle begrensninger i samarbeidet, er det byråkratimodellen som best kan forklare de enkelte beslutninger. Dette henger sammen med den ulike logikken i de to modellene. De to modellene bringer dermed begge med seg innsikt, til tross for de metodologiske problemene som knytter seg til dem, spesielt byråkratimodellen. Utelatelse av byråkratimodellen på grunnlag av dens kompleksitet og operasjonaliseringsproblemer gjør kanskje arbeidet enklere for forskeren, men gjør også undersøkelsen fattigere.

5.4 Implikasjoner for praktisk politikk

Denne oppgaven har vist at det i stor grad er enkeltpersoner og gode relasjoner som driver havmiljøsam arbeidet videre. Dermed blir det viktig med en viss kontinuitet i personene og samarbeidsrelasjonene mellom Norge og Russland innen miljøvern. Dette er imidlertid et skjørt aspekt, da store reorganiseringer finner sted i russisk byråkrati med jevne mellomrom. Nye dyptgripende reorganiseringer er ventet å finne sted nå som Medvedev har tatt over presidentembetet. Det har ikke vært denne oppgavens mål å generalisere utover det norsk-russiske havmiljøsam arbeidet. En kan likevel anta at personlige relasjoner også kan være en faktor i andre samarbeid med Russland. Å utarbeide gode relasjoner til de russiske samarbeidsparter vil dermed kunne spille en rolle for et vellykket samarbeid. I tillegg kan forhold slik som det russiske byråkratiets sektorisering, uklar ansvarsfordeling og de stadige omorganiseringene,⁴⁹ også være relevant for andre samarbeidsrelasjoner med Russland.

⁴⁹ Problemet med de stadige omorganiseringene ble understreket av en russisk representant på møte i Barentsrådets Subgroup on Nature Protection i Tromsø 9. april. Hun viste til at med den nye presidenten kan det følge restruktureringer i alle ministeriene. Hun understreket derfor at det er viktig at samarbeidspartnere forstår hvilke problemer dette skaper for dem. Dette viser at problemer knyttet til omorganiseringer mest sannsynlig er relevante innenfor det meste av byråkratisk samarbeid med Russland.

Etterord

Russisk politikk og byråkrati er i stadig omveltning, og nye endringer skjer ofte. Det er derfor nesten umulig å skrive en oppgave som er fullstendig oppdatert. Informasjonen i oppgaven når det gjelder miljøbyråkratiet i Russland er derfor oppdatert per 7. mai 2008. Det har imidlertid funnet sted noen endringer i det russiske miljøbyråkratiet siden det.

7. mai 2008 tok Medvedev over presidentstolen i Russland. Putin ble umiddelbart utnevnt som statsminister. Jeg har flere steder i denne oppgaven nevnt den usikkerhet og de spekulasjoner som har knyttet seg til presidentvalget og de omorganiseringene som vanligvis følger av et slikt politisk skifte. Bare kort tid før denne oppgaven gikk i trykken, kom det nye opplysninger knyttet til presidentvalgets konsekvenser for Naturressursministeriet. For det første vil ministeriet skifte navn til Ministeriet for Naturressurser og Miljø (økologi). Om dette imidlertid indikerer en økt vektlegging av miljø i ministeriet er likevel alt for tidlig å si noe om. For det andre vil ministeriet beholde sin politiske ledelse ved minister Trutnev. Dette kan forhåpentligvis indikere en viss stabilitet også når det gjelder ansatte på lavere nivå. For det tredje vil Det føderale tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking (Roshydromet) og Forurensningstilsynet (Rostekhnadazor) bli underlagt Ministeriet for Naturressurser og Miljø. Dette betyr at Forurensningstilsynet vil fortsette å eksistere til tross for spekulasjonene om det motsatte. Ved at det blir underlagt ministeriet vil det få en rolle som i større grad ligner på det norske forurensningstilsynet (SFT). Videre vil Det føderale tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking kunne øke ministeriets kompetanse knyttet til klima, noe som kan gjøre det lettere å få til samarbeid på dette området mellom Miljøverndepartementet og Ministeriet for Naturressurser og Miljø. For det fjerde vil ansvaret for skogbruk flyttes fra Ministeriet for Naturressurser og Miljø til Jordbruksministeriet, noe som mest sannsynlig ikke vil ha særlig innvirkning på det bilaterale miljøvernssamarbeidet.

