

*Hvilken effekt hadde sentraliseringen i Russland på
fiskerisamarbeidet med Norge?*

Darya Shut



Masteroppgave. Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2012

© Darya Shut

2012

Hvilken effekt hadde sentraliseringen i Russland på fiskerisamarbeidet med Norge?

Darya Shut

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: CopyCat, Rådhusgata 17, Oslo.

Veileder: Olav Schram Stokke

Antall ord: 21326

Sammendrag

Siden 1974 jobbet Norge og Sovjetunionen (senere Russland) sammen sikre en rasjonell forvaltning av fiskeriressurser i Barentshavet. I regi av den norsk-russiske fiskerikommisjonen møtes partene hvert år for å fastsette felleskvoter, bestemme forvaltningsregler og diskutere andre løpende spørsmål angående fiske. Den russiske parts holdninger til sentrale samarbeidsområder har imidlertid variert over tid og som Helen Milner påpeker vil en stats utenrikspolitikk alltid være resultat av politiske prosesser nasjonalt. Siden sentralisering var en av de mest betydningsfulle reformbølger innad i Russland i perioden etter 2000-tallet valgte jeg å undersøke hvordan sentralisering kunne ha bidratt til endringer i russernes forhandlingsposisjon. Endringer i Russlands posisjon vurderes fra tre saksområder: fastsettelse av kvoter, kontroll over fiske og fiskevernsonen rundt Svalbard.

Milners teori tjener som et teoretisk rammeverk, hevder at endringer i en stats forhandlingsposisjon kan være resultat av tre faktorer: aktørenes preferanser, tilgang til makt og tilgang på informasjon blant aktørene. Jeg bruker forhandlingsposisjon og sentralisering som variabler og ser på hvordan preferansene samt tilgang til makt var fordelt mellom to sentrale aktører: interessegrupper og den utøvende aktør. Metodisk er oppgaven en kvalitativ case-studie og problemstillingen undersøkes ved hjelp av semi-strukturerte intervjuer samt at sekundære kilder. Hovedfunnene tyder på at sentralisering hadde bidratt til endringer i russernes forhandlingsposisjon i spørsmålet om fastsettelse av kvoter samt i forbindelse med fiskevernsonen rundt Svalbard. Når det gjelder kontroll over fiske, er svaret mindre tydelig, da det var andre faktorer som hadde større utslag.

Forord

Denne oppgaven ville aldri blitt til uten mine kjære studievenninner Marit Aakre, Vilde Selvig, Ida Dahl Sæter, Vilde Stuvøy Heggen, Miriam Søgner Haugsbø, Cecilie Høyvik, Kristin Bentsen og Hanne Karv. Tusen takk for at dere vær ved min side!

Videre vil jeg takke min veileder, Olav Schram Stokke, for hans konstruktive ideer, hjelp og inspirasjon! Stor takk til Kristin Fjæstad, som aldri sa nei til å se på min oppgave. Dine rettelser var til stor hjelp! Mange takk til NUPI, hvor jeg hadde mulighet til å skrive store deler av dette arbeidet og som bevilget midler til gjennomføring av mitt feltarbeid i Moskva og Murmansk. Jeg vil særlig uttrykke min takknemlighet til Elana Wilson Rowe, Helge Blakkisrud og Indra Øverland for deres verdifulle råd og støtte.

Takk til mine informanter, som ville stille opp for intervju. Mange av dere gjorde et sterkt inntrykk på meg. Takk til Martin Andreas Vik, som trøstet og oppmuntret meg når jeg trengte det. Takk til Hanne Beate Skattør, som kunne hjelpe når det absolutt trengtes. Takk til Raino Malnes som en gang i tiden ga meg boken «*Russisk Svalbardpolitikk: Svalbard sett fra den andre siden*» av Jørgen Holten Jørgensen og som på denne måten inspirerte meg til å skrive om temaet.

Sist, men ikke minst vil jeg takke orkanen «Sandy» som ga meg tid til å tenke på alle de som har hjulpet meg i prosessen.

Darya Shut

New York, oktober 2012.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Hva er en forhandlingsposisjon.....	3
1.2 Metodisk tilnærming	4
1.3 Disposisjon.....	13
2. Endringer i den russiske forhandlingsposisjonen 1990-2010	16
2.1 Fastsettelse av felleskvoter.....	16
2.2 Kontroll over fiske.....	19
2.3 Fiskevernsonen rundt Svalbard.....	22
2.4. Oppsummering.....	27
3. Sentralisering som en mulig uavhengig variabel	28
3.1 Sentralisering.....	28
3.2 Nasjonalpolitikk og internasjonale relasjoner.....	30
3.3 Preferanser.....	32
3.4 Maktfordeling.....	34
3.5 Informasjonsfordeling.....	35
3.6 Anvendelsen av og utfordringer knyttet til modellen.....	36
4. Aktører i den russiske fiskerisektoren	39
4.1 Sentralisering i en russisk kontekst.....	39
4.2 Den utøvende aktør.....	43

4.3 Interessegrupper.....	47
4.3 Oppsummering.....	50
5. Analyse.....	51
5.1 Fastsettelse av felles fiskekvoter.....	52
5.2 Kontroll over fiske.....	57
5.3 Fiskevernsonen rundt Svalbard.....	65
6. Konklusjon.....	65
7. Litteraturliste.....	67

Oversikt over tabeller og figurer

Tabeller

Tabell 2.1	Vitenskapelige anbefalinger og fastsatte torskekvoter i tonn.....	19
Tabell 2.4	Den russiske parts forhandlingsposisjon på 1990- og 2000-tallet.....	28
Tabell 3.1	Desentralisert versus sentralisert statssystem.....	30
Tabell 4.1	Desentralisering og re-sentralisering i Russland 1990-2010.....	43
Tabell 4.4	Utøvende aktører og interessegrupper.....	51

Figurer

Figur 1	Kart over Barentshavet.....	9
Figur 2.3	Kart over fiskevernsonen rund Svalbard.....	23
Figur 4.2	Sevrybas organisering på 1980-tallet.....	45

1 Innledning

Fiske, foredling og handel av nordøstarktisk torsk har historisk vært det viktigste grunnlaget for bosettingen i nordområdene. Gjennom flere år har fiske blitt en kilde til inntekt og mat, en pådriver i regionalutvikling samt en sektor hvor mange nordmenn er sysselsatt. Også i dag er over 30 000 mennesker sysselsatt i fiske-, havbruk- og foredlingsindustrien i Norge, noe som har en årlig eksportverdi på over 30 milliarder kroner. Dette gjør produksjon av fisk og fiskeprodukter til Norges nest største eksportnæring (Utenriksdepartementet 1).

De fleste fiskebestandene Norge beskatter er imidlertid delt med andre land og fiske i Barentshavet er ikke et unntak. Nordøstarktisk torsk, hyse og lodde migrerer mellom norsk og russisk farvann og både norske og russiske fiskere fisker på disse bestandene, noe som gjør en felles ressursforvaltning nødvendig (Hønneland 2006:8).

Figur 1. Kart over Barentshavet



Helt siden 1976 har Norge og Sovjetunionen, senere Russland, arbeidet sammen for å sikre en rasjonell ressursforvaltning i Barentshavet (Hønneland 2006:8). I regi av den norsk-russiske fiskerikommisjonen møtes partene hvert år for å fastsette felleskvoter, bestemme forvaltningsregler og diskutere andre løpende spørsmål angående fiske. På mange måter har kommisjonen blitt et av de viktigste institusjonelle knutepunktene mellom Norge og Russland.

Den norsk-russiske fiskerikommisjonen er imidlertid ikke bare en arena for partenes samarbeid. Kommisjonsmøter bærer også preg av forhandlinger, hvor forslag fremmes, meninger utveksles og kompromisser inngås. I hvilken grad Norges forslag godtas i kommisjonen er dermed avhengig av den russiske parts vurdering av forslaget og vice versa. Kommisjonens bestemmelser er på denne måten alltid et resultat av begge parters holdninger og handlinger.

Partenes holdninger til sentrale samarbeidsområder har variert over tid, noe som i denne oppgaven kalles endringer i partenes forhandlingsposisjon. Mye av foreliggende forskningslitteraturen innenfor Russlandsstudier og Statsvitenskap tyder blant annet på at russernes forhandlingsposisjon endret seg etter Sovjetunionens fall (Blakkisrud og Hønneland 2001, Haram 2007; Hønneland 1998, 2006; Ivanova 2005; Jørgensen 2010; Stokke 2010). Privatisering, desentralisering og oppløsning av nasjonale forvaltningsinstitusjoner i Russland ble nevnt som mulige årsaker til at også fiskerisamarbeidet med Norge ble annerledes på 1990-tallet (Hønneland 2006, Jørgensen 2010, Stokke 2008).

Også etter årtusenskiftet kunne man merke endringer i russernes forhandlingsposisjon. På enkelte samarbeidsområder viste russerne mer samarbeidsvilje og ønske om å bedre ressursforvaltningen, i det andre spørsmål ble i større grad preget av konflikt. Selv om endringene ikke var like store som etter Sovjetunionens oppløsning, kunne man merke at det skjedde et skifte på den russiske siden etter 2000.

Parallelt med disse endringene i russernes forhandlingsposisjon skjedde det også vesentlige omstruktureringer i selve Russland. Det er særlig «sentralisering» blir sett på som en av de mest betydelige nasjonale utviklingene i russisk politikk. Fra begynnelsen av 2000-tallet representerte sentralisering en reformbølge rettet mot Russlands politiske institusjoner. Balansen mellom sentrale maktinstitusjoner ble forsøvet til fordel for presidenten, samt at føderale myndighetene i Moskva ble styrket.

Initiert av Russlands daværende president Vladimir Putin, gjaldt denne reformbølgen ikke bare nasjonal-, men også utenrikspolitikk (Mankoff 2010). Jeffrey Mankoff understreker at også utenrikspolitiske avgjørelser ble sentralisert og avpolitisert under Putin (ibid).

Gitt at sentralisering hadde stor betydning for Russlands innenriks- og utenrikspolitikk, er det rimelig å anta at sentraliseringsprosessen også påvirket de norsk-russiske fiskeriforhandlinger. Studier av det bilaterale fiskerisamarbeidet har imidlertid ikke sett på sentralisering som en mulig påvirkningsfaktor, noe jeg vil gjøre i denne oppgaven. Hovedproblemstillingen er som følger:

På hvilken måte bidro sentralisering til at russernes forhandlingsposisjon i perioden 1990-2010 ble endret?

1.1 Hva er en forhandlingsposisjon?

Forhandlinger, som utgjør en kontekst for denne oppgaven, er en prosess hvor eksplisitte forslag er lagt frem med et formål om å oppnå en utvekslingsavtale eller realisere en felles interesse, hvor motstridende interesser også er til stedet (Iklé i Hoppman 1996:25). Det at partene har både felles og motstridende interesser er en ufravikelig del av de fleste forhandlingssituasjoner. Også i forhandlinger mellom Norge og Russland kan man bemerke at partene har et felles mål, nemlig å bevare og utnytte bestandene fornuftig, og motstridende interesser (Stokke 2007:259). Formålet med forhandlinger er imidlertid å oppnå gjensidig gunstige resultater, som skal tjene partenes grunnleggende interesser (Hoppmann 1996:27).

I en forhandlingsprosess refererer forhandlingsposisjon ofte til ens mulighet til å oppnå det man vil, basert på situasjon man er i. Ut i fra denne definisjonen vil parten ha en sterk posisjon, dersom man har makt til å få gjennom sine krav. I forskningslitteraturen brukes også adjektivene «svak» eller «sterk», «myk» eller «hard», for å beskrive posisjoner. De to første brukes for å beskrive forhandlingsposisjon i forhold til motparten, i det de to siste brukes for å beskrive snarere forhandlingsstrategi, ikke selve posisjon (Skodvin 2011).

Forhandlingsposisjon i denne oppgaven refererer imidlertid til selve kravene aktørene fremsetter i forhandlinger med andre. Hva ønsket parten å oppnå? Hvilke forslag fremmet

den? Hvor samarbeidsvillig eller konfliktorientert var parten? Som det kommer ut av problemstillingen, er fokuset rettet mot forhandlingsposisjon til kun den ene parten, Russland. For å forstå hvordan forhandlingsposisjonen endret seg over tid ser jeg på hvilke forslag russerne selv kom med, samtidig hvordan de tok imot den norske parts forslag. Hvor samarbeidsvillig eller konfliktorientert var den russiske part i ulike perioder etter Sovjetunionens fall?

Endringer i forhandlingsposisjonen vurderes på tre konkrete saksområder:

- Fastsettelse av felles fiskekvoter på grunnlag av vitenskapelige vurderinger.
- Bestemmelse av tekniske reguleringer (nettstørrelse, minstemål, åpning/stenging av fiskefelt).
- Kontroll (inkluderer fangststatistikk, statistikk over landinger i tredje land, inspeksjoner om bord og i havnene).

Stort sett alle de nevnte samarbeidsområdene, med unntaket av kontrolltiltak, har vært på kommisjonens dagsorden siden 1976, året da den første forhandlingssesjonen fant sted (Hønneland 2006:51). Årsaken til at nettopp disse saksområdene ble valgt, er at disse fremstår som noen av de mest sentrale temaene i fiskeriforhandlinger mellom Norge og Russland i perioden 1990-2010.

Bestemmelser av tekniske reguleringer, som nettstørrelse og minstemål, behandles som en del av disse samarbeidsspørsmålene, noe jeg vil komme tilbake til. Selfangst, som også har vært på kommisjonenes dagsorden siden 1970-tallet, diskuteres mellom partene hvert år, men har aldri vært et stort tema i forhandlinger og er dermed utelatt (intervju, høst 2011).

1.2 Metodisk tilnærming

For å finne ut av hvordan sentraliseringen hadde bidratt til at russernes forhandlingsposisjon ble endret, benytter jeg en kvalitativ analysemetode, nemlig casestudiet. Denne metode refererer først og fremst til studier med få observasjoner, hvor caset, i dette tilfelle russernes forhandlingsposisjon i fiskeriforhandlinger med Norge, undersøkes i detalj og ses i en kontekst (Gerring 2007:17). Casestudie blir ofte valgt for å svare på såkalte «hvordan-» og

«*hvorfor-spørsmål*», noe som er en av årsakene til at denne metoden ble valgt her (Yin 2003:1; Pettersen 2010:33-34).

Til tross for at mange forskere anvender denne metoden, kritiseres casestudie for å ha en lav *ytre validitet*, altså det faktum at resultater ikke kan generaliseres til populasjonen (Gerring 2007:49). I dette tilfelle vil det altså være vanskelig å si noe om russernes forhandlingsposisjon i forhandlinger med andre stater samt angående andre saksområder. Forsvarerne av metoden mener at man til gjengjeld får en bedre helhetsforståelse for det fenomenet som studeres, til tross for at caset ikke er representativ for populasjonen (Jørgensen 2003:8). Casestudier sier ofte mye om et lite tema, noe som i denne oppgaven kan være vel så viktig som å kunne generalisere. Det å skape en bedre forståelse for russernes forhandlingsposisjon i fiskeriforhandlinger med Norge prioriteres her frem for å kunne si noe om Russlands utenrikspolitiske relasjoner mer generelt.

Mye kritikk av case-studie går også ut på at forskere som bruker denne metoden har en tendens til å snarere bekrefte enn å avkrefte sine antagelser (Flyvbjerg 2006:221). Denne kritikken gjelder med andre ord case-studiets *indre validitet*. Forsvarerne av dette forskningsdesignet påstår derimot at indre validiteten i casestudier er høy, fordi forskeren følger en gitt kausal prosess over tid med fokus på mekanismene (Bratberg 2010).

Dessuten kan studiets indre validitet styrkes ved blant annet å kombinere flere ulike datakilder, noe som også gjøres i denne oppgaven. Såkalt *kildetriangulering* går ut på at ulike typer data brukes samtidig for å svare på spørsmålet, med intensjonen om å sammenlikne resultater. Hvis datakildene peker i ulik retning, er det et tegn på at spørsmålet bør reformuleres og metoden revurderes (Marby 2008:221). For å svare på problemstillingen, har jeg valgt å bruke både skriftlige og muntlige kilder, innsamlet på den russiske og den norske siden.

Av de skriftlige primærkilder er offisielle protokoller fra kommisjonens møter, som er tilgjengelig offentligheten på den nyskapede nettsiden Jointfish¹, en viktig ressurs. Selv om mye ikke er med i protokollene, er disse en grundig kilde for detaljinformasjon om kommisjonens virkemåte, arbeidsområder og deltagere.

¹ www.jointfish.com er kommisjonens offisielle nettside etablert i 2011.

Videre ble mye informasjon hentet fra to parallelle norsk-russiske revisjonsrapporter, som ble gjennomført i 2006-2007 og 2008-2010². Disse inneholder relevant informasjon om implementering av de bestemmelsene som gjøres på kommisjonsmøter samt om de aktørene som gjør seg gjeldende i den russiske fiskerisektoren. Empirisk data om sentralisering i Russland baserer seg på det russiske lovverket, offisielle doktriner og dekreter.

En vesentlig informasjonsressurs for denne masteroppgaven var også en allerede eksisterende forskningslitteratur om tema. På grunn av begrenset tilgang til russiske forskningsmaterialer, har studien i stor grad basert seg på forskning fra den norske siden. Av de mest sentrale forfatterne bør Hønneland, Jørgensen, Stokke og Ivanova nevnes. Disse har viet mye plass til det norsk-russiske fiskerisamarbeidet i sin forskning og ved hjelp av deres artikler og bøker ble det mulig å kartlegge aktørenes roller og preferanser, særlig i perioden før 2005. Når det gjelder foreliggende forskning om sentralisering, kan Blakkisrud, Sakwa og Risnes fremheves.

I tillegg til allerede nevnte skriftlige kilder har jeg benyttet såkalte *muntlige primærkilder*. Det ble gjennomført en rekke semi-strukturerte dybdeintervju med nøkkelaktører med fokus på å avdekke deres subjektive erfaringer og egne fortolkninger av de norsk-russiske fiskeriforhandlinger i perioden 1990-2010. Intervju med norske og russiske aktører ble gjennomført i begge land og intervjuobjektene ble valgt på bakgrunn av roller og kontinuitet i den blandede kommisjonen.

På den russiske siden ble intervjuene gjennomført med representanter fra Det føderale fiskeribyrået, Det russiske føderale instituttet for fiskerispørsmål og oseanografisk forskning (VNIRO) i Moskva, Murmansk fylkes Fiskeindustriavdeling, «Unionen av fiskeribedrifter i Nord» og FSBs (Det føderale sikkerhetsbyrået) grenseavdeling for Murmansk fylke. Det ble også sendt forespørsler om intervju til andre relevante aktører, som Murmanrybvod og Det polarvitenskapelige forskningsinstitutt for fiskeindustri og oseanografi (PINRO) i Murmansk, men reaksjonen fra disse var negativ. For å kompensere for dette ble aktørenes mediauttalelser brukt. Disse ble identifisert ved hjelp av systematisk søk i aktuelle russiske aviser, som blant annet «Murmanskij vestnik» og «Murman news».

Når det er sagt, kan det nevnes at fiskeriforhandlinger med Norge oppfattes trolig som et sensitivt tema i Russland. Det kan tenkes at tidligere erfaringer fikk russerne til å være mer

² Den offisielle tittelen er: «Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk revisjon».

varsomme og forsiktige med å uttale seg om saken. Ikke sjelden, ble jeg henvist til å kontakte det russiske Utenriksdepartementet for å snakke om temaet. Dessuten er mange russere ukjente med denne formen for informasjonsinnsamling, og det faktum at intervjuet skulle gis til en student i Norge gjorde det ikke lettere. I flere tilfeller måtte det avklares at jeg var hviterussisk statsborger, noe som virket positivt på intervjugangen, det ble til og med kommentert: «Du er jo en av oss».

For å sikre bedre indre validitet i oppgaven, ble også norske aktører intervjuet. På den norske siden ble intervjuene gjennomført med representanter fra Fiskeri- og Havbruksdepartementet, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Råfiskarlaget og Den norske ambassaden i Moskva³.

I tilfelle med både russiske og norske informanter, har intervjuene hatt en semi-strukturert form, noe som er vanlig i kvalitative studier. Dette innebar at faste spørsmål ble kombinert med frie og åpne spørsmål. Fordelen med denne intervjuformen er at intervjueren får mulighet til å tilpasse spørsmålsformuleringene til respondentenes profesjonelle, aldersmessige eller geografiske bakgrunn (Davies 2001:76). På den andre siden kan det være vanskelig å sammenligne informantenes besvarelser dersom spørsmålsformuleringene varierer mye. Til gjengjeld gir semi-strukturerte intervjuer mulighet til å forsikre seg om at intervjuobjektet forstår spørsmålet riktig. Det siste argumentet var særlig viktig i denne oppgaven, siden spørsmålene ble oversatt fra norsk til russisk språk, samt fordi intervjuobjektene hadde ulike roller i kommisjonen.

