



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Mellom stat og stormakt

En studie av Russlandspolitikken i et flernivådemokratisk perspektiv

Vebjørn Flø Jensen

Masteroppgave i statsvitenskap - STV-3900, mai 2023





Forord

Internasjonale relasjoner og sikkerhetspolitikk har hele tiden vært de områdene innenfor statsvitenskapen som har interessert meg mest. På bakgrunn av dette var det allerede tidlig i masterløpet et ønske å jobbe med en oppgave relatert til Russland. Det faktum at jeg er født og oppvokst i Kirkenes (nærmere bestemt Pasvik) har nok også hatt sin innvirkning på valget. Det har vært svært spennende å arbeide med en oppgave som har vært så relevant for dagens situasjon, og lokalmiljøet jeg kommer fra.

Når man arbeider med en så stor oppgave for første gang kjennes det trygt å ha et godt nettverk av folk rundt seg! Jeg vil rette en stor takk til min veileder Hans-Kristian Hernes for tett oppfølging og tålmodighet, i de periodene jeg mistenker det ikke alltid har gått så fort som du skulle ønske. Videre vil jeg takke alle informantene som stilte seg disponible til intervju, innsikten dere har gitt har vært avgjørende for min oppgave. Et spesielt takk til Lars Georg Fordal som satte meg i kontakt med informanter jeg hadde brukt uker og måneder på å finne selv! Til sist, men ikke minst, takk til mamma for medaljeverdige oppfølging, Ida for korrekturlesning, Sondre for teknisk hjelp, og pappa for god nok hjertegenetikk til å innta 23 kaffekopper om dagen.

Sammendrag

Nordområdene har vært regjeringens viktigste satsningsområde i utenrikspolitikken over de siste tiårene. En helt sentral aktør i denne regionen er Russland. Forholdet mellom Norge og Russland er viktig både for utviklingen av nordområdene og sikkerhetspolitikken.

Ambisjonen med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan Russlandspolitikken utspiller seg i Norge, med utgangspunkt i et flernivådemokratisk perspektiv. Det empiriske materielle som har blitt brukt er innhentet gjennom intervju og dokumentanalyse. Materielt har blitt analysert med utgangspunkt i teorien om multi-level governance (flernivåstyring). Funnene viser at den norske strukturen er avgjørende for gjennomføring av breddesamarbeidet – og en politisk målsetning om flere kontaktflater med Russland. I den norske strukturen er det tatt utgangspunkt i Troms og Finnmark fylkeskommune og Sør-Varanger kommune, studien viser at begge danner en rekke kontaktpunkter og ivaretar samarbeidsområder med Russland i nord. Dette gjør at nivåene besitter erfaringer og kompetanse som er sentrale og viktige for Russlandspolitikken. Det fremkommer videre at det flernivådemokratiske systemet bærer preg av stor konsensus om politikkenes utforming og gjennomføring. De forskjellige nivåene er alle kjent med innholdet i politikken og arbeider innenfor disse rammene i sin tilnærming til Russland. Dette fører til at det er få eksempler på intern konflikt i strukturen og at forholdet mellom nivåene kjennetegnes av et godt og åpent samarbeid.

Selv om Norge er en enhetsstat viser studien at Russlandspolitikken har basert seg på flernivåstyring gjennom nasjonale, regionale og kommunale nivåer. Det fremkommer at dette har vært bevisste valg fra de sittende regjeringer ut fra ønsket om å stabilisere forholdet mellom Norge og Russland, samtidig som den overordnede politikkgjennomføringen retter seg mot å utvikle nordområdene gjennom multilateralt og bilateralt samarbeid.



Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Innledning | 1 |
| 1.2 | Forskningens bidrag..... | 2 |
| 1.3 | Problemstilling og avgrensning..... | 3 |
| 1.4 | Tidligere forskning..... | 4 |
| 1.5 | Oppgavestruktur | 5 |
| 2. | Teori | 7 |
| 2.1 | Valg av teori | 7 |
| 2.2 | Den norske strukturen..... | 8 |
| 2.2.1 | Enhetsstat..... | 8 |
| 2.2.2 | Flernivådemokrati | 8 |
| 2.3 | Governance og MLG | 9 |
| 2.3.1 | Governance..... | 9 |
| 2.3.2 | Multi-level governance | 10 |
| 2.4 | Flernivådemokratiet gjennom multi-level governance | 12 |
| 2.4.1 | Desentralisering..... | 12 |
| 2.4.2 | Koordinering og konflikt | 13 |
| 2.4.3 | Deltagelse | 14 |
| 2.5 | Bruk av teori | 15 |
| 3. | Metode..... | 17 |
| 3.1 | Valg av metode | 17 |
| 3.2 | Dokumentanalyse og litteraturinnhenting | 18 |
| 3.3 | Intervju | 20 |
| 3.3.1 | Valg av informanter | 21 |
| 3.3.2 | Gjennomføring av intervju..... | 22 |
| 3.4 | Gyldighet | 23 |
| 3.4.1 | Empirien må være gyldig og relevant(valid)..... | 23 |
| 3.4.2 | Empirien må være pålitelig og troverdig(reliabel) | 24 |
| 3.5 | Metodiske svakheter | 24 |
| 4. | Utenrikspolitisk bakgrunn, nordområdene og Sør-Varanger kommune | 26 |
| 4.1 | Etablering av samarbeid med Russland: Bredde framfor begrensninger | 26 |
| 4.1.1 | Regjeringsplattformer..... | 27 |
| 4.1.2 | Nordområdestrategi | 28 |
| 4.1.3 | De tre søylene i russlandspolitikk | 30 |