Alt i alt ser det ut til at det bare er mindre endringer som følger av de nye omorganiseringene. Disse omorganiseringene har også ført til at det russiske miljøbyråkratiet ligner mer på det norske miljøbyråkratiet ved at de to tilsynene er underlagt ministeriet. Det ser dermed ut til at omorganiseringene ikke vil føre til store omveltninger, noe som lover bra for det bilaterale miljøvernsamarbeidet, og herunder havmiljøsamarbeidet.

Linn Ising, 14. mai 2008.

Kildeliste

- Adelman, Morris A. (1993): "Modeling World Oil Supply." I: *Energy Journal*, 14 (1) s. 1-33.
- Agreement Draft (2008): *AGREEMENT between Federal Environmental, Industrial and Nuclear Supervision Service (the Russian Federation) and Norwegian Pollution Control Authority on co-operation in control and prevention of environmental pollution*. Draft, 13. Februar 2008.
- Allison, Graham T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." I: *American Political Science Review: Quarterly Journal of the American Political Science Association*, vol.63, nr.3, s:689-718.
- Allison, Graham T. og Morton H. Halperin (1972): "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications." I: *Theory and Policy in International Relations*. Raymond Tater og Richard H. Ullman (red.). Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Allison, Graham T. og Philip Zelikow (1999): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbatov, Alexei (2007): "Bureaucracy on the Rise." I: *Russian in Global Affairs*. Nr. 2, April-June 2007. URL:<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/19/1117.html> [Lesedato 17.04.2008]
- Arbeidsprogram for det norsk-russisk miljøvernsamarbeidet (2007-2008)*: Godkjent på det 12. møte i Den blandete norsk-russiske miljøvernkommissjonen, Moskva, 8. november 2006.
- Art, Robert J. (1973): "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A critique." I: *Policy Sciences*, nr. 4, s. 467-490.
- Baev, Pavel (2007): *The Revival of the North in Military terms*. Foredrag. Russia and the North. Centre for Russian Studies' annual Conference. Nupi, 28.11.2007.
- Bakke, Hallvard og Hugo Overgaard (2007): *Hva skjer i Russland?* Noriss nr. 5 - september 2007. URL:<http://www.noriss.no/index.php?struct=12&join=908> [Lesedato 17.04.2008]
- Barentssea (2008): *Kart over Barentshavet med omkringliggende områder*. URL:<http://www.barentssea.no/gfx/description/barentssea.png> [Lastet ned 15.04.2008]
- Barkdull, John og Paul G. Harris (2002): "Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory." I: *Global Environmental Politics* 2:2, s. 63-91.