Besvarelsene ble notert for hånd under selve intervjuet og rett etter hver enkelte samtale, det vil si at intet teknisk utstyr ble brukt. Denne teknikken kan sees på som uheldig, fordi den svekker studiets *reliabilitet*: samtalene ble ikke notert ord for ord og undersøkelsen vil være vanskelig å gjenta og etterprøve. Valget var likevel bevisst: på grunn av informantenes ellers forsiktige innstillingen til «intervjueren fra Norge», antok jeg at mange fra russisk side ville snakket mer åpent dersom samtalen ikke ble tatt på bånd.

³ Liste over russiske og norske informanter er vedlagt.

1.3 Disposisjon

I neste kapittel presenteres endringer i russernes forhandlingsposisjon i detalj. Endringer i russernes posisjon beskrives ved å vise til tre sentrale samarbeidsområder, som Norge og Russland har diskutert i regi av den norsk-russiske forhandlingsposisjonen i perioden 1990-2010.

I tredje kapittel forklarer jeg hvordan sentralisering kan tenkes å ha påvirket russernes forhandlingsposisjon. Selve begrepet «sentralisering» forklares slik det forstås i oppgaven og sentralisering settes i en teoretisk kontekst. Jeg bruker Helen Milners teoretiske modell som et rammeverk i oppgaven for å klargjøre koblingen mellom den avhengige og den uavhengige variabelen. Det argumenteres videre for den valgte modellen og forklares i detalj hvordan teorien er tenkt å bli brukt i oppgaven. Jeg forsøker dermed å tilpasse modellen det caset som studeres og diskuterer teoriens fordeler og ulemper.

Kapittel fire er den empiriske delen. Jeg starter med å beskrive sentraliseringsprosessen i Russland og dens betydning for fiskesektoren. Videre er fokuset rettet mot aktører i den aktuelle bransjen. Den utøvende aktør samt interessegrupper fremstilles som hovedaktører og det gis en kort oversikt over hvordan disse hadde utvikles seg i perioden 1990-2010.

Kapittel fem utgjør oppgavens analysedel hvor oppgavens problemstilling forsøkes å bli besvart. Kapitlet består av tre deler, parallelt med de samarbeidsområdene som studeres i oppgaven. Her blir eksisterende empiri og resultater at det gjennomførte feltarbeidet analysert og drøftet i lys av Milners teori.

I oppgavens siste del, dvs. kapittel seks, følger konklusjonen og veien videre.

2 Endringer i den russiske forhandlingsposisjonen 1990-2010

Formålet med dette kapitlet er å presisere oppgavens avhengige variabel, nemlig russernes forhandlingsposisjon. Jeg viser og forklarer i detalj hvordan russernes holdninger til sentrale samarbeidsområder endret seg i perioden 1990-2010. For å illustrere disse endringer valgte jeg å se på tre diskusjonsspørsmål: fastsettelse av felles fiskekvoter, kontroll over fiske og fiskevernsonen rundt Svalbard. De første to er noen av de mest sentrale samarbeidsområder mellom Norge og Russland, mens den siste er et viktig tema som stadig kommer opp i diskusjoner i regi av fiskerikommisjonen.

2.1 Fastsettelse av felleskvoter

Som følge av at Norge og Russland fisker på samme fiskebestander i Barentshavet, er fastsettelse av felles fiskekvoter et viktig element i deres samarbeid. Allerede før den første fiskerikommisjonen på 1970-tallet ble det bestemt at felleskvoter for torske- og hysebestandene skulle deles 50/50 samt at felles loddekvote skulle fordeles 60/40 i Norges favør (Hønneland 2006:23-31). Videre skulle delegasjonene møtes hvert år for å bestemme hvor høy felleskvotene skulle være i det påfølgende året på bakgrunn av vitenskapelige anbefalinger fra begge land.

Bestandsvurderingen foretas årlig innen rammene av Det internasjonale råd for havforskning (ICES) på grunnlag av forsknings og fangstdata fra de forskjellige landenes forskere (Joinfish 2012). De vitenskapelige beregninger på den russiske siden ble utarbeidet av forskerne fra PINRO i Murmansk og VNIRO i Moskva (Stokke 2010:45, Hønneland 2006:23). På den norske siden ble vurderinger utarbeidet av Havforskningsinstituttet i Bergen. Til tross for den kalde krigen og det anstrengte forholdene mellom Sovjetunionen og Vesten, samordnet forskerne fra disse institusjonene sine undersøkelser siden 1960-tallet, noe som virket stabiliserende på samarbeidet (Stokke 2010:105, Hønneland 2008:290).

Når det gjelder fastsettelse av felleskvoter kan perioden før 1990 karakteriseres som stabil og forutsigbar. Vjatsjeslav Zilanov, sovjetisk delegasjonsleder, uttrykker det slik: «Vi hadde en

viss erfaring, et visst «rom for enighet» – selv om det alltid dreide seg om torskekvotene» (Zilanov i Hønneland 2006:41). Når det gjelder fastsettelse av felles fiskekvoter, var Sovjetunionen innstilt på å begrense felles torskekvote, som Norge i sin tur presset oppover og ofte overfisket. I det Norge mente at uttak av fisk kunne reguleres ved hjelp av tekniske løsninger, som f.eks. økt maskevidde og minstemål, var Sovjetunionen bestemt på at bare kutt i kvotene kan være tilstrekkelig for å bevare bestanden (intervju februar 2012).

Hønneland skriver at russernes forhandlingsgrunnlag var forankret i vitenskapelige anbefalinger og forskernes tilrådinger veide tungt i utarbeidelsen av den russiske forhandlingsposisjon (Hønneland 2005:625). I 1980, for eksempel, foreslo ICES en reduksjon i torskekvoten på 40% i forhold til året før. Sovjetunionen i sin tur erklærte at den var villig til å redusere kvoten med ytterligere 70% av 1979-kvoten for å være sikre på at bestanden tok seg opp (Hønneland 2006:33). Det finnes flere eksempler på en slik reaksjon fra den sovjetiske siden og, som Hønneland påpeker, var russerne tidlig ute med økosystemtenkning samt at de var mer helhetlige (Hønneland 2005:294).

Etter Sovjetunionens kollaps begynte situasjonen å endre seg: sakte, men sikkert ble russerne innstilt på å fiske mer, noe som resulterte i at kvotene ble presset oppover. I 1993, for eksempel, skrev Nordlys at «forhandlingene i den norsk-russiske fiskerikommisjonen har vært hardere enn noen gang før, på grunn av at russerne ønsket en langt lavere torskekvote enn Norge» (Grytås 1993). Allerede i 1994 økte totalkvoten for torsk med 20-30 % og mot slutten av 1990-tallet var det ingen tvil om at Russland ønsket å ha mere fisk og henholdsvis større kvoter (NTB 1994). Kvotene økte stadig, mens bestanden, naturlig nok, begynte å krympe, noe som vekket bekymringer hos dem som forsket på bestanden (Hønneland 2006:96).

For å skape mer forutsigbarhet, foreslo Norge å innføre en handlingsregel for fastsettelse av torske- og hysekvoten. Norges forslag, kalt handlings – eller høstningsregel, innebar blant annet at totalkvoten ikke skulle endres med mer enn 10% for torsk og 25% for hyse fra år til år samt at fiskedødelighet skulle holdes under føre-var-grensen (Protokoll 2002). Forslaget ble imidlertid avslått og i 1999 ble partene enige om en «bekymringsfullt høy» kvote⁴ (Grytås 1999). Fastsettelsen av torskekvoter tok ofte mye tid og det ble knapt mulig å diskutere noe annet. I enkelte tilfeller var uenighetene så store at forhandlingene holdt på å bryte sammen (Hønneland 2005:623).

⁴ I forhold til primæranbefalinger fra ICES.

Kvotene fortsatte å danne grunnlaget for heftige diskusjoner også etter årtusensskiftet. Forhandlingene var harde og kvotene ble ofte satt høyere enn det vitenskapelige anbefalinger tilsa. Den norske delegasjonslederen, Jørn Krog, påpekte i 2001 at det var en reel fare for at partene ikke ville komme til enighet om en felles torskekvote (Hønneland 2006:69). Resultatet ble en totalkvote som var nesten fire ganger så stor som en anbefalt kvote (Hønneland 2006:95). Også i de to påfølgende år ble felleskvoten satt langt over det anbefalte nivået, som fulget av at russerne presset kvotene opp. Tabellen nedenfor illustrerer forskjellen mellom den anbefalte og den fastsatte torskekvoten, hvor den største differansen fant sted i perioden 1998-2002.

Tabell 2.1 Vitenskapelige anbefalinger og fastsatte torskekvoter i tonn.

	Primæranbefaling (ICES)	Fastsatt kvote
1990	172 000	160 000
1991	215 000	215 000
1992	257 000	356 000
1993	385 000	500 000
1994	649 000	700 000
1995	682 000	700 000
1996	746 000	700 000
1997	787 000	850 000
1998	514 000	654 000
1999	360 000	480 000
2000	110 000	390 000

	Primæranbefaling (ICES)	Fastsatt kvote
2001	263 000	395 000
2002	181 000	395 000
2003	305 000	395 000
2004	398 000	486 000
2005	485 000	485 000
2006	471 000	471 000
2007	309 000	424 000
2008	409 000	430 000
2009	473 000	525 000
2010	577 500	607 000

Kilder: (ICES 2010). Murmanskorsk er inkludert i tabellene samt at norsk kystfiske ikke er regnet med, ettersom ICES ikke gjør det heller.

Endringer på den russiske siden ble imidlertid åpenbare i 2002, da Russland gikk med på å innføre en handlingsregel for fastsettelse av torske- og hysekvoten, som Norge hadde foreslått siden 1998. Ved hjelp av denne regelen ble en øvre grense for kvoten forhåndsbestemt og fastsettelse av kvoter ble i mindre grad påvirkelig av press fra den ene eller den andre siden. Dette var en avgjørende overgang i kommisjonens historie og, som datidens Norges fiskeriminister Ludvigsen påpekte, representerte regelen et kvalitativt nytt samarbeid med

Russland (NRK 2002). Som man kan se ut i fra tabellen ovenfor, ble differansen mellom den anbefalte og den fastsatte kvoten betydelig mindre siden 2003. Spørsmålet om kvotefastsettelsen ble mer av en teknisk karakter og stadig mindre tid ble viet til denne saken de siste årene. Parallelt med dette begynte bestanden å ta seg opp og i 2010 kunne kommisjonen sette en rekordhøy torskekvote, fordi bestanden var i god behold.

Oppsummering: I perioden 1990-2010 endret russerne sin forhandlingsposisjon angående fastsettelsen av fiskekvoter flere ganger. Fra å være økosystembeskyttere i begynnelsen av 1990-tallet, ble russerne stadig mer opptatt av å ha høye torskekvoter. Presset fra den russiske siden var særlig sterk på slutten av 1990-tallet og i begynnelsen av 2000-tallet, da forhandlingene mellom Norge og Russland holdt på å bryte sammen. En avgjørende forandring i russernes posisjon kom i 2002, da Russland gikk med på å innføre høstningsregelen. Som følge av denne regelen ble fastsettelse av fiskekvoter mer av en teknisk sak, skjermet fra presset fra den russiske eller den norske siden.

2.2 Kontroll over fiske

En annen sak som diskuteres i dag mellom Norge og Russland er kontroll over fiske. I starten av 1990-tallet registrerte den norske Kystvakten dramatisk økning i en såkalt Ulovlig, Urapportert og Uregulert fiske (videre UUU-fiske). Urapportert⁵ fangst i regionen økte fra 25 000 tonn i 1990 til 130 000 tonn i 1992 og mye av dette var underrapportering fra russiske fartøy (Stokke 2009:341; Jørgensen 2010:55). Russiske kontrollorganer bekreftet overfiske, men opplyste om at de ikke var i stand til å stoppe det, fordi landingene av fisk fra russiske fartøy gikk nå til norske mottaksanlegg.

Kontroll over fiske i Russland var basert på at russiske trålere leverte fisk i Murmansk – og der sammenlignet man fangststørrelsen med den tildelte kvoten. Da fisken havnet i Norge i

⁵ Urapportert fiske er fiske som ikke er rapportert, eller som er feilrapportert, til den relevante nasjonale myndighet, i strid med nasjonale lover og regler, eller er foretatt i kompetanseområdet til en relevant regional fiskerforvaltningsorganisasjon og som ikke er rapportert, eller som er feilrapportert, i strid med organisasjonens rapporteringsprosedyrer (Fiskeri- og Kystdepartementet 2006).

begynnelsen av 1990-tallet kunne ikke russerne si hvor mye fisk som faktisk ble fisket og russiske kontrollorganer mistet sin mulighet til å kontrollere fangsten (Hønneland 2006:51).

Mot slutten av 1992 presentere norske kontrollorganer tall som indikerte at russisk overfiske var på mer enn 100 000 tonn, altså nesten en fjerdedel av den totale torskekvoten for det året (Jørgensen 2010). Den russiske parten var åpen om at den trengte hjelp fra Norge og det ble fra begge sider uttrykt et ønske om å etablere felles kontrollordninger (NTB). I 1992 ble et operativt samarbeid mellom Norge og Russland satt på kommisjonens dagsorden (Hønneland 2005:51). Det ble organisert en arbeidsgruppe, eller ekspertgruppe, som skulle utarbeide konkrete tiltak innenfor saksområdene lovgivning, informasjon og kontroll. På denne måten ble kontrollspørsmål en naturlig del av forhandlingene mellom Norge og Russland. Partene startet å utveksle statistiske data og begge var positivt innstilt til dette. Som den norske delegasjonsleder Gunnar Kjønneøy understreket, ble spørsmålet om overfiske «møtt med stor imøtekommenhet og åpenhet fra russisk side» (Hønneland 2005:52).

Rundt 1998 kom imidlertid russerne med en påstand om at Norge diskriminerte russiske trålere ved å inspisere dem for ofte (Hønneland 2012:83). Dette var en uventet holdning fra den russiske siden, men utenom dette fortsatte det gode samarbeidsforholdet mellom Norge og Russland. Takket være felles norsk-russisk innsats, ble det russiske overfisket redusert betydelig mot slutten av 1990-tallet (Hønneland 2006:80).

På begynnelsen av 2000-tallet møtte partene nye utfordringer i forbindelse med UUU-fiske. Det ble fastslått at omfattende omlastning av fisk hadde foregått i Barentshavet. Denne gangen dreide det seg om russiske fiskefartøy som nå i stadig større grad omlastet fangstene til transportskip til havs. Disse fartøyene gikk så til andre europeiske land med fisken om bord og det ble åpenbart at dette nye problemet ikke kunne løses med eksisterende virkemidler (Hønneland 2006:80). Som følge av denne negative utviklingen utarbeidet arbeidsgruppen nye kontrolltiltak. Eksempler på de nye tiltakene er: fremskaffelse av informasjon om landinger i tredjeland, meldeplikt angående omlastninger samt satellittsporingssplikt for fartøy som mottar fangst ved omlastning til havs (Hønneland 2006:80).

Til forskjell fra russernes positive innstilling på 1990-tallet, virket den russiske part nå lite interessert i å samarbeide med Norge (Hønneland 2012:75). Selv om partene var enige om at kontrollen burde trappes opp, hadde mange av de tiltakene arbeidsgruppen vedtok ikke blitt gjennomført (Riksrevisjonen 2011:46). Russiske myndigheter fulgte ofte ikke opp sine

forpliktelser og dette gjelder blant annet utveksling av satellittsporinginformasjon om enkeltfartøys bevegelser på fiskefeltene i Barentshavet og Norskehavet, utveksling av informasjon om omlastninger mellom fartøyer på havet og informasjon om fartøyets landinger i tredjeland (Riksrevisjonen 2011:125). I tillegg ble den norske part nektet tilgang til kvoteopplysninger på fartøynivå i Russland, noe som vekket mistanke hos nordmenn om at russiske myndigheter forsøker å motarbeide norske kontrolltiltak (Fiskeridirektoratet).

Det ble også protokollert at underutvalget i arbeidsgruppen ikke fungerte som den skulle, da ikke alle relevante representanter på den russiske siden møtte opp (Protokoll 2006, pkt. 12.1). Hønneland skriver i forbindelse med dette: «The Norwegians gave top priority to this working group, while the Russians sent low-level civil servants to the meetings» (2012:89). Den norske Kystvakten hadde også påpekt at dette samarbeidet ikke var så effektivt som ønskelig (Riksrevisjonen 2011:81).

I stedet for å styrket kontrollsamarbeidet med Norge la den russiske part vekt på å innføre felles fiskeregler i den norske og den russiske økonomiske sonen. I russernes øyne var det nettopp forskjellige fiskeregler som var årsaken til at russiske fiskere ofte ble tatt for overfiske⁶. Innføring av felles fiskeregler ble diskutert også tidligere, men det var først på 2000-tallet russerne begynte å insistere på å innføre felles med Norge fiskeregler. Etter flere forhandlingsrunder har dette spørsmålet blitt regulert og partene har blitt enige om å innføre felles regler for minste tillatte maskevidden i trålposen⁷ og minstemål på torsk. Slike felles fiskeregler gjelder nå i partenes økonomiske soner samt fiskevernsonen rundt Svalbard.

Til tross for at kontrollsamarbeidet mellom Norge og Russland ikke var optimal, må det understrekes at UUU-fiske ble redusert betraktelig. I 2009-2010 ble det ikke registrert noe ulovlig fiske av torsk eller hyse i Barentshavet (Utenriksdepartementet 2011).

Oppsummering: Russernes holdning til felles kontrollordninger med Norge syntes å være positiv på begynnelsen av 1990-tallet, da problemet med UUU-fiske eksploderte i

⁶ Siden etableringen av kommisjonen hadde det vært ulike fiskeregler i begge lands farvann, noe som bydde på utfordringer for fiskerne (Riksrevisjonen 2011). Særlig russiske fiskerne var misfornøyd med dette: torsken i den Russiske Økonomiske Sonen (RØS) er gjennomgående mindre enn torsken i norske farvann, og russiske fiskerne har ofte fisket sin kvote i den norske sonen, hvor fisken er større og er dermed mer verdifull (Riksrevisjonen 2011).

⁷ Den minste tillatte maskevidden i trålposen er blitt 135 millimeter både for NØS og RØS. Tidligere opererte man med 135 i NØS og 125 i RØS (Riksrevisjonen 2011).

Barentshavet. Russerne selv var pådrivere for de nye samarbeidsmuligheter med Norge, selv om den russiske part ikke var i stand til å bidra med så mye. Mot slutten av 1990-tallet begynte den russiske part å antyde at den norske Kystvakten var forutinntatt mot russiske fiskere, noe som ble også nevnt under fiskeriforhandlinger. I begynnelsen av 2000-tallet da en ny bølge med UUU-fiske inntraff i Barentshavet, var begge parter bevisste på at nye virkemidler måtte til for å bekjempe problemet. Nye kontrollmekanismer ble iverksatt, men til forskjell for første halvdel av 1990-tallet var russerne nå mindre samarbeidsvillige. Flere av de nye ordningene ble ikke gjennomført i tillegg til at norske kontrollorganer ble nektet adgang til informasjon om russiske kvoteopplysninger på fartøynivå.

2.3 Fiskevernsonen rundt Svalbard

En annen, og sannsynligvis enda viktigere, sak for den russiske siden i dag er spørsmål om fiskevernsonen rundt Svalbard (Krajnig og Bekiashev 2012:31).

Figur 2.3 Kart over fiskevernsonen rund Svalbard



Ifølge Svalbardtraktaten, som ble underskrevet i Paris i 1920, fikk Norge rett til å administrere øygruppen Svalbard «på vegne av verdenssamfunnet» (Pedersen og Henriksen 2009:141). Det innebærer blant annet at det er Norge som vedtar og håndhever lovene som gjelder på øygruppen. Likevel fastsatte traktaten noen begrensninger for norsk suverenitetsutøvelse: signatarmaktens undersåtter skulle få fri tilgang til øygruppen og dens territorielle farvann, altså fikk partene i likhet med Norge rett til adgang og opphold på Svalbard. De skal kunne drive fiske, fangst og all slags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på like vilkår (Sysselmannen 2012). All virksomhet er underlagt lovgivningen som norske myndigheter vedtar, men ingen kan behandles forskjellig på grunnlag av nasjonalitet.