| | |
|--|----|
| 4.2 Kirkenes som utenrikspolitisk aktør | 32 |
| 4.2.1 Fra gruveby til tvillingby | 32 |
| 4.2.2 Kirkenes i dag..... | 37 |
| 4.3 Oppsummering..... | 39 |
| 5. Analyse..... | 40 |
| 5.1 Samarbeid og politikk | 40 |
| 5.1.1 Nasjonalt nivå | 40 |
| 5.1.2 Regionalt nivå | 42 |
| 5.1.3 Lokalt nivå | 47 |
| 5.1.4 Forskjellig tilnærming, samme politikk? | 50 |
| 5.2 Konsensus og konflikt..... | 51 |
| 5.2.1 Ser ikke skogen for bare trær..... | 52 |
| 5.2.2 Konsensus gjennom konflikt | 55 |
| 5.2.3 Russland | 60 |
| 5.3 Oppsummering..... | 61 |
| 6. Teoretiske og empiriske funn | 64 |
| 6.1 Empiriske funn..... | 64 |
| 6.1.1 De tre søylene og breddesamarbeidet..... | 64 |
| 6.1.2 Flernivådemokratiet | 64 |
| 6.1.3 Enhet og mangfold i den norske Russlandspolitikken | 65 |
| 6.1.4 Sør-Varanger kommune sin rolle i møtet med Russland..... | 66 |
| 6.1.5 Empirisk oppsummering | 67 |
| 6.2 Piattoni's tre krav | 68 |
| 6.2.1 Aktivisering av nivåer | 68 |
| 6.2.2 Ikke-statlige aktører..... | 69 |
| 6.2.3 Selvstendige nettverk | 70 |
| 6.2.4 Teoretisk oppsummering | 72 |
| 7. Avslutning | 73 |
| Referanseliste | 75 |
| Vedlegg 1: Intervjuguide | 85 |
| Vedlegg 2: Samtykkeskjema..... | 87 |
| Vedlegg 3: Vurdering av prosjektet fra NSD | 90 |



Tabelliste

| | |
|--|----|
| Tabell 1 Oversikt av dokumenter til analyse | 27 |
| Tabell 2-Eksempler på aktører i TFFK sitt nettverk | 50 |
| Tabell 3-Sentrale aspekter i tilnærmingen til Russland | 58 |

Figurliste

| | |
|--|----|
| Figur 1 -Oversikt av sentrale aktører og kontakten mellom dem..... | 78 |
|--|----|



1. Innledning

“Regjeringen ser Nordområdene som Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene som kommer” {Arbeiderpartiet et al., 2005, s.6}.

I 2005 offentliggjorde daværende regjering stortingsmeldingen muligheter og utfordringer i nord og viste med dette et klart ønske om å utvikle nordområdene. Nordområdepolitikken skulle basere seg på aspekter som suverenitetshevdelse, ressurs og miljøforvaltning, styrking av nordisk samarbeid og avspenning i regionen. Siden 2005 har nordområdene fortsatt å stå høyt på agendaen i det utenrikspolitiske bildet og samtlige regjeringsplattformer etter 2005 understreker den strategiske betydningen av regionen. Norge har gjennom samarbeid med andre land kommet langt i utviklingen av regionen, som utpeker seg et attraktivt område for ressursutvikling samtidig som man sikrer en nødvendig miljøforvaltning i årene som kommer. I arbeidet med nordområdene er internasjonalt samarbeid nødvendig for å finne gode løsninger. Derfor er utenrikspolitikken og nordområdepolitikken tett koblet sammen. Forholdet til Russland representerer en særlig utfordring i nordområdepolitikken. Russland utgjør den største geografiske delen av nordområdene og er fremtredende både politisk og militært.