-
- Bendor, Jonathan og Thomas H. Hammond (1992): "Rethinking Allison's Models." I: *The American Political Science Review*, Vol. 86, Nr. 2, s. 301-322.
- Bevan, Scott (2008): *Putin, Medvedev courting Russia's green vote*. URL: <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/02/08/2157436.htm> [lesedato 02.05.2008]
- Blakkisrud, Helge (2007): "Russisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik og fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland." I: *Globale Norge - hva nå?*, 19. desember 2007.
- Brev fra viseminister A.I. Varlamov vedr. Arbeidsgruppe for miljø sikkerhet ved sjøtransport av olje langs Russlands og Norges kyst*. 18. desember 2007. [Tilgjengelig hos forfatteren].
- Brev til Erik Solheim fra lederen av den statlige russiske fiskerikomité, A. Krajnij vedr. behovet for kontroll av norsk kystfiske etter laks*. 14. februar 2008. [Tilgjengelig hos forfatteren].
- Brym, Robert J. og Vladimir Gimpelson (2004): "The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s." I: *Slavic Review*, Vol. 63, Nr. 1, s. 90-112.
- Cameron, Fraser og Jarek M. Domanski (2005): "Russian Foreign Policy with Special Reference to its Western Neighbours." I: *EPC Issue Paper*, Nr. 37. 13 juli 2005.
- Carlsnaes, Walter (2002): "Foreign Policy." Kap.17 i *Handbook of International Relations*. Walter Carlsnaes, Thomas Risse og Beth A Simmons (red.). London: Sage Publications
- Cornford, J.P. (1974): "Review: The Illusion of Decision." I: *British Journal of Political Science*, vol. 4, Nr. 2, s. 231-243.
- Darst, Robert G. (2001): *Smokestack Diplomacy: Cooperation and Conflict in East-West Environmental Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Den maritime doktrinen (2001): *Maritime doctrine of the russian federation to the year 2020*. [Tilgjengelig hos forfatteren]
- EIA (Energy Information Administration) (2008): *Country Analysis briefs: Russia*. URL: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/NaturalGas.html> [Lesedato 15.01.2008]
- Frantzen, Bjørn (2007): *Oljetransport fra Russland og bilateralt samarbeid*. URL:http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/miljo_klima/Frantzen.html?id=492832 [Lesedato 15.01.2008]
- Freedman, Lawrence (1976): "Logic, politics and foreign policy processes: A critique of the bureaucratic politics model." I: *International Affairs*, Vol. 52, No. 3, s. 434-449
- Gjelsten, Roald (2002): *Den russiske føderasjonens nasjonale sikkerhetskonsept* URL:<http://www.nor-miltids.com/NMT2002/Nr12/Gjelsten.html> [Lesedato 18.04.2008]

-
- Godzimirzki, Jakub M. (2005a): *The New Geopolitics of the North?* Oslo, Den norske Atlanterhavskomiteé. 42 sider. Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 2.
- Godzimirski, Jakub M. (2005b) "Russia and NATO. Community of values or community of interests?" Kap.3 i *Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin*. Hedenskog mfl. (red). London:Routledge.
- Godzimirski, Jakub M. (2007): *High Stakes in the High North. Russian Norwegian Relations and their Implications for the EU*. Russia/NIS Center, Paris, Russie.Nei.Visions, nr. 25.
- Havforskningsinstituttet (2008): *Økosystemet i Barentshavet*.
URL:<http://www.imr.no/barentshavet/startside> [Lastet ned 12.05.2008]
- Holm-Hansen, Jørn (2008): *Russland i endring: betydning for norsk-russisk prosjektsamarbeid i nord*. Foredrag. Faglig forum. NIBR 27.02.2008.
- Hudson, Valerie M. (2005): "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations." I: *Foreign Policy Analysis*, nr.1. s.1-30.
- Hønneland, Geir (2003): *Russia and the West. Environmental co-operation and conflict*. London: Routledge.
- Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hønneland, Geir (2007a): "Felles forvaltningsplan med Russland?" I: *Russlandsbilder. Nye debattinnlegg om naboskap i nordområdene*. Lars Rowe og Geir Hønneland (red.). Bergen:Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir (2007b): *Hvordan møter vi Putins Russland i Nord?*
URL:<http://www.minerva.as/?vis=nyhet&id=985> 1. mars 2007. [Lesedato 17.04.2008]
- Hønneland, Geir (2008 [muntlig]): *Diverse samtaler*, våren 2008.
- Hønneland, Geir og Anne-Kristin Jørgensen (2002): "Implementing Russia's International Environmental Commitments: Federal Prerogative or Regional concern." I: *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, nr. 8, s. 1223-1240.
- Hønneland, Geir og Jørgen Holten Jørgensen (2006): *Moderne russisk politikk. En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Inderberg, Tor Håkon (2007): *Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken. Kompetent realpolitikk eller kompetansestrid?* FNI rapport.
- Ivanova, Maria (2002): "Environmental Crime and Punishment i Russia: Law as Reason for Breach." I: *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. " Frank Biermann, Rainer Brohm og Klaus Dingwerth (red). Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, s. 77-86.