Som følge av Russlands geografiske nærhet samt historiske tilknytning til øygruppen har også russerne hatt en permanent bosetning og gruvedrift på Svalbard, samt at russiske fiskere har mulighet til å fiske i farvannene rundt øygruppen. Av historiske årsaker mener likevel Russland at Svalbard, eller Spitsbergen, som øygruppen kalles på russisk, ble feilaktig «gitt» til Norge. Da Svalbardtraktaten ble underskrevet, var Sovjet-Russland utelatt fra forhandlingene⁸ og russiske interesser ble dermed «innskrenket» til fordel for Norge (Jørgensen 2010). Mange russere hevder derfor at hvis Sovjet-Russland hadde vært med i forhandlinger i 1920, ville Svalbard aldri kommet under norsk jurisdiksjon (Jørgensen 2010).

Russernes posisjon til dette spørsmålet ble ikke særlig bedre etter FNs tredje havrettskonferanse, som ga statene rett til å opprette økonomiske soner 200 nautiske mil fra grunnlinje (Pedersen 2008:913). Etter dette etablerte Norge i 1977 en fiskevernsoner rundt Svalbard med den offisielle hensikt om å bevare de levende ressurser som fantes i Barentshavet. Fra da av var det nemlig norske fiskeriregler som skulle gjelde i dette område (Pedersen og Henriksen 2009:158). Sovjetunionen, og senere Russland, oppfattet innføring av fiskevernsonen som diskriminerende og Svalbardsonen ble dermed ikke anerkjent av russerne som norsk⁹ (ibid).

Likevel ble det slik at i praksis har sovjetiske (og senere russiske) fiskere akseptert norske fiskeriregler i sonen rundt Svalbard. Dette betød, blant annet, at fiskerne skulle bruke et trålnett med minste maskevidde på 135 mm. - ikke på 125 mm., slik russiske fiskeregler tillot. Russiske fiskere tok om bord norske fiskeriinspektører og fulgte deres anbefalinger. Russernes skrev imidlertid aldri under nordmennenes protokoller, noe som var en uenighets gest i forbindelse med det norske forvaltningsregime (Jørgensen 2010:37; intervju med forfatteren, Murmansk 02.2012). Norge på sin side lot være å gripe inn med reaksjoner mot regelbrytere. Som Jørgensen skrev, var dette en *gentlemen's agreement*, en nest beste-løsning for både Sovjetunionen og Norge, slik kompromisser gjerne er. De to landene var altså enige om å være uenige, men samarbeidet godt i praksis (Jørgensen 2010:37-38).

I perioden før 2000-tallet ble fiskevernsonen rundt Svalbard diskutert kun i forbindelse med spansk og islandsk regelovertrødelse (Grytås 1993). Russisk overseelse av norske regler i dette området ble lite diskutert i kommisjonen og det kunne se ut som at partene kunne leve

⁸ Den nye sovjetregjeringen ble ikke godkjent av vestmaktene når forhandlingene inntraff.

⁹ Det kan påpekes at mange andre stater ikke anerkjenner fiskevernsonen rundt Svalbard, blant annet Spania (Pedersen og Henriksen 2009:158).

med den eksisterende ordning også i fremtiden. En russisk tråler ble tatt i område stengt for fiske i 1998, men saken ble løst med en påtaleunntatelse, uten å tiltrekke mye oppmerksomhet (Jørgensen 2010:57).

Situasjonen endret seg i 2001, da et russisk fartøy – tråleren «Tsjernigov» - ble arrestert av norsk kystvakt i Fiskevernsonen. Episoden førte med seg sterke reaksjoner fra den russiske siden og flere russere mente at Norge prøvde å skvise russiske fiskere ut fra Svalbard-området (Jørgensen 2010:57). Det ble sagt at Norge tok seg til rette på Russlands bekostning og daværende sjef i den russiske fiskerikomiteen, Nazdratenko, kommenterte denne hendelsen under sitt besøk til Norge: «Jeg er nasjonalist, og jeg er klar til å forsvare russiske interesser når som helst og hvor som helst» (Aftenbladet 2001).

I tillegg sendte det russiske utenriksministeriet en protestnote til den norske ambassadøren i Moskva og et pågående møte i kommisjonens underutvalg ble avbrutt ved at den russiske delegasjonen forlot møtelokalet i protest (Jørgensen 2010:58). Den russiske part mente at det var på tide å beskytte russiske fiskere i dette området og i 2002 ble et militærskip «Severomorsk» sendt til fiskevernsonen (Jørgensen 2010).

Etter denne hendelsen var området rundt Svalbard et «ikke-tema» i fiskerikommisjonen og ingen russiske trålere ble arrestert i denne sonen. I 2005 ble imidlertid en annen russisk tråler – «Elektron» - arrestert for grove brudd på fiskeregler i fiskevernsonen rundt Svalbard, som følge av at den russiske kapteinen rømte fra Kystvakten¹⁰. Saken fikk mye oppmerksomhet i media og reaksjonene lot ikke vente på seg. Responsen var likevel nokså annerledes enn i tilfelle med «Tsjernigov».

Den russiske part var mindre bastant i sine reaksjoner og det var større fokus på å løse konflikten på et diplomatisk vis, gjennom forhandlinger og fellesløsninger. Russlands utenriksminister Lavrov uttalte seg om saken og var forsiktig med å kritisere Norge (Jørgensen 2010). Den norske part ble spurt om å gjøre tilgjengelig «all informasjon om situasjonen rundt tråleren» og spørsmålet ble diskutert mellom statenes utenriksministre (Jørgensen 2010). Til forskjell for «Tsjernigov»-saken, ble båtarrestasjonen og fiske rundt Svalbard tatt nå opp i fiskerikommisjonen og diskutert mellom partene (Murmanskij Vestnik 2011). Det ble diplomatisk protokollert:

¹⁰ Båten fulgte med kystvakten til Tromsø, men snudde halvveis og slapp unna, (Jørgensen 2010:61).

«Den russiske part fremførte synspunkter vedrørende fisket i området ved Svalbard, og ga uttrykk for ønske om meningsutveksling for å bringe nærmere partenes posisjoner angående dette tema.

Den norske part vil informere den russiske part om passende tidspunkt og format for en slik meningsutveksling» (Protokoll 2005, pkt. 12.6).

Spørsmålet om fiske i fiskevernsonen ble kontinuerlig diskutert i norsk-russiske fiskerikommisjonen siden 2005. Lederen for fiskeribyråets territoriale avdeling i Murmansk (BBTU), Balasjov, understreket: «Den russiske delegasjon ble siden 2005 mer konsis og hard i sine krav om å løse problem med kontroll i det problemfylte området» (Murmanskij Vestnik 2011). Felles fiskeregler ble diskutert i kommisjonen og det ble besluttet at partene skulle nedsette en arbeidsgruppe for utarbeidelse av felles tekniske reguleringer i Barentshavet (Protokoll 2006). Allerede i 2009 ble felles tillatte maskevidde på 130 mm. innført for Norsk Økonomisk Sone (NØS), Russisk Økonomisk Sone (RØS) samt fiskevernsonen rundt Svalbard (Protokoll 2008; Protokoll 2009). Den russiske part hadde uttrykt sitt ønske om å gjennomføre ytterligere meningsutveksling om saken samt at parten klaget over kontrollen av russiske fartøy som Kystvakten utførte i fiskevernsonen (Protokoll 2008; Protokoll 2009).

Protester og motstridige reaksjoner fra russiske myndigheter ble imidlertid en sjelden begivenhet på slutten av 2000-tallet. Bruusgaard påpeker for eksempel at i tilfelle med «Elektron» saken var Russiske myndigheter mer villige til å løse saken via diplomatiske kanaler (Bruusgaard 2006:7) Det kan også påpekes at i etterfølgende år fikk båtarrestasjonene stadig mindre plass i russiske media, selv om flere russiske trålere ble arrestert i vernesonen. Jørgensen skriver, blant annet, at i tilfelle med trålerne «Korund», «Melkart» og «Viking», som var arrestert i henholdsvis 2008, 2009 og 2010, var russiske myndigheter «tause som østers» (Jørgensen 2010:66)

Oppsummering: Fiskevernsonen rundt Svalbard har aldri vært velsett av den russiske part. Likevel gjennom hele Sovjetperioden og på 1990-tallet var ikke fiskevernsonen et tema for konflikt eller diskusjonen mellom Norge og Russland. Russiske fiskerne fulgte som regel Kystvaktens anbefalinger og Norge i sin tur lot være å gripe inn med reaksjoner. Situasjonen endret seg i begynnelsen av 2001, da tråleren «Tjernigov» ble arrestert i fiskevernsonen. Russland reagerte svært negativt og Norge ble anklaget for å utestenge russiske fiskere fra området. Mot midten av 2000-tallet ble likevel Russland mer varsom i sin reaksjon. Selv om flere russiske fisketrålere ble arrestert i fiskevernsonen, var den russiske part innstilt på å løse problemet på et diplomatisk vis.

2.4 Oppsummering

Nedenfor følger en oppsummering av de forhandlingsposisjonene russerne hadde på 1990- og 2000-tallet. Forhandlingsposisjonene er beskrevet i forhold til tre caser: fastsettelse av felles fiskekvoter, kontroll og fiskevernsonen rund Svalbard.

Tabell 2.4 Oversikt over den russiske parts forhandlingsposisjon på 1990- og 2000-tallet

Case	Forhandlingsposisjon	Forhandlingsposisjon
	1990-tallet	2000-tallet
Fastsettelse av felles fiskekvoter	Russisk part presser kvotene oppover. Forhandlinger om kvotestørrelsen for nordøstatlantisk torsk tar det meste av tiden og blir den viktigste.	Kvotestørrelsen får stadig mindre oppmerksomhet ved forhandlingsbordet og ofte bestemmes av forskerne på forhånd.
Kontroll over fiske	UUU-fiske blir et problem i Barentshavet. Kontrollspørsmål tas opp i kommisjonen og russerne er positive til å samarbeide med Norge, og en ny arbeidsgruppe etableres.	Kontrollspørsmål kommer høyt opp på dagsorden. Russisk part er passiv i forbindelse med felles kontrollordninger. Enkelte samarbeidsbestemmelser gjennomføres ikke.
Fiskevernsonen rundt Svalbard	Fiskevernsonen tas ikke opp i kommisjonen. En russisk tråler var arrestert i 1998 men saken var løst gjennom diplomatiske kanaler.	Spørsmål om fiskevernsonen rundt Svalbard tas opp av den russiske part og blir stadig viktigere utover 2000-tallet. Russerne insisterer på å etablere felles reguleringer i denne sonen.

3 Sentralisering som en mulig uavhengig variabel

Hensikten med dette kapitlet er å gjøre rede for hvordan sentralisering i Russland kan tenkes å ha påvirket russernes forhandlingsposisjon i forhandlinger med Norge. Jeg starter med begrepet sentralisering, som har mange betydninger innenfor statsvitenskapelig disiplin. Begrepet presiseres og operasjonaliseres slik det bør forstås i denne oppgaven.

Senere i kapitlet utledes flere hypoteser om sammenhengen mellom sentralisering og endringer i forhandlingsposisjon. Jeg bruker Helen Milners modell som et teoretisk rammeverk i denne oppgaven fremstiller teoriens hovedelementer: aktørenes preferanser, fordeling av makt og tilgang på informasjon mellom aktører. Hovedfokuset her rettes mot de mekanismene som gjør seg gjeldende når en stats forhandlingsposisjon forandres. Senere i kapitlet operasjonaliseres variablene, slik at disse kan benyttes for å svare på problemstillingen. Ikke alle elementer passer den problemstillingen jeg prøver å besvare og noen av dem justeres i forhold til konteksten, noe det også argumenteres for. Til slutt diskuteres modellens begrensninger, ulemper og fordeler.

3.1 Sentralisering

Sentralisering er et begrep med mange ulike betydninger og bruksområder. I en statsvitenskapelig kontekst har begrepet blitt omtalt som «konsentrasjon av makt i hendene til noen få» eller som «en prosess hvor politisk makt er konsentrert på nasjonalt nivå og ikke fordelt mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter» (Roscoe 1993:113; Robertson 1993:54-55). Bortsett fra denne generelle begrepsdefinisjonen skilles det ofte mellom *administrativ* versus *politisk*, *vertikal* versus *horisontal* sentralisering samt sentralisering som *en prosess* versus sentralisering som *en samfunnstilstand*.

Den *administrative* sentraliseringen refererer ofte til en statsmodell hvor delegering av oppgaver skjer ovenfra og ned, altså fra sentrale til lokale myndigheter (Hutchcroft 2001). Den *politiske* sentraliseringen, derimot, peker på et statssystem hvor sentrale myndigheter

utpeker myndighetene på lokalt nivå, altså er lokale politikere nominert ovenfra og ikke valgt lokalt (ibid).

Man kan også skille mellom *vertikal* og *horisontal* sentralisering, hvor den første kan knyttes til et system hvor samhandling mellom ulike enheter på samme nivå, eksempelvis departementer, koordineres av en enhet på høyere nivå, f.eks. regjering (Zielinski 1963). Begrepet «horisontal sentralisering» brukes sjeldent, men kan forstås som profesjonell spesialisering eller oppsamling av funksjonene under en enhet.

De nevnte definisjonene kan i stor grad tilskrives ulike samfunnstilstander, men som Østerud påpeker, er det ikke den eneste måten å forstå sentralisering på. Begrepet «sentralisering» kan også brukes til å beskrive prosesser, f.eks. overgang fra et desentralisert til et sentralisert system (Østerud 2007:254). «Det er neppe mulig å snakke om total sentralisering eller total desentralisering, men om forskjellige grader av sentralisering og desentralisering. Vi kan beskrive konkrete situasjoner som er plassert på et kontinuum mellom de polene» (Østerud 2007:254).

Tabell. 3.1 *Desentralisert versus sentralisert statssystem*

Desentralisert system	Sentralisert system
<ul style="list-style-type: none"> - Administrative og politiske funksjoner ivaretas av lokale og regionale myndigheter som er geografisk fjernet fra maktsentra. - Regionene har viss økonomisk frihet ved å omfordele del av innsamlede skatter lokalt. - Innehavere av politiske stillinger velges lokalt. - Beslutninger dannes i en tett samhandling med lokale/regionale interessegrupper og aktører. 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrative og politiske funksjoner ivaretas av sentralmyndigheter, ofte geografisk fjernet fra de aktuelle områdene. - Innkrevde skatter overføres til og omfordeles i sentrum. - Innehavere av politiske stillinger utpekes sentralt. - Beslutninger blir tatt på nasjonalt nivå med begrenset innblanding av regionale interessegrupper.

Sentralisering i denne oppgaven er nettopp en prosess, en overgang fra et desentralisert til et sentralisert styringssystem, prosess hvor fordeling av makten blir endret. På 1990-tallet beveget Russland seg i retning av en desentralisert stat, mens 2000-tallet i Russland kjennetegnes som utvikling i retning av en sentralisert stat¹¹. Det er viktig å understreke at det ikke er snakk om total desentralisering eller sentralisering av politisk makt i Russland, men kun om utviklingstendenser i de ulike perioder. Sentraliseringsprosessen gar foregått gradvis siden 2000 og den inneholder elementer av både administrativ, politisk og vertikal sentralisering.

3.2 Nasjonalpolitikk og internasjonale relasjoner

Det er uenighet mellom forskere innenfor faget internasjonale relasjoner (IR-forskere) om hvorfor og under hvilke betingelser stater samarbeider med hverandre samt i hvilken grad nasjonale politiske prosesser, som sentralisering er et eksempel på, er viktige for å forstå internasjonale relasjoner. Tradisjonelle realister, som for eksempel Hans Morgenthau, Reinhold Niebuhr og Edward H. Carr, setter statene i sentrum av studiet av internasjonal politikk og gir lite rom til interessegrupper og andre aktører i sin analyse av internasjonale relasjoner. Ifølge dem, har statene, på samme måte som oss mennesker, et ønske om å dominere andre. Statene betraktes som enhetlige rasjonelle aktører som etterfølger *nasjonale interesser*¹² (Morgenthau i Underdal 1999:333). Sovjetunionens utenrikspolitikk, for eksempel, ble ofte analysert ut i fra denne antagelsen (Zimmerman 1980).

Blant neorealistene er nasjonale interesser mindre sentrale, mens systemets struktur er avgjørende. Kenneth Waltz, som representerer den neorealistiske skolen, påstår at strukturen nærmest determinerer statenes handling (Jackson og Sørensen 2007:75). Statene betraktes derfor som unitære eller enhetlige aktører, som handler likt under like omstendigheter (Waltz i Milner 1997:10). Dragkampen mellom ulike interessegrupper nasjonalt er lite relevant for å

¹¹ Mange ville påpekt at det er ikke sentraliseringen det er snakk om, men snarere *re-sentralisering*, med tanke på det sentraliserte administrativsystemet som fantes i Sovjetunionen.

¹² Med *nasjonale interesser* forstår man håndgripelige gevinster og fordeler, samt at overlevelse og sikkerhet er statens grunnleggende interesser (Morgenthau i Underdal 1999:335).

forstå en stats handlinger internasjonalt, i med at det er statenes overlevelse som er hovedoppgaven for enhver statsleder.

Til forskjell for den realistiske og den neorealisticke skolen, er nasjonale politiske prosesser ofte en sentral forklaringsfaktor i den liberalistiske tilnærmingen. Blant annet retter Jack Snyder, Jeffrey Frieden og Hellen Milner oppmerksomheten mot interessegrupper og spørsmålet om hvordan nasjonale aktører kan endre statenes preferanser og føre til annerledes adferd på den internasjonale arenaen.

Ifølge Helen Milner, som står i opposisjon til Waltz, er nasjonal politikk like viktig som landenes posisjon i verden (Milner 1997:11). Det internasjonale samarbeidet skaper tapere og vinnere på nasjonalt nivå og samarbeidet mellom statene preges av nasjonale politiske prosesser, som for eksempel sentralisering (ibid 10). Resultatet av intern kamp mellom nasjonale aktører danner dermed grunnlaget for internasjonale samarbeidsavtaler. Konstellasjon av nasjonale faktorer varierer, noe som forklarer hvorfor statene handler ulikt selv under like omstendigheter.

For å forklare statenes handlemåte på den internasjonale arenaen, er tre faktorer viktige å ta i betraktning, ifølge Milner, nemlig aktørenes *preferanser*, *maktdeling* og *fordeling av informasjon*. Endres en eller flere av disse, kan også en stats forhandlingsposisjon forventes å bli endret og *vice versa*: endringer i en stats forhandlingsposisjon kan være resultat av aktørenes endrede preferanser, tilgang til makt eller tilgang på informasjon.

Selv om Milner ikke snakker om sentralisering direkte, kan hennes *maktfordeling* forstås som sentralisering. Som ble nevnt tidligere, handler sentralisering i denne oppgaven om en prosess hvor fordeling av makt i samfunnet endret seg. På denne måten kan man forvente at sentralisering i Russland kunne ha ført til endringer i Russlands forhandlingsposisjon.

Milners teoretiske arbeid er på mange måter videreutvikling av Robert Putnams “to-nivå-spill”, hvor det forutsettes at statsledere spiller på den nasjonale og den internasjonale arena samtidig.

“At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures...” (Evans, Jacobson, and Putnam 1993).

I sitt «to-nivå-spill» var Putnam opptatt av å vise til koblingen mellom disse to nivåer. På den ene siden bruker nasjonale politikere den internasjonale arenaen for å rettferdiggjøre sine valg ovenfor sine medborgere. På den andre siden er det den nasjonale arenaen mange politikere har i tankene når de forhandler internasjonalt, ifølge Putnam.

Milner i sin tur retter fokuset mot de faktorene som forklarer hvorfor stater samarbeider eller ikke samarbeider med hverandre. Hennes hovedspørsmål er: «under hvilke omstendigheter blir samarbeidet mellom landene mulig?». Hun bidrar til forståelsen av det internasjonale samarbeidet med å utvikle testbare variabler samt formulere begreper som kan brukes som analytiske verktøy.

Milner fastholder at stater ikke alltid er sentraliserte og hierarkiske, men er heller “poliarkier”, altså bestående av aktører med varierende preferanser som deler makt over beslutningsprosessen (Milner 1997:11). Statssystem med flere aktører er forskjellig fra system med få aktører, når det gjelder måten internasjonale relasjoner utspiller seg på (ibid). Preferanser aktørene har påvirker sannsynligheten og måten stater samarbeider på (Milner 1997:17).

Milner fremhever særlig tre typer aktører på nasjonalt nivå, hvis preferanser er viktige å ta med i betraktning: den lovgivende aktør, den utøvende aktør samt nasjonale interessegrupper. Med interessegrupper forstår hun de som kan bli økonomisk påvirket av den internasjonale avtalen som man forhandler om. Industrien, fagforeninger, interesseorganisasjoner og næringsaktører er ofte de parter som kan tape eller vinne på samarbeidet med andre stater, noe som aktiverer deres deltagelse i prosessen. Den utøvende aktør er representert av presidenten, ministrene og byråkratiet, i det den lovgivende aktør representert, som regel, av parlamentet (Milner 1997:12).

3.3 Preferanser

Det er sjeldent slik at alle nasjonale aktører forholder seg likt til internasjonale samarbeidsprosjekter. Noen aktører vil støtte internasjonalt samarbeid, fordi det gagnar deres interesser, mens andre vil være sterkt imot, fordi det strider imot deres interesser. For å

forklare en stats samarbeid på internasjonalt nivå, vil aktørenes *preferanser* være viktige å ta med i betraktning, ifølge Milner.

Aktørenes preferanser varierer, naturlig nok, fra sak til sak, men ifølge Milner har nasjonale aktører et sett med grunnleggende interesser. Hun antar, blant annet, at den lovgivende aktør ønsker å forbli ved makten: parlamentarikere er valgt av folket og dermed vil etterfølge folkets og velgernes interesser. Av den grunn vil de sjeldent fremme forslag som er ugunstig for befolkningen, mener Milner (Milner 1997:34-36). Internasjonale avtaler som fører til økonomisk vekst, for eksempel, er på denne måten mer attraktive for den lovgivende aktør. De bedrer økonomiske vilkår for befolkningen og dette gir velgerne et grunnlag til å stemme på politikerne ved neste valg, slik at den lovgivende aktør beholder sin posisjon (Milner 1997).

Også den utøvende aktør ønsker å fortsette å forbli ved makten, ifølge Milner. På samme måte etterfølger den først velgernes interesser, for å så tilfredsstillende nasjonale interessegrupper. Mens den lovgivende og den utøvende aktør har like grunnleggende interesser, kan deres preferanser variere, bemerker Milner. De kan ha ulikt syn på hva som er best for befolkningen samt at de kan støtte ulike interessegrupper.

Interessegruppene grunnleggende interesse er i sin tur økonomisk gevinst eller fortjenesten som skal økes, ifølge Milner (Milner 1997). For å fremme eller hemme en internasjonal avtale vil interessegruppene forsøke å påvirke den lovgivende og den utøvende aktør til å være med på deres side. Slik vil internasjonale samarbeidsprosjekter være avhengige også av interessegruppene, og da særlig av interessegruppene relasjoner med parlamentarikere og regjeringsmedlemmer.

Dersom alle tre typer aktører har motstridende interesser kan det bli vanskeligere å inngå et internasjonalt samarbeid: det vil alltid være minst en aktør som motstår avtalen. Sammenfallende preferanser vil derimot gjøre det internasjonale samarbeidet mer sannsynlig. "With the same preferences, no matter which domestic actors hold power, the same policies will be chosen" (Milner 1997:11).

3.4 Maktfordeling

Maktfordeling mellom aktører er en annen viktig faktor i Milners modell som ofte sees i kombinasjon med aktørenes preferanser. Hun på står at alle tre typer aktører har ulik innvirkning på politikken og på denne måten veies noen preferanser tyngre enn andre. Milner knytter dette til institusjonenes oppbygging og antyder at nasjonale politiske institusjoner danner et rammeverk for hvem som har mest å si.

Den utøvende aktør, altså byråkrater og regjeringsmedlemmer, er de som forhandler om avtalen internasjonalt. Dette gir dem mulighet til å fremme sine preferanser, gi etter eller avstå under forhandlinger (Milner 1997:98). Den utøvende aktør har dessuten makt til å sette ned agenda på hjemmebanen eller endre lovforslaget (Milner 1997:98).

Det ville imidlertid være feil å tro at det kuner den lovgivende aktørs preferanser som teller. Også to andre aktører har mulighet til å påvirke beslutningsprosessen. Nasjonalforsamlingen, for eksempel, må ratifisere en internasjonal avtale for at den skal tre i kraft. Som følge av det har den lovgivende aktør makt til å stoppe et internasjonalt samarbeidsprosjekt dersom det strider imot deres interesser¹³. Det at parlamentet har makt til å hindre en internasjonal avtale, får den utøvende aktør til å ta parlamentets preferanser til etterretning. Den utøvende aktør vil, med andre ord, prøve å forhandle om slik internasjonal avtale som tilfredsstillter parlamentet.

Interessegruppene kan i sin tur fremstå som informasjonssamlere eller kompetanserådgivere for den lovgivende og den utøvende aktør. De kan lage protestkampanjer og mobilisere folket, dersom de er imot det internasjonale samarbeidet (Milner 1997:60). Den viktigste mekanismen interessegruppene har, er imidlertid deres løfter om å støtte, evt. trusler om å ikke støtte, makthaverne ved neste valg. På denne måten vil den utøvende aktør ta også interessegruppenes preferanser i mente når de forhandler på den internasjonale arenaen.

Ifølge Milner, vil inngåelse av internasjonale samarbeidsavtaler være mindre sannsynlig, dersom alle aktører har lik tilgang til makt samt har ulike interesser. Dersom aktørenes preferanser varierer, mens det er kun en aktør som besitter all makt, vil det internasjonale samarbeidet være mer sannsynlig med forbehold at den som besitter all makt er positiv

¹³ Denne påstanden kan imidlertid vanskelig relateres til fiskeriavtaler, fordi ratifikasjonen av disse ikke er påkrevd verken i Norge eller Russland.

innstilt. “When the most dovish domestic actor holds greater internal decision-making power, cooperation is most likely” (Milner 1997:17).

3.5 Informasjonstilgang

Den tredje faktor er *tilgang på informasjon* blant aktørene. Det faktum at ulik tilgang på informasjon påvirker internasjonale forhandlinger er ikke nytt. Mange teoretikere understreker blant annet at asymmetrisk fordelt informasjon på mellomstatlig nivå vil ofte undergrave internasjonale avtaler (Jervis 1970, Fearon 1995). Milner retter oppmerksomheten mot asymmetrisk informasjon på nasjonalt nivå og påpeker at ujevn informasjonsfordeling kan være både ugunstig og fordelaktig når det forhandles om en internasjonal avtale (Milner 1997:20). Hun skisserer ulike scenarioer og illustrerer hvordan tilgang på informasjon påvirker sannsynligheten for at internasjonale avtaler blir ratifisert.

I de fleste tilfeller, og særlig i utenrikspolitiske spørsmål, er det den utøvende aktør, altså regjeringen og byråkrater, som besitter tilnærmet fullstendig informasjon (Milner 1997:21). Den lovgivende aktør har, derimot, lite kapasitet til å skaffe oversikt og har dermed begrenset informasjon. “In most democracies parliaments have few resources; legislative committees and staffs, when they exist, are small and weak” (Milner 1997:84). Interessegruppene, er ofte bedre informert enn den lovgivende aktør og på denne måten fremstår disse som rådgivere for parlamentet. «Legislators depend heavily on interest groups and political parties for cues on how to vote» (ibid).

Siden den lovgivende aktør er avhengig av å få informasjon fra interessegrupper, vil ratifikasjonen være betinget av de holdningene interessegruppene har, mener Milner. Dersom interessegruppene mener at den internasjonale avtalen er fordelaktig for dem, vil også parlamentet være positivt innstilt og ratifikasjonen vil være mer sannsynlig. Er interessegruppene imot den avtalen som forhandles internasjonalt, øker sannsynligheten for at den ikke blir godkjent av parlamentet.

3.6 Anvendelsen av og utfordringer knyttet til modellen

Milners forsøk på å systematisere relasjonene mellom nasjonal og internasjonal politikk er verdifulle på flere vis. Presise kausale mekanismer, utviklet av Milner, hjelper å se sammenheng mellom nasjonal politikk og internasjonale relasjoner på detaljnivå, noe mange beslektede teorier ikke gir mulighet til. Som Drezner påpeker, er det lett å si at nasjonal politikk er viktig for å forklare internasjonale relasjoner; det er imidlertid mye vanskeligere å forklare det på en systematisk måte (Drezner 1998:506).

Milners teoretiske tilnærming er likevel ikke uproblematisk. Noe av kritikken, for eksempel, går ut på at modellens variabler er alt for innviklede og vanskelige å bruke (Scully 1997:373). Brawley bemerker at Milner ikke tar hensyn til forskjellen mellom statene med presidentstyre på den ene siden og parlamentarisk styre på den andre siden samt at hun bruker amerikansk politisk og demokratisk regimeform som et utgangspunkt (Brawley 1998:524-525). Dessuten handler de casene Milner analyserer om rent økonomiske interesser, noe som snarere bekrefter enn avkrefter hennes teoretiske antagelser. Slike pluralistiske modeller har ofte større gyldighet innen økonomiske saker, mens de forklarer lite når sikkerhetspolitiske spørsmål skal analyseres, bemerker Underdal.

Det kan også legges til at Milner ikke skiller mellom stater med stabil demokrati og velfungerende maktinstitusjoner og stater hvis maktinstitusjoner ikke er fullt utviklet. Milner skriver imidlertid i sin bok «*Interests, institutions and information*», om at hennes teori kan anvendes på ikke-demokratiske stater også. Hun påstår at modellen er generell nok og kan anvendes i flere sammenhenger.

Når det gjelder anvendelse av Milners teori på Russland, er det flere spørsmål som dukker opp. Man kan spørre seg om det russiske parlamentet kan påvirke forhandlinger i den norsk-russiske fiskerikommisjon? I hvilken grad er interessegruppene valgstøtte viktig for den lovgivende og utøvende makt i Russland? På hvilken måte kan avgjørelsene i fiskerikommisjonen bedre eller forverre den økonomiske situasjonen for befolkningen? For det første er det vanskelig å anta at kommisjonens bestemmelser vil endre økonomisk situasjon for velgere i Russland, i med at fiskenæringen utgjør en forholdsvis liten andel av russisk BNP. For det andre er det lite som tilsier at russiske makthaverne er avhengige av de velgergrupper som er sysselsatt i fiskerinæringen. Selv om Murmansk-regionen står for hele

20% av all russisk fiskeriproduksjon er det bare litt over 2% av regionale befolkningen som er sysselsatt i fiskerisektoren (B-port 2007).

En av de meste problematiske momenter ved anvendelsen av Milners teori i russisk kontekst, er hennes fokus på parlamentets ratifikasjon. Ratifikasjon fremstår som et sentralt element i modellen samt en forutsetning for at en internasjonal avtale skal tre i kraft. Den lovgivende aktør kan hindre en internasjonal avtale og parlamentarikernes preferanser er dermed noe den utøvende aktør vil alltid ta hensyn til.

De bestemmelsene Norge og Russland kommer til i regi av den norsk-russiske fiskerikommisjon trenger imidlertid ikke å bli ratifisert av parlamentet. Dette innebærer at den lovgivende aktør ikke kan hindre implementering av de avgjørelsene fiskerikommisjonen kommer til. Parlamentets rolle i denne konteksten blir dermed betraktelig mindre enn det Milner forutsetter. Som følge av det, vil den lovgivende aktør bli tatt ut fra analysen, noe Milners modell gir også mulighet til. Milner påpeker at ratifikasjonen ikke trenger å være formell, men kan komme i form av samtykke fra sentrale interessegrupper, noe som er særlig aktuelt i ikke-demokratiske stater som, for eksempel, Russland (Milner 1997:74).

“If the cooperation of the steel industry is needed for an international agreement regulating steel production, then only if the agreement is acceptable to the industry will it be implemented. Thus situation is especially likely in nondemocratic countries where such groups as the military, big business, or labor organizations can exercise a veto over international agreements” (Milner 1997:74).

På denne måten er det spenningen mellom interessegruppene og den utøvende aktør, med tanke på maktfordeling og variasjon i preferanser, som vil være i sentrum av denne oppgaven. Interessegruppene godkjennelse av den forhandlede internasjonale avtalen kan være like viktig som parlamentets ratifikasjon, ifølge Milner. “The support of the professional military, the landed oligarchy, big business, and/or a political party is usually necessary for even dictators to remain in power and implement their policies” (Milner 1997:12). Det må også understrekes at den utøvende aktør er heller ikke enhetlig og homogen, men er derimot kompleks og sammensatt. Militæret, for eksempel, blir ofte sett på som en selvstendig aktør, som ikke sjelden står i kontrast til andre organer.

Informasjonsfordeling mellom aktørene er også et element ved teorien som ikke blir tatt med i analysen. Grunnen til det er at denne faktoren baserer seg på balansen mellom den utøvende

og den lovgivende aktør. Som ble nevnt, har den førstnevnte aktør tilnærmet full informasjon, mens den andre er dårligere informert, noe som påvirker ratifikasjonsprosessen. Interessegruppene forventes derimot å være godt informerte. I med at den lovgivende aktør ikke er med i analysen, antar jeg at gjenstående aktører er omtrent like godt informerte.

For å oppsummere kan det sies at for å forklare endringer i russernes forhandlingsposisjon, vil jeg fokusere på to typer nasjonale aktører, nemlig den utøvende aktør og interessegrupper. Endringer i russernes forhandlingsposisjon forventes å være resultat av to faktorer: aktørens preferanser og fordeling av makt mellom dem, mens tilgang på informasjon ansees som mindre viktig i analysen.

Det ble tidligere påpekt at dersom alle aktører har motstridende interesser kan det bli vanskeligere å inngå et internasjonalt samarbeid, fordi det alltid vil være minst en aktør som motstår avtalen. Sammenfallende preferanser vil derimot gjøre det internasjonale samarbeidet mer sannsynlig. Det ble også poengtert at dersom aktørens preferanser varierer, mens det er kun en aktør som besitter all makt, vil det internasjonale samarbeidet være mer sannsynlig med forbehold at den som besitter all makt er positiv innstilt.

Basert på dette utleder jeg følgende hypotese:

H1: *Endringer i russernes forhandlingsposisjon skyldes endringen i maktbalansen mellom aktørene. Den russiske parts preferanser gjenspeiler i større grad preferanser til de aktørene som har tilgang til makt og dermed mulighet til å påvirke forhandlingsposisjonen.*

4 Aktører i den russiske fiskerisektoren

Som følge av at Milners teori handler i grunn om nasjonale aktører er det viktig i å gi innsikt i hvem disse aktørene er. Hensikten med dette kapitlet er nettopp å gi oversikt over hvilke aktører som finnes i russisk fiskeripolitikk, samtidig som å gi en detaljert beskrivelse av hvordan den russiske fiskerisektoren utviklet seg siden 1990.

Kapitlet starter med en beskrivelse av sentraliseringsprosessen i Russland. Jeg skisserer organisering av den sovjetiske fiskerisektoren og gjør rede for utviklingen på 1990- og 2000-tallet. Videre presenteres oppgavens hovedaktører: den utøvende makt og interessegrupper. Til slutt ser jeg på hvordan forhandlingsposisjon ble utarbeidet på den russiske siden i den aktuelle perioden.

4.1 Sentralisering i en russisk kontekst

Siden begynnelsen av 2000-tallet, har sentralisering på mange måter endret den retningen Russland så ut til å bevege seg i etter Sovjetunionens fall. Den Sovjetiske perioden var preget av sentralstyre fra Moskva, men i årene etter 1991 begynte Russland å bevege seg i retning av desentralisering.

Landet ble på denne måten til en reell føderasjon og mange administrative samt politiske avgjørelser ble stadig flyttet fra Moskva til regionene (Blakkisrud og Hønneland 2001:37-40). Regionale administrasjonsledere, såkalte guvernører, ble for eksempel valgt lokalt fra 1996, i stedet for å bli utpekt sentralt, og de var på mange måter uavhengige fra presidenten (Sakwa 2008:258). I tillegg til det har guvernørene blitt medlemmer av det russiske Føderasjonsrådet, noe som ga regionene mulighet til å påvirke lovgivningen i Moskva (ibid).

I løpet 1990-tallet ble regionene ikke bare politisk uavhengige, men fikk også stor grad av økonomisk uavhengighet. Via såkalte bilaterale avtaler, fikk mange regioner spesielle rettigheter ovenfor sentrum (Blakkisrud og Hønneland 2001:78). Den karelske republikk, for eksempel, kunne beholde 90% av regionenes inntekter, som følge av en bilateral avtale med

Moskva (Blakkisrud og Hønneland 2001:66). Også Murmansk-regionen fikk beholde 40% av regionens overskudd via en bilateral avtale (ibid). I samme perioden fikk Murmansk-regionen rett til å medforvalte naturressurser i den eksklusive økonomiske sonen (EEZ) i Barentshavet. Regionale myndighetsorganer hadde mulighet til å fordele fiskekvoter i regionen, som fulget av «de spesifikke geografiske, sosiale, økonomiske og kulturelle særegenheter til Murmansk-regionen» (Murlaws 1997). Hele 46 regioner underskrev bilaterale avtaler med Moskva i perioden mellom 1994 og 1998 (Blakkisrud og Hønneland 2001:78).

Som en del av denne desentraliseringsprosessen ble også regionenes rolle i utenrikspolitiske spørsmål mer avgjørende, påpeker Sakwa (2008:265). Regionene fikk mulighet til å etablere egne utenrikspolitiske kontakter og i perioden 1991-1995 signerte russiske regioner over tre hundre internasjonale avtaler angående handel, økonomisk og humanitær samarbeid. Moskvas monopol i utenrikspolitiske relasjoner ble underminert og oppmerksomheten skiftet vekk fra *high diplomacy* til regionenes aktuelle behov (Sakwa 2008:265). Barentssamarbeidet, etablert i 1993, er et eksempel på slikt regional utenrikspolitisk samarbeid, hvor båndene mellom regionene i Nord-Vest Russland, Nord-Norge, Nord-Sverige og Nord-Finland fungerer som et grunnlag (Barentssamarbeidet 2012). I samme perioden begynte representanter fra Murmansk- og Arkhangelsk regionaladministrasjonene bli representert i den norsk-russiske fiskerikommisjonen (Protokoll 1993).

Til tross for at noen regioner dro nytte av sin økonomiske uavhengighet, kom ikke alle regioner godt ut av det. Desentralisering førte større økonomiske forskjeller mellom Russlands føderale subjekter (Blakkisrud og Hønneland 2001:80). De regionene som hadde tilgang til verdensmarkeder, gjennom salg av energi og råvarer, hadde som regel gunstige avtaler med sentrum, mens de regionene som trengte støtte fra føderal budsjett fikk ingenting (Sakwa 2008:263-264). I det Murmansk-regionen, for eksempel, var en såkalt donor-region, ble Nenets og Arkhangelsk regionene avhengige av overføringer fra statsbudsjett (Blakkisrud og Hønneland 2001:74-75).

I tillegg til økonomiske ulikheter mellom regionene, ble også politiske forskjeller tydelige. Mange snakket om at landet går i stykker og den overordnede situasjonen i Russland på slutten av 1990-tallet kunne karakteriseres med «erosion of constitutional principles of a single legal and economic space» (Sakwa 2008:255).

“Regional authorities took advantage of the weakness of the Russian state under Yeltsin to develop a highly variegated set of policies and political regimes. The concept of asymmetrical federalism disguised the way that national norms guaranteeing individual rights, legal standards and the development of a national market were undermined by strong regional executives, often little constrained by their own representative assemblies” (Sakwa 2008:255).

Den desentraliserte, løse strukturen landet fikk under Yeltsin, ble oppfattet som en trussel mot Russlands integritet og som Russlands statsminister uttalte seg i 1999: «We are facing a serious threat of disintegration of our country» (Blakkisrud og Hønneland 2001:81).

Da Vladimir Putin tok over presidentembetet, bestemte han seg for å reversere utviklingen i Russland og de føderale reformene startet raskt etter presidentvalget i mars 2000. Reformene var ment å effektivisere statsapparatet samt etablere Moskvas kontroll over regionene, som ble, ifølge mange, nesten uregjerlige. Allerede i mai ble landet delt inn i syv føderale distrikter samt at et system med såkalte presidentrepresentanter ble innført (Goode 2010:236)¹⁴. Reformbølgen fortsatte videre i Det føderale rådet, hvor regionale guvernører var representert siden 1995 og var i posisjon til å hindre Kremles forsøk på å begrense regional autonomi.