-
- Jørgensen, Jørgen Holten (2003): *Svalbard og Fiskevernsonen. Russiske persepsjoner etter den kalde krigen*. FNI Rapport nr. 13.
- Jørgensen, Anne-Krisitn (2006): "Russland og vernesonen: retorikk vs. Realiteter." I: *Russlandsbilder. Nye debattinnlegg om naboskap i nordområdene*. Lars Rowe og Geir Hønneland (red.). Bergen:Fagbokforlaget.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kortunov, Andrey (2007): *North as a vector in Russian foreign policy*. Foredrag. Russia and the North. Centre for Russian Studies' annual Conference.Nupi. 28.11.2007.
- Kvale, Steinar (2001): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Light, Margot (2005): "Foreign Policy." Kap. 13 i *Developments in Russian Politics 6*. Stephen White, Zvi Gitelman, and Richard Sakwa (red.). Durham: Duke University Press.
- Lodgaard, Sverre (2008): "Åpent hav i Nord," i *Dagbladet*, 26.01.2008.
URL:<http://www.dagbladet.no/kultur/2008/01/26/525006.html> [Lesedato 27.01.2008]
- Lunde, Synnøve (2007): *Forvaltningsplan for Norskehavet*.
URL:<http://www.kystverket.no/?did=9646628> [Lesedato 30.04.2008]
- Lundestad, Geir (2008): "Et nytt, sterkt Russland." I: *Aftenposten* 31.03.2008.
URL:<http://www.aftenposten.no/meninger/signert/article2338523.ece> [Lesedato 31.03.2008]
- Lynch, Allen C. (2001): "The Realism of Russia's Foreign Policy." I: *Europe-Asia Studies*. Vol. 53. Nr. 1, s. 7-31.
- Lynch, Allen C. (2005): *How Russia is not Ruled. Reflections on Russian Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Makarychev, Andrey S. (2008): *Rebranding Russia: Norms, Politics and Power*. CEPS Working Document No. 283. Februar 2008. URL: <http://www.ceps.eu> [Lesedato 02.05.2008]
- March, James G. og Johan P. Olsen (2004): *The Logic of Appropriateness*. Arena Working Paper 04/09.
- Meyer, Henry (2008): *Deripaska Fights Russian Government Over Waste Claim (Update1)*
URL:<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=a9oO8H.SLwfc&refer=europe> [Lesedato 01.04.2008]
- Michaud, Nelson (2002): "Bureaucratic Politics and the shaping of Policies: Can we measure pulling and hauling games?" I: *Canadian Journal of Political Science* 35:2 s. 269-300.

-
- Miljøstatus i Norge (2008): *Lofoten-Barentshavet*.
URL:http://www.miljostatus.no/templates/themepage____5442.aspx
[lesedato18.01.08]
- NOU (2003:32): *Mot Nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Protokoll fra miljøvernkomisjonens 11. møte* (2005): Oslo, 4.februar.
- Protokoll fra det 3. møtet i den norsk-russiske havmiljøgruppa* (2007): Tromsø, 18.-19. september.
- Protokoll for den 36. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon* (2007): St. Petersburg, 26 oktober.
- Regjeringens nordområdestrategi* (2006): URL:
www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf - [Lesedato 23.04.2008]
- Risa, Mette (2008): *Ordretørke før presidentskiftet*.
URL:<http://e24.no/utenriks/article2406205.ece> [Lesedato 05.05.2008]
- Rowe, Lars (2007) "En ny Russlands-politikk." I: *Aftenposten*. 26.02.2007.
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1660900.ece> [Lesedato 31.03.2008]
- Rowe, Lars og Geir Hønneland, Arild Moe (2007): *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*. Fridtjof Nansens institutt.
- Russian Military Spending* (2008): URL:
<http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget.htm> [lesedato 08.05.2008]
- Russlands nasjonale sikkerhetskonsept og militære doktriner* (2000): Noriss Nr. 4. september 2000. URL: <http://www.europaprogrammet.no/index.php?join=232&struct=16>
[Lesedato 08.05.2008]
- Ryavec, Karl W. (2003): *Russian Bureaucracy. Power and Pathology*. Rowman and Littlefield
- Skedsmo, Pål (2007): *Dissens i Russland – en risikosport*.
URL:<http://www.minerva.as/?vis=artikkel&fid=1756&id=200620071024184468&magasin=ja> [Lesedato 14.04.2008]
- Stokke, Olav Schram (2007): "Kampen om rovfisket i nord." I: *Russlandsbilder. Nye debattinnlegg om naboskap i nordområdene*. Lars Rowe og Geir Hønneland (red.). Bergen:Fagbokforlaget.
- St.meld.nr. 12 (2001-2002): *Rent og rikt hav*. Oslo: Det kongelige utenriksdepartement.
- St.meld.nr. 30 (2004-2005): *Muligheter og utfordringer i nord*. Oslo: Det kongelige utenriksdepartement.