“Putin initially proposed to remove the governors from the Federation Council altogether and have the selection of senators to regional parliaments. In the end he compromised and allowed the governors and regional parliaments to appoint one senator each. To compensate for their diminished status, Putin created the State Council which would provide the governors and with regular, direct access to the president in a consultative role. In practice, the Kremlin exercised significant influence over the selection of new senators while the State Council’s agenda was set by the Kremlin and its recommendations were frequently ignored” (Goode 2010:236-237).

I periode mellom 2001 og 2003 ble hele 33 bilaterale avtaler avviklet som følge av at de ikke var i overensstemmelse med konstitusjonen (Sakwa 2008:273). På denne måten mistet også Murmansk-regionen sine privilegier. I 2002 ble et nytt skattesystem introdusert og føderale skatter ble distribuert i sentrums favør, noe som naturligvis økte regionenes avhengighet av sentrum (ibid). Det nye systemet jevnet ut de store ulikhetene mellom regionene, men som Remington påpeker i denne henseende, mistet regionale myndigheter sin suverenitet og ble i større grad underordnet sentrale myndighetene i Moskva (Remington 2010:82).

¹⁴ Presidentrepresentantenes primær oppgave var å etablere sentral kontroll over føderale departementsavdelinger i regioner samt opprette presidentkontroll over guvernører gjennom nettverket av føderale inspektører (Goode 2010:236).

Den administrative reformen i 2003, initiert av Vladimir Putin, kan også sees i sammenheng med den overordnede sentralisering og var rettet mot å øke effektiviteten i de føderale organene (Decree of the President of the Russian Federation No. 824 of July 23, 2003). Den nye strukturen endret ministerrollen, som fra da av ble ansvarlige kun for normative reguleringer og ikke for hele departementenes virke, slik det var før (Ivanova 2005:69). Ifølge reformen ble alle departementenes funksjoner og avdelinger delt inn i tre kategorier: normative reguleringer, utøvelse, kontroll (ibid). Alle administrative avgjørelser ble nå gitt til ledere av føderale byråer, slik som det føderale fiskeribyrået, og disse ble selv ansvarlige for sitt virke.

Som nevnt innledningsvis, gjaldt sentraliseringsreformene også Russlands utenrikspolitiske relasjoner. Regionenes mulighet til å påvirke utenrikspolitiske avgjørelser ble redusert og beslutningsprosessene ble i stor grad konsentrert i Moskva (Mankoff 2009).

“Putin has effectively removed discussions about the principles underpinning foreign policy from the pressures of politics. The centralization of foreign policymaking in the Kremlin has allowed Putin to impose a fairly coherent vision of the national interest in a way that was not consistently possible during the 1990s, when regional and sectorial interests often predominated and when debates about foreign policy could be particularly vicious” (Mankoff 2010:126).

Basert på det faktum at sentralisering var en av de viktigste politiske prosesser i Russland på 2000-tallet samt påstanden om at sentraliseringen hadde påvirket Russlands utenrikspolitiske relasjoner, antar jeg at også Norsk-Russiske forbindelser innenfor fiskeri kunne blitt påvirket av den. For å si noe om hvordan eller på hvilken måte sentralisering har bidratt til at russernes forhandlingsposisjon ble endret, velger jeg å støtte med på Helen Milners teoretisk modell.

Tabell 4.1 *Desentralisering og re-sentralisering i Russland 1990-2010*

Desentralisering i Russland 1990-tallet	(Re-) Sentralisering i Russland 2000-tallet
<ul style="list-style-type: none"> • Guvernørene velges regionalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Guvernørvalgene avvikles og guvernørene utpekes sentralt
<ul style="list-style-type: none"> • Guvernørene representeres i Nasjonalforsamlingen 	<ul style="list-style-type: none"> • System med presidentrepresentanter innføres

<ul style="list-style-type: none"> • Regionene blir mer økonomisk uavhengige 	<ul style="list-style-type: none"> • Omforming av skattesystemet: regionene leverer stor del av sine inntekter til føderal sentrum
<ul style="list-style-type: none"> • En rekke oppgaver overføres fra sentrum til regionalt nivå 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilaterale avtaler avvikles
<ul style="list-style-type: none"> • Regionene fremstår som aktører i Russlands utenrikspolitiske relasjoner 	<ul style="list-style-type: none"> • Utenrikspolitikken formes i større grad i Moskva

4.2 Den utøvende aktør

Som nevnt tidligere, gjaldt sentralisering også fiskerisektoren i Russland. Til forskjell fra de desentraliseringstendenser som eksisterte på 1990-tallet, ble mange bestemmelsesprosesser flyttet nå til Moskva: “The new centralism for the country as a whole can be called «the return of fishery governance to the federal center» for the fisheries” (Riabova and Ivanova 2008:88). Selv om fiskerikomplekset ikke var et prioritert spørsmål for den nyvalgte presidenten, kunne ikke reformbølgen gå forbi fiskerinæringen og dagens institusjonell utforming står i kontrast til tidligere institusjonell organisering.

I Sovjetperioden var alle fiskeri-relaterte aktiviteter underlagt Fiskeriministeriet (Jørgensen 2009:88). Ifølge sektorprinsippet bar ministeriet ansvar for både fiske, kontroll, foredling, og skipsbygging m.m. Etablert i 1946, ledet det sovjetiske Fiskeriministeriet regionale forvaltningsorganer, som så å si var ministeriets utstrakte hånd i regionene. Landet var delt i fem regioner¹⁵, eller bassenger, og *Sevryba* («*Nordfisk*») var et regionalt forvaltningsorgan for det nordiske bassenget¹⁶ (Stokke 2010:43; Ivanova 2005:47).

Ministeriet delegerte sine forordninger til *Sevryba*, mens *Sevryba* implementerte og tok avgjørelser på regionalt nivå (Ivanova 2005:49). Det var imidlertid ikke bare industrielle bestemmelser som var delegert av fiskeriministeriet, men også oppgaver knyttet til forvaltning av ressurser, som fordeling av fiskekvoter (ibid 44). Selv om de endelige avgjørelsene ble tatt i Moskva, hadde *Sevryba*, en stor innflytelse i avgjørelsesprosessen og systemet kan sies å være enhetlig (Ivanova 2005). Ivanova påpeker at “there was no separation into the federal

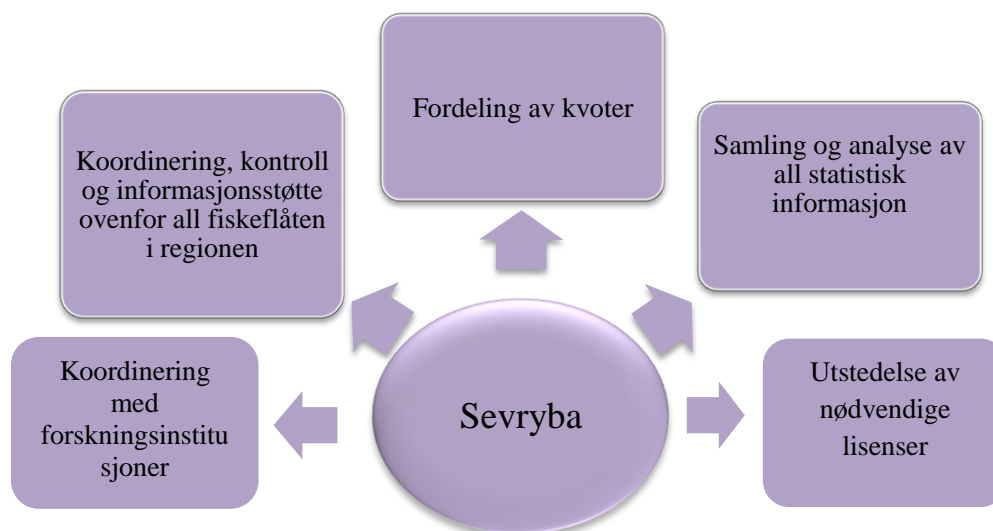
¹⁵ Den nordiske, den Ferne Østen, den Vestlige (Østersjøen), Svarte Havet, det Kaspiske hav (Jørgensen 2009:88).

¹⁶ Det nordiske bassenget inkluderte Murmansk og Arkhangelsk regionene samt Karelia (Stokke 2010:43; Ivanova 2005:47)

center and region at that time. The regional fisheries administration did not exist as such. The region was a part of the whole” (Ivanova 2005:48-49).

Det er viktig å understreke at *Sevryba* ikke var et vanlig forvaltningsorgan som administrerte fiske. Det var en høyt integrert institusjon, som også inkluderte industri: fiskefartøys selskaper, skipsverfts organisasjon, lastebåter og tankere samt foredlingselskaper og en avdeling som var ansvarlig for konstruksjon og reparasjon av båter og fiskeredskap (Stokke 2010:43). På begynnelsen av 1970-tallet lå hele 54 organisasjoner nestet under *Sevryba*, blant disse også utdanningsinstitusjoner, sykehus, bibliotek og et museum (Ivanova 2005:47).

Figur 4.2 *Sevrybas organisering på 1980-tallet*



(Ivanova 2005:48).

Med oppløsningen av Sovjetunionen ble også Fiskeriministeriets rolle endret. Ministeriet ble omgjort til fiskerikomité og fikk en lavere status, siden lederen for fiskerikomiteen ikke hadde plass i regjeringen (Ivanova 2005:49). Komiteen var et uavhengig administrasjonsorgan som bar ansvar over politikkutforming, implementering og kontroll, men dens posisjon var likevel uklar. I 1997 ble komiteen gjort om til en avdeling i Landbruksministeriet og allerede i 1998 fikk fiskeriavdelingen sin komité-statusen tilbake. Mange av komiteets funksjoner forble under Landbruksministeriets jurisdiksjon og dette gjaldt blant annet veterinærkontroll og kontroll over fiske (Ivanova 2005:49-50).

Mye tydet på dekomponering av hele fiskeriforvaltningen. Fiskerikomiteens oppgaver ble stadig fordelt mellom ulike ministerier og komiteen var nødt til å konkurrere om makt og ressurser. I 1998 ble, blant annet, fiskerikomiteens kontrollfunksjoner overført til den Føderale Grensevakten. Det ble argumentert at Grensevakten var bedre rustet til å gjennomføre fysiske kontroller til havs samt at den var mer nøytral ovenfor fiskerne¹⁷ (Nezavisemaya Gazeta 1997, Ivanova 2005:58; Hønneland 2012). Murmanrybvod («Murmansk Fiskerioppsyn»), som var et regionalt kontrollorgan i Barentsregionen, beholdt ansvaret for fordeling av fiskelisenser, samling av statistisk informasjon samt kontroll over fiske i elver og innsjøer (Ivanova 2005:58).

På regionalt nivå var endringene minst like store. *Sevryba* ble oppstykket og privatisert og ansvaret for fordeling av kvoter gikk til «Det vitenskapelige fangstråd» (NPS)¹⁸ (Hønneland 1998:60). NPS var ment å være et uavhengig rådgivende organ som fordelte kvoter mellom regionale fiskeriselskaper. I realiteten fortsatte *Sevryba* bestemte hvem kvotene skulle gå til, siden organet besto hovedsakelig av *Sevrybas* representanter (Hønneland 1995:41).

Parallelt med desentraliseringspolitikken meldte også regionale maktorganer sitt ønske om å forvalte de ressursene regionen levde av. I 1993 ble det opprettet en fiskeriavdeling ved Murmansk regionaladministrasjon som begynte å konkurrere med NPS om innflytelse i kvotefordelingsprosessen¹⁹ (Ivanova 2006:73). Det hele resulterte i en såkalt «centre-region battles for power», hvor fiskerikomiteen i Moskva på den ene siden og regional administrasjon på den andre siden kjempet om innflytelse og ressurser (Riabova og Ivanova 2008:87).

På slutten av 1990-tallet meldte også Ministeriet for Økonomisk Utvikling og Handel sin interesse i kvotefordelingen da ministeriet introduserte fiskeriauksjoner som var ment å effektivisere kvotefordelingsprosessen (Ivanova 2005:64). Det ble påstått at fordeling av kvoter gjennom det vitenskapelige fangstrådet var preget av korrupsjon samt at konkurranse og salg av kvoter via en auksjon kunne løse korrupsjonsproblemet (Lvova og Kolesnichenko 2001). Den nye ordningen vekket naturlig nok stor misnøye blant fiskerne og allerede i 2003 ble fiskeriauksjoner opphevet og en ny ordning erstattet den gamle. Fra 2003 ble kvoter

¹⁷ Likevel, som følge av de utallige omstruktureringer og underfinansiering, var Grensevakten lite effektiv i sitt arbeid. Som den russiske riksrevisjonen anførte, ble kun 10-15 % av organets finansielle behov dekket i perioden 1997-2002 (Ivanova 2005:58; Hønneland 2012).

¹⁸ NPS – Nautsjno-promyslovyj sovet, opprettet i 1992.

¹⁹ Lignende avdelinger dukket opp i Arkhangelsk og Den karelske republikk (Ivanova 2006:73).

fordelt sentralt i Moskva, på grunnlag av fangsthistorikken fiskerne opparbeidet i perioden 2000-2003 (Vedtak no.704, 2003).

I overensstemmelse med den administrative reformen ble Fiskerikomiteen oppløst i 2004 og tre nye organer ble dannet, nemlig fiskeriavdeling ved Landbruksdepartementet, veterinærtjenesten og Føderal Fiskeribyrå (Ivanova 2005:72). Fiskeriavdeling fikk ansvaret for den overordnede veiledning og utforming av fiskeripolitikken. Sjefen for denne avdelingen ledet blant annet den russiske delegasjonen i fiskeriforhandlinger med Norge (Bruusgaard 2006:17). Veterinærtjenesten ble forpliktet til å føre kontroll og oppsyn med fiske og andre biologiske ressurser innad i Russland (Ivanova 2006:73). Det Føderale Fiskeribyrådet skulle i sin tur implementere fiskeripolitikken. Fiskeribyrådet ble ansvarlig for implementering av fiskeripolitikk, forskning på biologiske ressurser, bygning av fartøy for staten, utvikling av akvakultur i tillegg til fordeling av fiskekvoter.

Mange forventet at denne nye strukturen skulle forbli over en viss periode, men tre år senere ble fiskerikomplekset endret igjen (Jørgensen 2007:95). I 2007 ble Fiskerikomiteen gjenreist og den begynte å samle igjen de funksjonene som den en gang hadde. Som Jørgensen antyder: «the committee had, for all practical purposes, been endowed with the powers of a ministry» (A.K. Jørgensen 96). Fiskerikomiteen tok på seg de fleste fiskerirelaterte oppgaver inkludert veterinærkontroll og den ble underordnet Den russiske føderasjons regjering (ibid). Dette varte imidlertid ikke lenge og i 2008 ble komiteen, eller Fiskeribyrådet, for tredje gang limt inn i Landbruksministeriet, denne gangen underordnet statsministeren direkte (Jørgensen 2010).

Den administrative reformen gjaldt også kontrollorganer. I 2003 ble Grensevakten limt inn i FSB-strukturen som lå under presidenten direkte (Schneider 2008:43). På denne måten snakket man om sentralisering av alle sikkerhetspolitiske spørsmål (Sakwa 2008:98).

Endringene gjaldt regionalt nivå også. Fiskeriavdelinger ved regionale administrasjonsorganer fortsatte å eksistere, men deres ansvarsområdet ble imidlertid snevret inn til å gjelde kun innlandsfiske og sektorinvesteringer. I 2006 ble imidlertid Territorial avdeling for Hvitesjøen og Barentshavet (BBTU) etablert, hvis rolle kan sammenlignes med rollen *Sevryba* hadde i Sovjettiden (Hønneland 2012:49). BBTU ble den nye «utstrakte hånden» i regionene og dets ledere skulle utpekes av fiskeribyrådet direkte. Avdelingen fikk som oppgave å implementere

Fiskeribyråets bestemmelser regionalt samt kontrollere fiskefangster på land og til havs, inkludert Fiskevernsonen rundt Svalbard (Hønneland 2012).

Som det fremgår av beskrivelsen ovenfor, består den utøvende aktør av flere enheter og ulike typer aktører har gjort seg gjeldende i perioden 1990-2010 i den russiske fiskerisektoren. Man skille mellom nasjonale og regionale aktører, henholdsvis Fiskerikomiteen i Moskva og en rekke enheter i Murmansk. Man kan også skille mellom de organene som utarbeider fiskeripolitikk, fordeler fiskekvoter og de som fører kontroll over fiske.

Den overordnede tendensen på 1990-tallet kan sies å være redusert samordning mellom Fiskerikomiteen i Moskva og en rekke organer i Murmansk. For det første mistet Fiskerikomiteen sitt ministerium status og mot slutten av 1990-tallet ble dets oppgaver stadig flyttet til andre organer, slik som Landbruksministeriet og Ministeriet for økonomisk utvikling og handel. Fiskerikomiteen mistet også ansvar for kontroll over fiske og det er blitt flere aktører på regionalt nivå, slik som NPS og fiskeriavdeling ved Murmansk regionaladministrasjon. Disse var på mange måter autonome fra føderale myndigheter i Moskva, men hadde sterkere bånd til regionale interesseaktører.

Begynnelsen av 2000-tallet var fortsatt preget av manglende samordning mellom ulike organer, men mot midten av 2000-tallet kunne man observere konsolidering av flere oppgaver under fiskeribyråets *chapeau*. Fiskeriavdeling ved Murmansk regionaladministrasjon mistet innflytelse over fiske i Barentshavet, NPS ble oppløst og den Territoriale avdeling for Hvitekjøen og Barenshavet, direkte underlagt Fiskeribyrået i Moskva, ble opprettet. Kontroll over fiske ble i sin tur underlagt FSB, som styres av presidenten direkte.

4.3 Interessegrupper

Som nevnt før, forstås interessegruppene her som industrien, fagforeninger, interesseorganisasjoner og næringsaktører som kan tape eller vinne på internasjonale avtaler. Milner nevner at også militæret kan være kategorisert som en interessegruppe, særlig i ikke demokratiske stater. Snakker man om Sovjettiden, er imidlertid interessegruppene vanskelige å identifisere i med at både forvaltningen og industrien var nestet under ett tak. "...Most players in the Soviet fishing industry and system for fisheries management had the same educational background... people tended to migrate between the various structures i.e.,

alternating between the scientific, regulatory, enforcement and industrial sectors” (Hønneland 2005:625).

Selve fiske var organisert gjennom den nevnte *Sevryba*, som spilte både industriell forvaltningsrolle. «*Murmansk Trålflåten*», «*Murmanrybprom*», «*Sevrybpromrazvedka*», «*Arkhangels Trålflåten*» er noen av de nå eksisterende selskaper som var under *Sevrybas* paraply (Blakkisrud og Hønneland 2001:171). I tillegg til de store selskapene var sovjetisk fiske organisert gjennom såkalte *kolkhozer* (fiskerikollektiver). Disse var mindre enn *Sevrybas* selskaper og besto stort sett av små og mellomstore fartøy som drev med fiske i kystnære farvann (Blakkisrud og Hønneland 2001:175; Hønneland 1994:45). I det nordlige bassenget var det omtrent 35 slike kollektivbruk (ibid).

Fravær av tydelig interessegrupper i denne perioden knyttes også til det faktum at den sovjetiske fiskeriindustrien var orientert mot å sikre et visst antall tonn fisk, uansett markedsverdien, og det var matsikkerhet, ikke profitt, som sto i fokuset. Trålere ble forsynet med subsidiert brennstoff og fiskerne fikk betalt etter antall timer på sjøen, uavhengig av hvor mye fisk de faktisk tok om bord (Stokke 2010:43; Jørgensen 2010:55).

Situasjonen endret seg etter Sovjetunionens sammenbrudd. *Sevryba* – i likhet med mange andre statseide selskaper – gikk gjennom en privatiseringsprosess, noe som også innebar fremvekst av interessegrupper (Hønneland 1995:16). Flere av tidligere *Sevryba*-selskaper fortsatte sitt virke som uavhengige bedrifter og de er blitt nå selv ansvarlige for sine finansspørsmål (Hønneland 1998:59; Jørgensen 2010:56). Dette betød også slutt på subsidiert drivstoff, kutt i lønninger og slutt på gratis vedlikehold av skip (Hønneland 1998:59; Ivanova 2005:41, Jørgensen 2010:56). «*Mumansk Tråleflåten*» og «*Arkhangelsk Tråleflåten*» ble regionens største bedrifter, mens mange av fiskekolkhozer ble til aksjeselskaper.

«The main problem that the new private fishery businesses have had to cope with include discontinuation of state subsidies, fishing vessels’ expanded capacities, rising operation costs, loans and unreasonable and confiscatory tax and custom legislation in the home country. To operate effectively and be economically viable, they have had to use relatively large volumes of quotas or fish illegally if they did not have the resources to buy enough quota shares legally” (Riabova og Ivanova 2008:96).

Fiskebåtrederne fikk med det samme et sterkt insentiv til å fiske ikke bare for å forsynde befolkningen, men også for å dekke sine løpende utgifter og tjene penger. Disse selskaper

representerte nå en interessegruppe med tydelige preferanser og relasjoner til andre aktører, sagt i Milners begreper.

Et viktig talerør for fiskernes interesser er blitt «Unionen av de nordlige fiskeribedrifter» etablert i 1992. (Sever 2006). Unionenes formål ble koordinering av ulike næringsaktiviteter, utvikling av næringsstrategier innenfor fiskerisektoren, kontakt med statlige maktorganer samt gjennomføring av statistiske næringsanalyser (Sever 2006). Unionens representanter har alle år deltatt i fiskeriforhandlinger med Norge og mange intervjuobjektene mente også at unionen er en representant for fiskernes interesser.

Flere intervjuobjekter påpekte at Grensevaktens overtagelse av kontrollspørsmål innebar inntreden av en ny interessegruppe på den russiske siden. Til forskjell for *Murmanrybvod*, hadde Grensevakten – og senere FSB – en annen institusjonell maktbase enn det fiskeribyråkratiske, noe som forklarer hvorfor deres preferanser var annerledes. Dette er særlig tydelig i spørsmål angående kontroll over fiske og fiskevernsonen rundt Svalbard, da disse var på side med verken den utøvende aktør eller fiskeriselskaper.

Begynnelsen av 2000-tallet var en økonomisk vanskelig periode for mange av de nyetablerte selskapene. Innføringen av fiskeriauksjoner førte til at fiskekvoter er blitt dyrere og de betraktelig mindre enn på 1990-tallet. Mange små og mellomstore fiskeselskaper var nesten dømt til å gå konkurs eller fiske utover kvoten (Regions 2001).

Med avskaffelsen av fiskeriauksjoner, ble en ny løsning for fordeling av kvoter innført: fordeling av kvoter var nå basert på fangsthistorikk opparbeidet i perioden 2000-2003. En ny tendens i utviklingen av fiskerinæringen ble blant annet konsolidering av fiskeribedrifter. Vladimir Balashov, tidligere leder for BBTU, sa i en av sine intervju i 2010: «Det foregår en prosess med konsolidering av fiskeselskaper, dvs. kapitalkonsentrasjon. Jeg synes det er positivt. Håper denne trenden fortsetter også neste år. I fremtiden blir det noen titall store og mellomstore selskaper, ikke hundrevis» (Murmanskij vestnik 2010). Balashov har også nevnt at det er Fiskeribyråets prioritering å ha færre men større fiskebedrifter i regionen (ibid).

Kort oppsummert, var 1990-tallet en periode da mange fiskeselskaper gikk fra statlige til private hender. Mange av dem ble basert på rester av *Sevryba*, mens andre hadde løsere tilknytning til den. Også den første interesseorganisasjonen for fiskerne ble etablert i denne perioden, noe som ga fiskerne mulighet til å stå samlet i sine krav ovenfor staten. Den negative bestandsutviklingen og uheldig fordeling av fiskekvoter gjorde det vanskelig for

fiskerne å overleve, særlig på slutten av 1990-tallet – begynnelsen av 2000-tallet. Mot slutten av 2000-tallet kunne man observere en viss konsolidering av fiskeriselskaper, men i det store og hele er de samme selskapene som dominerte bildet på 1990 og 2000-tallet.

4.4 Oppsummering

Figuren nedenfor gir oversikt over de aktørene som eksisterte i den russiske fiskerisektoren i perioden 1990-2010 og inkluderer både utøvende aktører og interessegrupper.

Tabell 4.4 *Utvøvende aktører og Interessegrupper*

Årstall	Utvøvende aktør	Interessegrupper
Før 1991	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskeriministeriet • <i>Sevryba</i> (underlagt Fiskeriministeriet) • <i>Murmanrybvod</i> (underlagt Fiskeriministeriet) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sevryba</i>-selskaper • Fiskerikolkhozene
1990-tallet	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskerikomiteen i Moskva • NPS (fordeling av kvoter) • Fiskeriavdeling ved Murmansk regionaladministrasjon (siden 1993) • <i>Murmanrybvod</i> • Grensevakten (siden 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidligere <i>Sevryba</i>-selskaper (balnt annet «Murman tråleflåten» og «Arkhangelsk tråleflåten») • Fiskerikolkhosene • «Unionen av fiskeribedrifter i nord»
2000-tallet	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskerikomiteen (senere Føderal Fiskeribyrå) • Territorial avdelingen for Kvitekjøen og Barentshavet (BBTU) • FSB (siden 2004) • Utenriksdepartementet 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidligere <i>Sevryba</i>-selskaper • «Unionen av fiskeribedrifter i nord»

Utarbeidelse av forhandlingsposisjonen er et viktig element i forholdet mellom den utøvende aktør og interessegruppene. Begge parter vil, ifølge teorien, at deres preferanser blir tilfredsstilt gjennom forhandlinger med Norge. Det er dermed tenkelig at gjennom denne prosessen vil aktørene sørge for at deres interesser blir gjenspeilet i forhandlinger med den andre part. Hvem som deltar i denne prosessen og hvilken form denne prosessen tar, kan dermed si noe om hvordan forhandlingsposisjonen blir.

Som følge av fiskerikommisjonens primære formål, har forskernes anbefalinger alltid vært grunnlaget for den russiske, likeså den norske, posisjonen. Forskerne fra både PINRO og VNIRO deltok dermed både i utarbeidelsen av forhandlingsposisjonen og i selve forhandlinger i alle år. Når det gjelder den utøvende aktør og interessegrupper har deres deltagelse i denne prosessen variert over tid.

Ifølge flere intervjuede på den russiske siden, har denne prosessen vært lite oversiktlig på 1990-tallet. Utarbeidelsen av forhandlingsposisjonen ble viet lite tid til og viktige avgjørelser ble ofte tatt under selve forhandlinger. Mange karakteriserte denne perioden som kaotisk og flere påpekte at interessegruppene hadde betydelig innflytelse i denne prosessen. Den russiske delegasjonen besto hovedsakelig av representanter fra Fiskeriministeriet (senere Fiskerikomité) og de nevnte forskningsinstitusjoner både gjennom hele Sovjetperioden og i begynnelsen av 1990-tallet. I tillegg til disse var enkelte industrirepresentanter til stedet, eksempelvis fra Arkhangelsk og Murmansk.

Mot midten av 1990-tallet har situasjon endrer seg. Som følge av at kontrollspørsmålet ble en del av kommisjonens arbeidsområde, har både den russiske og den norske siden stilt opp med representanter fra aktuelle kontrollorganer, altså *Murmanrybvod* i Russlands tilfelle. Parallelt med dette, ble også flere interesseaktører med i kommisjonen. Først ble *Sevryba*-selskaper med, så fikk andre nyetablerte fiskeselskaper plass i den russiske delegasjonen. Mot slutten av 1990-tallet besto nesten halvparten av den russiske delegasjonen av representanter fra industrisiden. Selv om fiskeriavdelinger ved regionale administrasjonsorganer ble dannet i 1993, var ikke disse med i delegasjonen før 1997. To år senere ble også representanter fra den russiske Grensevakten med i kommisjonen.

Sammensetning av den russiske delegasjonen har imidlertid endret seg i begynnelsen av 2000-tallet. Delegasjonen krympet i størrelsen og verken representanter fra industrien eller regionale administrasjonsorganer var til stedet under i forhandlinger. Det må påpekes at fiskerne hadde kommet tilbake i den russiske delegasjonen i andre halvparten av 2000-tallet, men antallet industrirepresentanter kunne ikke sammenliknes med det på 1990-tallet. Som resultat av den nye institusjonelle utformingen har representanter fra FSB og BBTU deltok i den norsk-russiske kommisjonen siden henholdsvis 2003 og 2007 (Protokoll 2007, Vedlegg 1). Intervjuede påpekte også at siden begynnelsen av 2000-tallet ble det flere formøter på den russiske siden (Intervju, februar 2012).

5 Analyse

I dette kapittelet vil jeg se på hvordan sentralisering bidro til endringer i Russlands forhandlingsposisjon, sett i lys av Helen Milners teori. Milner påstår at relasjoner mellom nasjonale aktører er viktige å ta med i betraktning når man ser på mellomstatlig samarbeid. Aktører anses for å være rasjonelle og nyttemaksimerende, med ulike preferanser og ulik tilgang til makt. Etter denne modellen kan endringer i nasjonalaktørens relasjoner og preferanser forårsake endringer i statens internasjonale relasjoner. Kapittelet er delt i tre seksjoner, etter de saksområdene som ble skissert tidligere i oppgaven: bestemmelse om kvotestørrelse, kontroll over fiske og fiskevernsonen rundt Svalbard.

5.1 Fastsettelse av felles fiskekvoter

Som nevnt tidligere kan hele 1990-tallet karakteriseres som en periode da kvotespørsmålet var ett av de viktigste temaene. Perioden ble ofte karakterisert som kaotisk, uoversiktlig og lite forutsigbar, noe som på mange måter sto i kontrast med situasjonen på 1980-tallet. Diskusjoner om kvoter tok det meste av tiden og russerne presset kvotene oppover. Torskekvotene ble stadig satt høyere enn det forskernes anbefalinger tilsa og det ble stadig vanskeligere for partene å komme til enighet om totalkvoten. Det hele toppet seg i 1999, da forhandlingene mellom Norge og Russland ble brutt for første gang (Hønneland 2007:66).

Russernes forhandlingsposisjon rundt dette spørsmålet endret sin karakter på 2000-tallet. Den russiske part uttrykte et ønske om å tenke mer langsiktig og i 2002 gikk den med på å innføre høstningsregelen, noe Norge på et tidligere tidspunkt hadde foreslått. Denne regelen representerte et helt nytt kapittel i den norsk-russiske fiskerikommisjonen og fastsettelse av kvoter ble gjort om til et teknisk spørsmål, i stedet for å være et sentralt uenighetsområde.

I neste underkapitlet vil jeg svare på følgende spørsmål:

På hvilken måte bidro sentraliseringen til at den russiske part ble mer samarbeidsvillig angående fastsettelse av felles fiskekvoter?

Gjennom hele 1990-tallet var den russiske fiskenæringen preget av ustabilitet og høy konkurranse mellom aktørene. «Spilleregler» ble endret ofte og under de eksisterende omstendigheter var ikke det overraskende at fiskerne prioriterte høye kvoter. Jørgensen

hevder i denne sammenhengen at båtrederne prioriterte rask fortjeneste fremfor langsiktig inntjening (A.K. Jørgensen 2009:89). Dessuten var russiske fiskere usikre på om Norges forslag til å redusere kvoter var forankret i vitenskapelige anbefalinger. Mange russerne antok at Norge presset kvotene ned i et forsøk på å ødelegge en allerede sterkt svekket russisk fiskerinæring (Jørgensen 2010:56).

Når det gjelder den utøvende aktør, ser preferansene ut til å være like interessegruppenes. Mange av de intervjuede fastholdt at både regionale aktører og fiskerikomiteen i Moskva var sterke støttespillere for fiskernes interesser i regionen (intervjuer Høst 2011/ Vinter 2012). Historisk tette bånd mellom fiskerne og byråkrater hadde lagt til rette for at disse aktørene sto nærme hverandre og at deres posisjoner var like, noe som kan forklare hvorfor presset fra den russiske siden var så stor. Det er heller ikke utenkelig at de nyopprettede organer, slik som NPS og fiskeriavdelingen ved Murmansk regionaladministrasjon, var opptatt av å forbli ved makten og det var viktig å imøtekomme fiskernes interesser.

Store fiskeselskaper støttet til gjengjeld den utøvende aktør. Slik støttet for eksempel «Murmansk Trålflåten» guvernørens valgkampanje i 2001 og situasjonen ser ikke ut til å være særegen for Murmansk. (Hønneland 2004:102). Som Orttung påpeker var de fleste guvernører avhengige av deres tette band med regionale businessmenn for å forbli ved makten (Orttung 2003:3). «First, local business helped the governors establish strong relations vis-a-vis Moscow because the federal authorities could make little headway against such a united front at the regional level. Second, the interconnections between the regional political and economic elite also helped them to preserve the status quo and block the rise of any potential opposition groups within their home regions” (ibid).

Den utøvende aktørs preferanser kunne også ha vært resultat av korrupsjon og bestikkelser. For eksempel påviste den russiske revisjonsrapporten fra 2000 flere lovbrudd i relasjoner mellom den utøvende aktør og fiskebåteierne i Murmanskregionen, da mange kvoter ble distribuert uten nødvendige konsultasjoner. Forskningskvoter ble blant annet gitt til rederier som ikke var tillatt til å gjennomføre forskningstokter og totalt antall fordelte kvoter var høyere enn felleskvoten (Den russiske revisjonsrapport 2001). I enkelte situasjoner kunne man snakke om aktørens dobbeltrolle. Et eksempel er den russiske delegasjonslederen Yuri Sinelnik som var både representant for den russiske Fiskerikomiteen og en vellykket forretningsmann som drev med kvotesalg (Loggen 2006:23).

Maktfordeling mellom aktørene har på mange måter også spilt inn da den russiske part prioriterte høye fiskekvoter i forhandlinger med Norge. Takket være desentralisering, fikk regionale myndigheter i Murmansk mer innflytelse i fiskerispørsmål, sammenliknet med Sovjetperioden. Disse hadde fått mulighet til å fordele fiskekvoter lokalt samt anledning til å delta i fiskeriforhandlinger med Norge. Viseguvernører fra Den karelske republikk, samt viseguvernører fra Murmansk og Arkhangelsk fylke deltok i forhandlinger i perioden 1997-2001, årene da fiskekvotene ble satt stadig høyere enn anbefalt (Protokoller fra den 26, 27, 28, 29 og 30 sesjoner).

På denne måten ble også interessegruppene innvirkning mulig, delvis som resultat av deres tette bånd med den utøvende aktør, delvis som resultat av fiskernes direkte deltagelse i fiskerikommisjonen. Opp til halvparten av den russiske delegasjonen bestått av representanter fra næringen på slutten av 1990-tallet, noe som tjener som et eksempel på interessegruppene innflytelse i denne perioden. Det kan kanskje sies at deltagelse i forhandlinger ikke nødvendigvis betyr tilgang til makt og mulighet til å påvirke forhandlingsposisjon. Flere intervjuede hevdet likevel at delegasjonssammensetning er betydningsfull for hvilken posisjon som blir fremhevet i forhandlinger (Intervju, mars 2012).

Ifølge Milner, er sammenfallende interesser og maktfordelingen mellom aktører avgjørende for hvilke forslag som blir fremlagt i internasjonale forhandlinger. Flere aktører på den russiske siden ønsket høye fiskekvoter i denne perioden og disse hadde tilstrekkelig makt til å endre russernes forhandlingsposisjon, noe som forklarer hvorfor russerne var lite samarbeidsvillige i denne perioden. Presset fra interessegruppene kan tenkes å være var særlig stor på slutten av 1990-tallet, som følge av en omfattende økonomisk krise, og den russiske siden var spesielt lite samarbeidsorientert i disse årene.

Russernes forhandlingsposisjon endret seg på 2000-tallet. Den russiske part demonstrerte samarbeidsvilje samt ønske om å tenke langsiktig. Kunne denne endringen knyttes til sentralisering i Russland?

Innføring av høstningsregelen fikk lite støtte blant russiske fiskerne, da regelen innebar en øvre grense for neste års kvote (Intervju, mars 2012). Også regionale maktorganer var negative til denne regelen, noe som ikke er vanskelig å forstå med tanke på de relasjonene som er beskrevet ovenfor. Fiskerne i Murmansk anklaget daværende leder for den russiske delegasjonen, Anatoly Makoedov, for ikke å ha kjennskap til fiskernes dagligdagse behov og

påsto at det var nemlig Makoedov som var en pådriver i innføringen av høstningslederen (Intervju, mars 2012).

Flere andre intervjuede, både på den norske og den russiske siden, hadde også understreket at høstningsregelen ville umulig blitt til, uten Makoedovs støtte for den. Det er imidlertid vanskelig å si i hvilken grad Makoedovs initiativ var resultat av sentraliseringsreformer i Russland. På den ene siden ble Makoedov oppnevnt til å være delegasjonslederen, altså forventes hans positive innstilling til høstningsregelen å være i overensstemmelse med den utøvende aktørs preferanser. På den andre siden, kunne Makoedovs preferanser ha vært et resultat av hans personlige og profesjonelle overbevisninger. Makoedov var først og fremst en vitenskapsmann med bakgrunn fra VNIRO og langsiktig tenkning kunne knyttes til hans faglige vurderinger. Dessuten hadde Makoedov liten tilknytning til fiskerikommunen i Murmansk, altså kan det tenkes at det var vanskeligere for interessegruppene å påvirke ham.

På den andre siden kan det antas at presset fra interessegruppene ble mindre i denne perioden. Som nevnt før, ble fiskekvotene fordelt fem år fremover i tid på grunnlag av historisk fiske i 2003. Denne ordningen innebærer at de fiskerne som kjøpte kvoter via fiskeriauksjon i perioden 2001-2003 skulle få en fast del av felleskvoten i de neste fem år²⁰ (Konkurrent 2003). Denne ordningen var langt i fra ideell. Det kan for eksempel tenkes at enkelte selskaper ble favorisert samt at det ble praktisk talt umulig for nye fiskerne å få fiskekvoten. På den andre siden, ble situasjonen mer forutsigbar og stabil for de fiskerne som faktisk fikk andel av felleskvoten. Det ble i mindre grad viktig å presse kvotene og det å lytte til forskernes anbefalinger ble nå til fiskernes fordel. Enkelte av de intervjuede på nærings siden mente for eksempel at høyere kvoter var ønskelige, men i det store og hele var det ingen som var misfornøyd med de kvotefastsettelsene som kommisjonen vedtok²¹.

Likevel, kunne høstningsregelen trolig vært velsett av den russiske part, om ikke institusjonelle endringer hadde lagt til rette for det. Som Milner antyder, er parten mer samarbeidsvillig, dersom den som besitter all makt er positivt innstilt til samarbeidet. På denne måten forventes fiskerikomiteen i Moskva å ha hatt mer makt i forhandlingsprosessen enn det interessegruppene samt regionale aktører hadde.

Som nevnt i kapitel fire, ble regionale organers innflytelse i fiskerispørsmål stadig mindre etter årtusenskiftet, sammenliknet med 1990-tallet. Avgjørelsene ble nå tatt i Moskva og ikke

²⁰Senere ble denne ordningen utvidet til ti år fremover i tid (Rossijskaya gazeta 2008 b)

²¹ Det må også sies at den biologiske situasjonen med fiskebestanden er på sitt beste.

regionalt, noe som tydet på sentralisering av makt i fiskeriforvaltningen. En spesialkommisjon i Moskva ble forpliktet til å fordele kvoter i RØS, altså for hele 80 % av alle kvoter, mens regionene fikk beholde ansvar for fordeling av kystfiskekvoter (Kadis 2003). I tillegg til det ble selve regjeringen gjort ansvarlig for fordeling av kvoter i 2003. Regjeringen skulle godkjenne alle forslagene om kvotefordelingen fra fiskerikomiteen (Rossijskaya gazeta 2003). En russisk parlamentariker uttalte seg i forkant av innføringen av ordningen: «Det er ingen hemmelighet at kvotene i dag går til de båtrederne som har en eller annen tilknytning til makt. Det er riktig at kvotene blir fordelt i Moskva, fordi på denne måten blir alle selskaper like langt fjernet fra fuglemateren» (Konkurent 2003).

Endringer i forholdet mellom den utøvende aktør i Moskva og regionale forvaltningsorganer i Murmansk hadde også påvirket interessegruppens mulighet til å få frem sine preferanser, noe som tyder på at sentraliseringen hadde en effekt på forhandlingsposisjonen. Både næringsaktører og regionale administrasjonsorganer var utestengt fra kommisjonsmøter siden 2002, noe som tyder på at interessegruppens mulighet å påvirke Russlands posisjon mindre (Protokoll, den 31. sesjon). Valerij Tihonchuk, direktør i en russisk foredlingsindustriforening, hadde påpekt at regionale representanter og fiskerne hadde søkt om å få være med i forhandlinger med Norge, men ikke ble tatt med, noe som tyder på at deres posisjon vis a vis Moskva var svakere (Arhpress 2003).