- St.meld.nr. 8 (2005-2006): *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (forvaltningsplan). Oslo: Det kongelige norske miljøverndepartement.
- Strøm, Ole Kristian (2008): *Russerne rustet opp for 1100 milliarder*.
URL:<http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=518071> [Lesedato 25.02.2008]
- Underdal, Arild (1984): "Can We, in the Study of International Politics, Do Without the Modell of the State as a Rational Unitary Actor?" I: *Internasjonal Politikk*. Norsk utenrikspolitisk institutt, s. 63-79.
- Vikitg Nabobesøk!* (2008): Noriss 2002, Nr. 5. desember.
URL:<http://www.noriss.no/index.php?struct=76&join=78> [Lesedato 02.05.2008]
- Webber, Mark og Michael Smith (2002): "Problems and Issues in Foreign Policy Analysis." Kap. 1 i *Foreign Policy in a Transformed World*. Prentice Hall Business and Professional Division.
- Welch, David A. (1992): "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect." I: *International Security*, Vol. 17, Nr. 2, s.112-146.
- Willumsen, Tord (2002): *Russisk byråkrati. En studie av samfunnsutvikling og forvaltningsutvikling i Russland*. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø. Hovedfagsoppgave.
- Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.
- Øien, Jacob Nielsen (2007): *Norsk-russisk forvaltnings samarbeid i Barentshavet: Sektorovergripende grensesamarbeid eller grenseoverskridene sektorsamarbeid?* Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Tromsø. Masteroppgave.
- Østerud, Øyvind (2002): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Åtland, Kristian (2007): "Hvem eier Nordpolen?" i *Aftenposten*. 13.11.07.
URL:<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article2098503.ece> [Lesedato 28.04.2008]

Vedlegg 1: Liste over intervjuer

Jan T. Thompson (04.01.2008), miljø- og energirådgiver ved den norske ambassaden i Moskva.

Magne H. Røed (21.02.2008), seniorrådgiver, Internasjonal avdeling, seksjon for polarsaker og samarbeid med Russland, Miljøverndepartementet.

Anne Berteig (03.03.2008), seniorrådgiver, Internasjonal avdeling, seksjon for polarsaker og samarbeid med Russland, Miljøverndepartementet.

Marit Nyborg (16.04.2008) rådgiver, Internasjonal avdeling, seksjon for polarsaker og samarbeid med Russland, Miljøverndepartementet.

Andrey Kolesnikov (13.04/15.05.2008) 1. sekretær, Den russiske føderasjons ambassade i Norge.

Vedlegg 2: Liste over møter

Møte i den norsk-russiske havmiljøgruppen i Tromsø 18-19. september 2007

Møte i den norsk-russiske miljøvernkommisjonen i Molde 20. november 2007.

Møte i subgruppe for naturvern i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe i Tromsø 9-10. april 2008.

Møte i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe i Tromsø 10-11. april 2008.