Oppsummering: Flere faktorer teller for at sentraliseringen hadde bidratt til endringen i russernes forhandlingsposisjon. De aktørene som kjempet om store kvoter, altså fiskere og regionale forvaltningsorganer, hadde nå mindre å rolle i den russiske fiskeriforvaltningen og deres mulighet til å påvirke forhandlingsposisjonen ble mindre. Disse ble utelukket fra den russiske delegasjonen og deres preferanser ble i mindre grad gjenspeilet i forhandlinger med Norge. Til gjengjeld var Russernes forhandlingsposisjon i overensstemmelse med Fiskerikomiteenes preferanser, som besittet nå mer makt sammenlignet med 1990-tallet. En alternativ forklaring på denne endringen kan være det faktum at den russiske delegasjonslederen som tok over i 2002 hadde personlige overbevisninger knyttet til saken. På den andre siden ville delegasjonslederen personlige preferanser hatt lite å si, dersom fiskere og regionale forvaltningsorganer mulighet til å påvirke forhandlingsposisjonen, fordi deres preferanser annerledes.

5.2 Kontroll over fiske

UUU-fiske i Barentshavet utgjorde et alvorlig problem på 1990-tallet samt i første halvdel av 2000-tallet. Russisk overfiske utgjorde en stor andel av den ulovlige fiske, men russiske kontrollorganer konstaterte at de ikke hadde mekanismer for å stoppe dette (Jørgensen 2010). Likevel var den russiske part villig til å samarbeide med Norge med tanke på å styrke kontroll. En felles arbeidsgruppe ble opprettet og ulike kontrolltiltak ble utarbeidet for å bekjempe problemet (Protokoll 21. sesjon, pkt.11).

Ved hjelp av en felles innsats ble UUU-fiske gradvis redusert ut over 1990-tallet, men på begynnelsen av 2000-tallet en ny bølge med overfiske oppsto (ibid 95). Russernes posisjon knyttet til kontrollsamarbeidet ble imidlertid endret og den russiske part ble nå i mindre grad villig til å gjennomføre felles kontrolltiltak (Hønenland 2005:86). Flere av kommisjonens samarbeidsbestemmelser var ikke gjennomført utover 2000-tallet og den russiske part påpekte at den ikke oppfattet visse norske forslag som hensiktsmessige (Riksrevisjonen 2011:48).

På hvilken måte har sentralisering bidratt til at russernes forhandlingsposisjon i forbindelse med kontroll over fiske ble endret?

Som påpekt ovenfor, var den russiske part velvillig å bekjempe overfiske i Barentshavet på begynnelsen av 1990-tallet. Det russiske kontrollorganet *Murmanrybvod* var Norges samarbeidspartner i denne saken og som Hønenland skriver, var nordmenn ikke i tvil angående gode intensjoner hos russiske samarbeidspartnere (2012:65). Bekjempelse av ulovlig fiske var *Murmanrybvods* primære oppgave og det var naturlig å forvente at organet ønsket å samarbeide med Norge for å styrke kontroll. Fangstene ble ikke beskattet og den russiske staten tapte på det ulovlige fiske. Dessuten var Russlands utenrikspolitikk i denne perioden fundert på et ønske om tilnærming til Vesten og Russlands samarbeidsvilje i forbindelse med kontroll over fiske kan også tolkes i lys av det.

Det er imidlertid forskjell mellom velvilje som den russiske part uttrykte i forhandlinger med Norge og den faktiske evnen til å styrke kontroll. Mange av mine informanter på den norske siden mente, for eksempel, at russiske kontrollorganer i denne perioden gjorde lite unilateralt for å bekjempe overfiske. Som nevnt tidligere, var *Murmanrybvod* avhengig av å få data fra fiskerne for å så sammenlikne den med kvotestørrelsen som fiskerne fikk tildelt og dette viste

seg å vare lite effektivt (Hønneland 1998:61). Systemet var beregnet i stor grad på gjensidig tillit mellom fiskere og kontrollører, noe som var tilsynelatende ikke tilstrekkelig for å løse problemet. Straffene for UUU-fiske var lave og fiskerne hadde lite insentiver til å etterfølge regler.

Representanter fra *Murmanrybvod* var også beskyldt for sin alt for tette kontakten med interessegruppene og en utbredt korrupsjon. Historisk nære relasjoner mellom *Sevryba* og *Murmanrybvod* samt flyt av medarbeidere mellom disse to organisasjoner hadde lagt til rette for at ansatte i *Murmanrybvod* var lojale mot fiskerne. «Leaders to the control body have been recruited from the companies of Sevryba, and inspectors have picked among captains of the fishing fleet» (Hønneland 1998:64). Flere av *Murmanrybvods* ansatte ble, for eksempel, beskyldt for å kooperere med fiskere ved å advare dem om inspeksjoner, skrive ut ugyldige tillatelser m.m. (Regnum 2006). Når det gjelder interessegruppene, er det urimelig å si at alle fiskebåtrederne var interessert i en svak kontroll. Likevel, det faktum at overfiske eksisterte samt at den var av stort omfang tilsier at det var tilstrekkelig mange av de som prioriterte kortsiktig gevinst.

Som nevnt tidligere i oppgaven, var ansvaret for kontroll over fiske overført fra *Murmanrybvod* til den russiske Grensevakten i 1997 (Blakkisrud og Hønneland 2001:178). Selv om *Murmanrybvod* fikk beholde noen av sine funksjoner, som f.eks. dokumentkontroll, fangstkontroll i havner, åpning og stenging av fiskefelt, var hovedansvaret for kontroll over fisket tildelt Grensevakten (Blakkisrud og Hønneland 2001:180). Overføring av kontrollfunksjoner ble møtt med mye kritikk i Murmansk. Det var særlig fiskebåtrederne som forsvarte *Murmanrybvods* rett til å utøve kontroll over fiske, noe som er med på å bekrefte de gjensidig gunstige relasjoner mellom fiskere og ansatte i *Murmanrybvod* (Hønneland 2012).

Samtidig med overføringen av viktige kontrollfunksjoner fra *Murmanrybvod* til Grensevakten, ble også Norsk-Russiske samarbeidsforholdene endret. I 1998 fastholdt den russiske part at Norge diskriminerer russiske fiskere, mens på 2000-tallet ble flere av felles samarbeidsordninger ikke møtt.

En mulig årsak til denne endringen, ifølge flere intervjuede på den russiske siden, var det faktum at ansatte i Grensevakten hadde militær og ikke sivil bakgrunn. Etter mange års anstrengte forholdt med Vesten var Norge oppfattet som en rival og Grensevakten var rett og slett skeptisk til det norsk-russiske kontrollsamarbeidet (Jørgensen 2010, intervju mars 2012). Enkle av de intervjuede mente at Russland kunne selv løse problem med overfiske og det ble

understreket at Kystvaktens hyppige kontroller er ikke noe annet enn Norges forsøk på å svekke den russiske fiskerieringen. Brusgaard skriver, for eksempel, at mange eldre offiserer tok stadig til orde for at det var nødvendig å bruke Russlands militære midler mer aktivt. «Grensestaben ønsket at Nordflåten skulle bevare og styrke sin rolle som den fremste garantist for landets nasjonale sikkerhet» (Bruusgaard 2006:16).

På den andre siden ble Grensevaktens tilstedeværelse i Barentshavet redusert, sammenlignet med perioden da *Murmanrybvod* utøvde kontroll over fiske.

«The Border Guard performed around 160 inspections at sea in 1998, which represents a significant reduction compared to an estimated 700-1000 annual inspections at sea by Murmanrybvod prior to the reorganization» (Hønneland og Jørgensen 2002:365).

Som en av de intervjuede påpekte var det ganske ydmykende for russiske offiserer å dra ut i havet for «å fryse der som bikkje og jakte på ulovlige fiskere», noe som tyder på at endringer i russernes posisjon ikke var forårsaket sentralisering (Intervju, mars 2012). Sett på den andre siden var grensevaktens inspektører lite kompetente innenfor fiskerispørsmål og årsaken til manglende gjennomføring av felles kontrollordninger kunne knyttes til det også. Som en russisk fisker uttalte seg: «Fish they only know from restaurants» (Hønneland 2012:114).

Som resultat av den administrative reformen i 2003 ble den russiske grensevakten limt inn i FSB strukturen og organet mistet sin frittstående posisjon i forbindelse med utøvelse av sine funksjoner (Sakwa 2008:98). Representanter fra FSB-avdelingen i Murmansk mente at «enhver tilleggsinformasjon om fartøyer som driver fangst på felles ressurser vil lette og bedre kvaliteten på arbeidet med å ta vare på ressursene» (Revisjonen 2011:48). Det må imidlertid påpekes at overføring av kontrolloppgaver fra Grensevakten til FSB ikke gjorde så mye utslag på russernes posisjon i dette spørsmålet. Som i årene da Grensevakten var ansvarlig for kontroll overfiske, var den russiske part lite proaktiv når det gjelder implementering av felles med Norge kontrollordninger.

Som i tilfelle med Grensevakten er det rimelig å tenke at FSB var lite kompetent i fiskerispørsmål. Overføring av funksjoner fra et lite sakkyndig organ til et annet lite sakkyndig organ kunne bare forverre situasjonen. Intervjuede på den russiske siden hadde også kommentert at FSB var skeptisk mot Norge (Intervju Høst 2011/ Vinter 2012). Enkelte av de intervjuede i Russland understreket at det ville vært bedre om norske inspektører kontrollerte norske fartøyer samt at russiske inspektører kontrollerte russiske fartøyer. Det ble

også sagt at russiske kontrollorganer vil helst selv rydde opp i det som gjelder russisk overfiske, i stedet for å bli kontrollert av norsk kystvakt.

Oppsummering: Det faktum at den russiske part hadde blitt mindre samarbeidsvillig i forbindelse med felles kontrollordninger kan ha flere forklaringer. Ansvar for kontroll over fiske ble nå gitt den russiske grensevakten og senere FSB og det kan tenkes at Norge ble i større grad oppfattet som rival og ikke samarbeidspartner. Dessuten var grensevakten og FSB lite kompetente i fiskerispørsmål, noe som er med på å forklare hvorfor felles kontrollordninger ikke ble gjennomført. Når det gjelder sentralisering er koblingen mindre entydig enn i tilfelle med fiskekvoter. Som nevnt før kom første uttalelser om at Norge diskriminerer russiske fiskere i 1998, altså noen år før sentraliseringsprosessen hadde startet i Russland.

5.3 Fiskevernsonen rundt Svalbard

Som nevnt i første kapittel, fikk spørsmålet om fiskevernsonen rundt Svalbard lite plass i fiskeriforhandlinger mellom Norge og Russland før 2000-tallet. Partene hadde en såkalt «gentlemen's agreement» etablert i Sovjet-tiden og denne ordningen var gjeldende også på 1990-tallet.

I 2001 ble tråleren «Tsjernigov» arrestert i Fiskevernsonen og episoden førte med seg sterke reaksjoner fra den russiske siden (Jørgensen 2010:57). Det russiske utenriksministeriet sendte en protestnote til den norske ambassadøren i Moskva og et pågående møte i kommisjonens underutvalg ble avbrutt (Jørgensen 2010:58). Til tross for de sterke reaksjonene den norske parten hadde fått, ble ikke spørsmålet tatt opp i fiskerikommisjonen.

Fire år senere, ble en annen russisk tråler «Elektron» arrestert i Fiskevernsonen. Responsen fra den russiske siden var imidlertid ikke så entydige og ikke så sterk som i 2001. Det var synlig at russiske myndigheter var villige til å løse saken via diplomatiske kanaler og Fiskevernsonen ble oftere diskutert i regi av fiskerikommisjonen (Bruusgaard 2006:7). I andre halvdel av 2000-tallet fikk båtarrestasjonene i Fiskevernsonen stadig mindre plass i russiske media og partene gjorde en innsats til å løse saken ved hjelp av felles prosjekter og tekniske reguleringer (Murmanskij Vestnik 2011).

I det neste underkapitlet vil jeg svare på en følgende problemstilling:

I hvilken grad har sentraliseringen bidratt til at russerne er blitt mer samarbeidsvillige i forholdt til spørsmålet om fiskevernsonen rundt Svalbard?

Øygruppen rundt Svalbard var langt nede på Moskvas prioriteringsliste i periode på 1990-tallet. Som Russlands viseutenriksminister Andrej Fjodorov kommenterte i 1991, «hadde Russland ikke noen militære eller politiske interesser å ivareta på Svalbard» (Jørgensen 2010:48-49). Selv om øygruppen kunne sies å være nedprioritert i Moskva, rettet flere fiskere fra Murmansk-regionen kursen mot Fiskevernsonen. Som kjent ble fiskeribedriftene selv ansvarlige for sin økonomi i begynnelsen av 1990-tallet og det ble nå økonomisk ugunstig å dra til fjerne verdenshav. Fiskevernsonen ble på denne måten av større betydning for den russiske fiskerinæringen (ibid).

Til tross for at fiskeriaktiviteten i fiskevernsonen hadde økt, var verken den russiske eller norske part interessert i å diskutere saken i kommisjonen. Den norske Kystvakten praktiserte en lempelig håndhevelse av regelverket i dette området og de som fisket rundt Svalbard ble som regel ikke arrestert, men fikk kun muntlige advarsler. Russiske fiskerne brydde seg lite om juridiske spørsmål knyttet til fiskevernsonen, så lenge det gikk an å fiske. Det samme så ut til å gjelde fiskerikomiteen i Moskva samt regionale administrasjonsorganer.

Da tråleren «Tsjernigov» ble arrestert i 2001 vekket saken sterke reaksjoner på den russiske siden. Fiskerieringen, regionale utøvende aktører, Fiskerikomiteen i Moskva samt Utenriksdepartementet hadde tilnærmet lik posisjon rundt dette spørsmålet. Norge ble beskyldt for å bryte «gentleman's agreement» samt for å presse russiske trålere ut fra Fiskevernsonen (Rosbalt 2001). Valerij Tihonchuk, nestleder i *Union for fiskeribedriftene i Nord* uttalte seg slik:

«Den norske Kystvakten sjekker russiske fartøy fra tid til annen og i de siste månedene ble flere av Unionens fartøy sjekket. Vanligvis begrenses Kystvakten med advarsler og anbefalinger om å bytte fiskeområde, men denne gangen var dens handlinger mer hardføre. Man får et inntrykk av at nordmenn samler krefter for å presse russiske fiskere ut fra dette fiskeområde» (Rosbalt 2001).

Fiskernes reaksjon på saken var imidlertid ikke så overraskende, da arrestasjonene medførte store økonomiske tap i form av bøter, utestengelse fra fiske m.m. I et land som Russland, med en skakkjørt og ustabil økonomi var det kanskje særlig sårbart å bli arrestert og straffet.

Kystvaktens handlinger var spesielt provoserende, fordi det ikke var første gang russiske fiskere brøt lovverket i Fiskevernsonen, men det var nå Kystvakten reagerte så stridt.

Regionale myndigheter, med guvernøren Jurij Jevdokimov i spissen, var med på å forsvare fiskerne. Guvernøren, hvis nære relasjoner med lokale næringsaktører var nevnt før, knyttet saken til russernes tilstedeværelse på øygruppen og mente at dette burde være av vital betydning for Russland (Vremja 2001). Som i situasjon med kvotefordelingen, var gode relasjoner med innflytelsesrike interessegrupper viktige for guvernøren, og det var betydningsfullt å være på deres side. På den andre siden åpnet saken en mulighet for å rette Moskvas oppmerksomhet mot regionen og kanskje tiltrekke ekstra overføringer fra føderalbudsjettet (Jørgensen 2001:198-199).

Den russiske Grensevakten, som steppet inn i kommisjonen på slutten av 1990-tallet, ble også engasjert i saken. Sjefen for de sjømilitære styrkene i Arktis²², Valerij Lobasov, mente at Grensevaktens tilstedeværelse rundt Svalbard var nødvendig (Rosbalt 2001). Som i situasjonen med kontroll over fiske kan det tenkes at Grensevakten var «trent» til å se på Norge med «militære» briller og Kystvaktens handlinger ble tolket som et forsøk på å skvise Russland ut fra Svalbard-sonen (Intervju, mars 2012). Ønske om å tiltrekke Moskvas oppmerksomhet var imidlertid ikke ukjent for Grensevakten heller. Som Jørgensen skriver, gikk Grensevakten og Nordflåten på sparebluss gjennom hele 1990-tallet (Jørgensen 2010). «Varme» relasjoner med Vesten var opprettet og Grensevaktens rolle ble stadig mindre viktig i regionen (Jørgensen 2001). Kutt i budsjettoverføringer ble en realitet og regionene på den ene siden samt Moskva på den andre siden drev med tautrekking angående hvem som skulle ta ansvar for finansiering av Grensevakten. Saken kunne vært en god anledning til å vinne tilbake sin viktige plass i regionen samt styrke sin posisjon i Nord-Vest Russland.

På føderalt nivå var reaksjonene minst like sterke. Jevgenij Nazdratenko, leder for den russiske fiskerikomiteen, var hard i sin kritikk og understreket at «neste gang vil Russland torpedere og senke Kystvakten, uten å redde mannskapet» (Jørgensen 2010:58). Nazdratenkos uttalelser kunne imidlertid vært knyttet hans personlige overbevisninger, da han var kjent for sine nasjonalistiske holdninger.

Det er ikke tvil om at russerne følte seg ydmyket. Ensidigheten i reaksjonen til russiske aktører kan imidlertid ikke forklares bare med det faktum at russerne følte seg urettferdig behandlet. Jørgensen poengterer at «Tjernigov» brøt ikke bare norske regler, det var et grovt

²² Disse hører til Føderale grensestyrkene.

brudd på fiskeregler selv etter russiske standarder (2010:57). Som i situasjon med fastsettelse av kvoter, hadde regionale forvaltningsorganer samt interessegruppene tilstrekkelig tilgang til makt på 1990-tallet og disse var i stand til å påvirke Russlands forhandlingsposisjon.

Etter de sterke reaksjonene som Norge fikk i 2001 skulle det «meget mye til» for å arrestere en russisk tråler i dette område, mente den norske Kystvakten (Jørgensen 2010:60). Siden 2005 ble imidlertid flere russiske trålere arrestert i Fiskevernsonen, men reaksjonene fra den russiske siden var av annen karakter enn i 2001. Kunne sentraliseringen ha bidratt til denne endringen?

I situasjonen med tråleren «Elektron», var representanter fra Grensevakten nøkterne i sin reaksjon. Grensevakten mente at den russiske kapteinen brøt fiskeregler i dette området og anførte at Kystvakten reagerte slik den skulle. Sjef for FSBs regionale avdeling i Murmansk, Viktor Gubenko, hadde understreket at «Elektron» ble også tidligere tatt for ulovlig fiske, til og med av den russiske Grensevakten (Gapeev 2005). En mulig forklaring på denne endringen kan være det faktum at Grensevakten var nå en del av FSB-strukturen. De fleste av intervjuede hadde understreket for eksempel at FSB var mindre lojal mot fiskerne enn det Grensevakten var og det ble hevdet at FSB ikke kjenner til fiskernes problemer (Intervju, mars 2012).

Dessuten var FSB direkte underlagt presidenten. Putins politikk var basert på innenrikspolitisk orden samt pragmatisk utenrikspolitikk og det kan tenkes at FSBs reaksjon gjenspeilet den nye utenrikspolitiske kursen (Tsygankov 2006). Det må også påpekes at Russlands president ble selv involvert i saken og oppfordret Russlands utenriksminister Lavrov og statsminister Fradkov til å aktivisere forhandlinger med Norge om Fiskevernsonen (Bekiashev 2006). Russlands utenriksminister Lavrov var forsiktig med å kritisere og ba Norge om å gjøre tilgjengelig «all informasjon om situasjonen rundt tråleren» (Jørgensen 2010).

Murmansk-guvernør, Jevdokimov, var også forsiktig i sine kommentarer og fremhevet at «det er særdeles viktig at norske og russiske kontrollorganer samarbeider om å beskytte felles fiskebestander». Guvernøren hadde lagt til: "hvis nordmennene besitter noe informasjon om våre krypskyttere, må de gjerne dele den med oss» (Agronews 2005). Det er vanskelig å si om Jevdokimov pekte på at «Elektron»-kapteinen var en krypskytter, men det var tydelig at hans posisjon skilte seg fra fiskernes. En mulig forklaring ligger i guvernørens endrede posisjon vis-a-vis Moskva. Guvernørvalgene ble som nevnt avvirket i 2004, bilaterale avtaler

ble opphevet og guvernørenes rolle generelt ble betydelig svakere. Russiske guvernører ble nå utpekt av Kreml og Jevdokimovs uttalelser kunne tolkes som et forsøk på å være på linje med Moskva for å forbli ved makten.

Uttalelser fra Fiskerikomiteen i Moskva var kritiske. Direktør i den russiske Fiskerikomiteen mente at Kystvakten handlet ukorrekt, mens lederen av den russiske delegasjonen, Anatoly Makoedov understreket at, «nordmennene, forståelig nok, var nødt til å reagere på det ukontrollerte fiske som går hånd i hånd med vårt passivitet» (NTV 2005).

Bare fiskerne var entydige kritiske mot norske myndigheter. Sjefen for Unionen for fiskeribedriftene i Nord, Genadij Stepakhno, kommenterte at Norge hadde ingen rett til å arrestere tråleren samt at Norge prøver muskler på denne måten (Regnum 2005). Representanter fra Unionen påsto i tillegg at «Elektron» ikke hadde gjort noe ulovlig, men som i situasjon med «Tsjernigov» var fiskernes posisjon ikke vanskelig å forstå, siden arrestasjonene medfører økonomiske tap for fiskerne. Russiske fiskere på sin side ville ha strengere reaksjon fra sine politikere, men som ble nevnt tidligere fant de lite støtte for det i Moskva.

En tenkelig forklaring på hvorfor fiskernes preferanser ikke ble gjenspeilet i forhandlinger med Norge er det faktum at interessegruppene var nå dårligere utrustet til å påvirke Russernes forhandlingsposisjon. En av tidligere ledere for den sovjetiske delegasjonen, Vjacheslav Zilanov, hadde kommentert dette slik:

«Dagens relasjoner mellom kyst-regionene og Fiskerikomiteen minner meg om en gate med enveiskjøring. Vi stiller spørsmål, men hører aldri derfra om de har mottatt det eller ikke, og når vi endelig får vite om deres avgjørelser, viser det seg at det er blitt det stikk motsatte av hva vi hadde foreslått...» (Fishnews 2009).

Oppsummering: Spørsmålet om fiskevernsonen ville antageligvis ikke blitt tatt opp av den russiske part, om ikke Kystvakten hadde arrestert en av russiske trålere. Når dette er sagt, kan det hevdes at russernes holdning til saken hadde variert. Den russiske part hadde gått fra å være anklagende og offensiv til å være mer samarbeidsorientert og pragmatisk. Flere faktorer tyder på at sentralisering hadde bidratt til denne endringen. På grunn av sentralisering hadde Fiskerikomiteen i Moskva samt FSB fått mer innflytelse i den russiske fiskeriforvaltning. Selv om russiske fiskere var svart kritiske til Kystvaktens handlinger er det fiskerikomiteenes, ikke fiskernes, preferanser som ble gjenspeilet i den russiske parts posisjon i 2005.

6 Konklusjon

I denne oppgaven hadde jeg spurt om hvordan sentralisering hadde bidratt til at Russlands forhandlingsposisjon ble endret. Sentralisering omtales ofte som en av de mest betydelige endringer i Russland nasjonalpolitikk siden begynnelsen av 2000-tallet og det var dermed interessant å se på hvordan denne kunne ha påvirket russernes forhandlingsposisjon i forhandlinger med Norge. Nors-Russiske fiskeriforhandlinger ble valgt som tema og tre saksområder var ment å gi et bedre bilde av hvordan sentraliseringen kunne ha spilt inn. Disse er: fastsettelse av fiskekvoter, kontroll over fiske og fiskevernsonen rundt Svalbard.

Undertemaene dekket ikke alle temaene som diskuteres i den norsk-russiske kommisjonen, men var valgt som en illustrasjon på at russernes forhandlingsposisjon faktisk ble endret i perioden 1990-2000. I tilfelle med fiskekvoter, har den russiske part blitt mer samarbeidsvillig samt at den demonstrerte vilje til å tenke langsiktig. Kontroll over fiske viste derimot at den russiske part var nå lite interessert i felles med Norge kontrollordninger. Når det gjelder fiskevernsonen rundt Svalbard, har russerne gått fra å være svært kritiske og anklagende til å ha et mer pragmatisk og dialog-orientert posisjon.

Hovedhypotesen var basert på Helen Milners teori om koblingen mellom nasjonale politiske prosesser samt internasjonale forhandlinger og lød slik:

Endringer i russernes forhandlingsposisjon skyldes endringen i maktbalansen mellom aktørene. Den russiske parts posisjon gjenspeiler preferanser til de aktørene som har tilgang til makt og dermed mulighet til å påvirke forhandlingsposisjonen.

Ifølge Milner vil en stats forhandlingsposisjon være avhengig av to faktorer: preferanser og tilgang til makt. Milner hevdet at inngåelse av internasjonale samarbeidsavtaler vil være mindre sannsynlig, dersom alle aktører har lik tilgang til makt samt har ulike interesser. Dersom aktørenes preferanser varierer, mens det er kun en aktør som besitter all makt, vil det internasjonale samarbeidet være mer sannsynlig med forbehold at den som besitter all makt er positiv innstilt.

Svar på problemstillingen er imidlertid ikke entydig. Flere faktorer pekte på at sentraliseringen hadde en effekt når det gjelder fastsettelse av felleskvoter. De aktørene som kjempet om store kvoter, hadde mindre å rolle i den russiske fiskeriforvaltningen på grunn av

sentralisering og deres mulighet til å påvirke forhandlingsposisjonen ble mindre. Fiskere og regionale forvaltningsorganer ble utelukket fra forhandlinger og deres preferanser ble i mindre grad gjenspeilet i den russiske posisjonen. Til gjengjeld var Russernes forhandlingsposisjon i overensstemmelse med Fiskerikomiteenes preferanser, som besatt mye makt sammenlignet med 1990-tallet.

Når det gjelder kontroll over fiske ser sentralisering ut til å spille betydelig mindre rolle enn i tilfelle med fiskekvoter. Første negative uttalelser angående Norske kontrollorganer kom lenge før sentraliseringen startet, altså kunne ikke sentraliseringen alene vært årsaken til endringen i russernes forhandlingsposisjon. I spørsmålet om fiskevernsonen var det imidlertid flere faktorer som tydet på at sentralisering kan ha bidratt endringen i forhandlingsposisjonen. Sentralisering har ført til at russernes forhandlingsposisjon i større grad gjenspeiler den utøvende aktørs holdninger, mens interessegruppens preferanser ble oversett.

7 Litteraturliste

- Agronews (2005): *Hvilket lovverk skal man etterfølge?* Tilgjengelig fra: http://www.agronews.ru/newsshow.php?Nid=22822&action=results&poll_id=50 [16.07.2012].
- Aftenbladet (2001): *Kraftig protest fra russisk fiskeriminister.* Tilgjengelig fra: <http://www.aftenbladet.no/nyheter/utenriks/Kraftig-protest-fra-russisk-fiskeriminister-2695089.html> [24.07.2012].
- Barentssamarbeidet (2012): *Barents region: cooperation and dialogue towards sustainable Development.* Tilgjengelig fra: http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Parliamentary_BEAC_info_Eng.pdf [14.03.2012]
- Bestpravo (1995): "Prikaz roskomrybolovstva ot 22.03.95 N 49 ob utverzhdenii vremennogo polozhenija o porjadke raspredelenija obschih dopustimih ulovov vodnih biologicheskikh resursov". Tilgjengelig fra: <http://bestpravo.ru/fed1995/data03/tex15867.htm> [06.09.2011]
- Bekiashev, Kamil. (2006): Greier Russland å beskytte sine rettigheter i fiskevernsonen rundt Svalbard? *Sjørett og Praksis*, Volume 3(11), 2-10.
- Bekiashev, Kamil og Krajnij, Andrej (2012): Russland er interessert i en felles kontroll og rasjonell forvaltning av de levende ressurser i sonen rundt Svalbard, *Fiskenæringen* (1), 29-33.
- Blakkisrud, Helge og Hønneland, Geir (2001): *Centre-Periphery Relations in Russia. The case of the Northwestern regions.* Cornwall: Ashgate.
- B-port (2007): «Fiskeindustri med fakta og tall». Tilgjengelig fra: <http://www.b-port.com/smi/8/2893/54987.html> [16.07.2012]
- B-port (2008), «Valentin Balashov: Russland og Norge har ikke bare ulike fiskeregler, men også ulike statistikkmetoder i beregning av fangsten». Tilgjengelig fra: <http://www.b-port.com/news/item/20859.html> [14.03.2012]
- Bratberg, Øivind (2010): *Casestudie som forskningsdesign* (forelesning). Universitet i Oslo, ISV, 10.09.2010.
- Brawley, Mark R. (1998): Interests, Institutions and Information: Domestic and International relations, book review. In *Political Science Quarterly*, Volume 113 (3), 524-525.

- Bruusgaard, Kristin Ven (2006): *Fiskerikonflikter i Barentshavet – potensial for eskalering? En komparativ studie av russiske reaksjonsmønstre under oppbringelsen av «Tsjernigov» (2001) og «Elektron» (2005)*. FFI rapport: Kjeller.
- Davies, Phili H.J. (2001): “Spies as Informants: Triangulation and Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services”, *Politics*, Volume 21 (1), 73-80.
- Decree of the President of the Russian Federatuion No. 824 of July 23, (2003). Tilgjengelig fra: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/824-03.shtm> [01.04.2012]
- Drezner, Daniel (1998): Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations, book review. In *The American Political Science Review*, Volume 92 (2), 506-507.
- Evans, Peter, Harold, Jacobson, and Robert Putnam, eds. (1993): *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press.
- Gapeev, Aleksey (2005), “Elektrons eventyr”, *Lenta.ru*, 18 oktober. Tilgjengelig fra: <http://lenta.ru/articles/2005/10/18/electron/> [01.04.2012]
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goode, Paul J. (2010): The Fall and Rise of Regionalism? In *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Volume 26 (2), 233-256.
- Gov.ru (2012): *Den utøvende makts føderasjonsorganer den russiske føderasjonen*. Tilgjengelig fra: <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> [30.07.2012]
- Grytås, Gunnar (1993): «Flom av torsk», *Nordlys*, 03. november.
- Grytås, Gunnar (1999): «Samarbeid på prøve», *Dagens Næringsliv*, 23. november.
- Ivanova, Maria (2005): “*The Northern Fisheries of the Russian Federation. Institutions in transition*”, Master oppgave i International Fisheries Management, Universitet i Tromsø, Tromsø.
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (2007): *Introduction to International Relations Theories and Approaches*, Oxford University Press. Third Edition.
- Jørgensen, Jørgen H.(2010): *Russisk svalbardpolitikk. Svalbard sett fra den andre siden*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- FAO (2007): *National Fishery Sector Overview. The Russian Federation*. Tilgjengelig fra:

http://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/fcp/en/FI_CP_RU.pdf [04.06.2011]

- Fishnews (2009): *Vjacheslav Zilanov: Dagens kommunikasjon mellom fiskere og Fiskeribyrådet minner om en gate med enveiskjøring*, Tilgjengelig fra: <http://www.fishnews.ru/rubric/smi-o-ryibolovstve/1923> [16.07.2012]
- Fishonline (2008): *Er «ti-prosent regelen» for fastsettelse av torskekvoter rettferdiggjort?* Tilgjengelig fra: <http://www.fishnews.ru/rubric/smi-o-ryibolovstve/1923>, [14.03.2012]
- Fiskeri- og Kystdepartementet (2006): *Hva er UUU-fiske?* Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/nyheter/2006/hva-er-uuu-fiske.html?id=100230> [04.08.2012]
- Flyvbjerg, Bent (2006): Flyvbjerg, Bent (2006): "Five misunderstandings about case-study research", *Qualitative Inquiry*, Volume 12 (2).
- Haram, Synnøve Elin (2007): *Fiskeriforvaltningen i Barentshavet: et spill på to nivåer*. Hovedoppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Hopmann, P. Terrence (1996): *The negotiation process and the resolution of international conflicts*. Columbia, South Carolina: The University of South Carolina Press.
- Hutchcroft, Paul D. (2001): «Centralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power», *Governance: An international journal of Policy and Administration*, Volume 14 (1), pp. 23-53.
- Hønneland, Geir (1995): *Regionalisering og autonomi i nordvest-russisk fiskeriforvaltning*. Tromsø: NORUT.
- Hønneland, Geir (2005): Towards a precautionary fisheries management in Russia? *Ocean & Coastal Management*, 48:619-631.
- Hønneland, Geir (2006): *Kvotekamp og kyststatssolidaritet: norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir (2012): *Making Fishery Agreements Work: Post-Agreement Bargaining in the Barents Sea*. Cheltenham/Northampton, MA, Edward Elgar.
- ICES (2010): *Book 3. The Barents Sea and the Norwegian. Sea Report of the ICES Advisory Committee, 2010*. Tilgjengelige fra: <http://www.ices.dk/products/icesadvice/2010/ICES%20ADVICE%202010%20Book%203.pdf> [12.04.2012]
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (2010): *Introduction to International Relations Theories and Approaches*, Oxford University Press. Fourth Edition.

- Jørgensen, Jørgen Holten (2003): *Russisk Svalbard-politikk. Eksterne og interne forklaringsfaktorer*. Hovedoppgave i Statsvitenskap, Universitet i Oslo, Oslo.
- Jørgensen, Jørgen Holten (2010): *Russisk svalbardpolitikk: Svalbard sett fra den andre siden*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Kadis (2003): "Rybnie aukciony otmenili", Tilgjengelig fra: <http://www.kadis.ru/daily/?id=11677> [06.09.2011]
- Lvova, Maria, Kolesnichenko, Aleksandr (2001), «Rot i fiskens kongerike», *Argumenty i Fakty*, 4 april.
- Loggen (2006), "Over 2000 pirater tømmer havene for fisk", nr.5
- Mankoff, Jeffrey (2009): "Russian foreign policy. The return of Great power Politics", Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Mabry, L. (2008): Case study in social research. In *Handbook of Social Research Methods*, P. Alasuutari, L. Bickman, & J. Brannen (Eds.). London: Sage.
- Milner, Helen V. (1997): *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Milner, Helen V. (1998): Rationalizing Politics: The emerging Synthesis of International, American and Comparative politics. In *International organization*, Volume 52 (4), pp. 759-786.
- Murlaws (1997): *Avtale mellom presidenten til den russiske føderasjon og administrasjonsleder i Murmansk-regionen*. Tilgjengelig fra: <http://www.murlaws.ru/index.php?ds=670629> [23.03.2012]
- Murmanskij Vestnik (2011): «Sende strid over bord». 19. oktober. Tilgjengelig fra: <http://www.mvestnik.ru/shwpgn.asp?pid> [17.07.2012]
- NRK (2002): «Enige om Barentsfisk». 8. november. Tilgjengelig fra: http://nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_troms_og_finnmark/finnmark/2287532.html [01.05.2012]
- Nordlys (2009): «En bauta i samarbeidet». Onsdag 9. desember. Tilgjengelig fra: <http://www.fni.no/doc&pdf/GEH-nordlys-091209.pdf> [17.07.2012]
- NTB (1994): «Russland lover strengere fiskerioppsyn i Barentshavet», 04. oktober.

- NTV (2005): «Historien med Elektron fin en overraskende vri», Tilgjengelig fra:
<http://www.ntv.ru/novosti/75452/print/> [17.07.2012]
- Utenriksdepartementet (2011): “*Norges forvaltning av havets levende ressurser*».
Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/nordomradene/forvaltning_ressurser.html?id=442910
[15.09.2011]
- Pedersen, Torbjørn (2008): The constrained politics of the Svalbard offshore area. *Marine Policy*, Volume 32, 913-919.
- Pedersen, Torbjørn, Henriksen, Tore (2009): Svalbard’s Maritime Zones: The End of Legal Uncertainty? *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 24, 141-161.
- Protokoll (2002): *Protokoll for den 31. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon*.
Tilgjengelig fra: <http://jointfish.com/om-fiskerikommisjonen/protokoller> [25.07.2012].
- Protokoll (2005): *Protokoll for den 34. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon*.
Tilgjengelig fra: <http://jointfish.com/om-fiskerikommisjonen/protokoller> [25.07.2012].
- Protokoll (2006): *Protokoll for den 35. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon*.
Tilgjengelig fra: <http://jointfish.com/om-fiskerikommisjonen/protokoller> [25.07.2012].
- Regions (2001): *Murmansk. En konferanse for fiskerne i det nordligste bassenget ble holdt i dag. Løsninger for den kriselammede sektoren var konferanses tema*. Tilgjengelig fra:
<http://regions.ru/news/436907/> [27.08.2012].
- Regnum (2005): *Nordmenn hadde ingen rett til å dra vår båt til Norge*. Tilgjengelig fra:
<http://www.regnum.ru/news/530349.html> [17.07.2012].
- Remington, Thomas F. (2010): *Politics in Russia*. London: Longman.
- Riabova, Larissa og Ivanova, Lyudmila (2008) «Fishery Governance in Northwest Russia» i Nysten-Haarala, Soili (red.) «*The Changing Governance of Renewable Natural Resources in Northwest Russia*». Farnham: Ashgate.
- Riksrevisjonen (2011): *Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons revisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet*. Dokument 3:8 (2010-2011). Bergen: Fagbokforlaget.
- Robertson, David (1993): *A dictionary of modern politics*. London: Europa Publications.
- Roscoe, Paul B. (1993): Practice and Political Centralization. In *Current Anthropology*, Volume 34 (2), pp. 111-140.

- Rosbalt (2001): *Murmansk-fiskere og grensevakten synes at russisk militær tilstedeværelse ved Svalbard bør føles*. Tilgjengelig fra:
<http://www.rosbalt.ru/main/2001/04/25/8508.html> [17.07.2012]
- Sakwa, Richard (2008): *Russian Politics and Society*. London and New York Routledge. Fourth edition.
- Scully, Roger M. (1997): "Understanding Domestic-International Linkages, book review". In *Mershon International Studies Review*, Volume 42, 372-374.
- Schneider, Eberhard (2008): "The Russian Federal Security Service under President Putin". I Stephens White (red): *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sever (2006). «Unionens virksomhet». Tilgjengelig fra:
<http://helionltd.ru/fishersunion001/index.php/> [01.04.2012]
- Skodvin, Tora (2011), «Makt i internasjonale forhandlinger» (forelesning). 6 mai 2011, Universitet i Oslo.
- Stokke, Olav Schram (2007): «Internasjonale regioner» i Hovi, Jon og Raino Malnes (red.) *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Stokke, Olav Schram (2008): «Internasjonal fiskeripolitikk: Fra bærekraft til føre var» i Andresen, Steinar, Elin Lerum Boasson og Geir Hønneland (red): *Internasjonal miljøpolitikk*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Stokke, Olav Schram (2009): "Trade measures and the combat of IUU fishing: Institutional interplay and effective governance in the Northeast Atlantic". In *Marine Policy*, 33:339-349.
- Stokke, Olav Schram (2010): *A disaggregate Approach to International Regime Effectiveness. The case of Barents Sea Fisheries*. Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
- Tsygankov, Andrei P. (2006): "If Not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy". In *Europe-Asia Studies*. Volume 58 (7), 1079-1099.
- Underdal, Arild (1999): Den klassiske realismens hovedverk: Hans J. Morgenthau 'Politics Among Nations'. I *Internasjonal Politikk*. Volume 57 (2), 323-338.

- VG (2011), «Russisk protest mot arrest av tråler ved Svalbard», Tilgjengelig fra:
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10039727> [17.07.2012]
- Vedtak no. 704 (2003): «Vedtak til den russiske føderasjons regjering. Om fiskekvoter»,
Rossijskaja Gazeta, 2. desember.
- Vneshmarket (2008): “*Rybnuju promishlennost nuzhno srochno vyvodit iz krizisa*”.
Tilgjengelig fra:
<http://www.vneshmarket.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=299159> [26.04.2011]
- Vremya (2001): *Norge strammer opp oppførselsreglene ved Svalbard*. Tilgjengelig fra:
<http://www.vremya.ru/2001/98/5/10521.html> [17.07.2012]
- Weingast, Barry R. (1997):”The political foundations of Democracy and the Rule of Law”,
”The American political Science review”, 91:245-263.
- Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage. Applied
Social Research Methods Series. Second edition.
- Zielinski, Janusz G., (1963): Centralization and Decentralization in Decision- Making,
Economic Planning, Volume 3, 196–203.
- Zimmerman, William (1980): Rethinking Soviet foreign policy: changing American
perspectives. In *International Journal*, Volume 35 (3), Superpower diplomacy, 548-
562.
- Østerud, Øyvind (red.) (2007): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.