Forholdet til Russland har alltid vært viktig for Norge. Forenklet baserer dette forholdet seg på to dimensjoner, sikkerhetspolitikk og utviklingen av nordområdene. Da Jonas Gahr Støre besøkte Tromsø i 2005 omtalte han forholdet til Russland som en helt avgjørende dimensjon ved nordområdepolitikken {Angell & Eikeland, 2010, s.42}. Uten samarbeidet med Russland er det vanskelig for Norge å utvikle og forvalte ressursene som finnes i Nordområdene generelt og Barentshavet spesielt. Det finnes dermed et betydelig insentiv for å samarbeide om felles løsninger. Den sikkerhetspolitiske dimensjonen er også sentral der målsettingen i 2005 var å stabilisere og utvikle forholdet mellom landene – gjennom samarbeid og kontakt. Over tid har dette samarbeidet vært bredt, og har i perioder etter Sovjetunionens sammenbrudd også omfattet et visst forsvarssamarbeid.

Utviklingen i Russland siden Putins tale i München i 2007 har skapt hodebry for Norge og Vesten. Krigen i Ukraina demonstrerer hvor langt Russland er villig til å gå for å realisere egeninteresser. Det fantes også perioder med økt spenning før 2022 der Russland

provokasjoner av Georgia i 2008 og Krim i 2014 utpreger seg. I tiden før 2022 var det lite aktuelt for Norge og snu ryggen til Russland på tross av utviklingen man så i landet. De sikkerhetspolitiske konsekvensene ville være store og utviklingen av nordområdene og den felles forvaltningen hemmet. Norge sin Russlandspolitikk (det vil si utenrikspolitikken mot Russland) har derfor basert seg på en balansegang mellom samarbeid og sanksjoner. Dette er en balansegang Norge historisk har gjennomført godt. En mulig forklaring på dette finner vi i den norske demokrati- og myndighetsstrukturen.

Flernivådemokratiet gjør det mulig å møte Russland på forskjellige myndighetsnivåer. Folk flest forbinder kanskje ikke fylkeskommuner og kommuner med praktisering av utenrikspolitikk. I nordområdene er dette likevel en synlig dimensjon hos flere kommuner og fylkeskommuner. Flere aspekter ved Barents- og arktisksamarbeidet er sentrert rundt regionalt nivå. Dette har gjort at fylkeskommunen har fått en viktig rolle i nordområdene og i møtet med Russland. Videre overlapper en del av lokalpolitikken til nordnorske kommuner med utenrikspolitiske interesser. Flere kommuner driver folk-til-folk samarbeid, turistvirksomhet og handel med Russland. På kommunalt nivå er det særlig grensekommunen Sør-Varanger kommune som utpeker seg.

Sør-Varanger kommune (herfra også SVK) er det eneste landområdet i Norge som grenser til Russland. Gjennom utviklingen av nordområdene og samarbeidet med Russland har kommunen utviklet seg til å bli en aktør i gjennomføringen av utenrikspolitikken mot Russland. Kommunen har sammen med Troms og Finnmark Fylkeskommune (herfra TFFK) spilt en viktig rolle i balansegangen og samarbeidet med Russland.

1.2 Forskningens bidrag

Oppgaven tar for seg et område som vurderes som en lite beskrevet dimensjon ved Norges Russlandspolitikk. Både Kirkenes og Finnmark er hyppig nevnt i offisielle nordområde dokumenter fra regjeringen. Dette viser at regjeringen er kjent med betydningen aktørene har for regionen. Likevel er det lite forskning knyttet til de interne utenrikspolitiske prosessene i møtet med Russland, og strukturene som ligger til grunn. Forskingen vil belyse hva som historisk ligger til grunn for denne politikken, og hvordan det flernivådemokratiske systemet omsetter den i praksis. Dette inkluderer å se på hva som har vært utgangspunktet

for Norge sitt møte med Russland, og at denne kunnskapen kan ha en verdi når/om norsk-russisk samarbeid igjen skulle bli aktuelt.

1.3 Problemstilling og avgrensning

Grunnlaget for forskningen er Norges Russlandspolitikk gjennom et flernivådemokratisk perspektiv, og hvordan det lokale og regionale nivået også er sentrale aktører i utøvelsen av denne politikken. Dette er et vidt forskningsfelt som kan danne grunnlag for en rekke problemstillinger. Problemstillingene for denne oppgaven er formulert med ønsket om å både kunne si noe om hva som inngår i denne politikken, og hvordan den praktiseres i den norske strukturen.

1. *“På hvilken måte er ulike aktører på ulike nivåer i Norge involvert i utformingen og gjennomføringen av Russlandspolitikken?”*
2. *“I hvilken grad preges forholdet mellom aktørene av samarbeid eller konflikt?”*
3. *“Hva gjør at arbeidet kan karakteriseres som flernivåstyring?”*

Med Russlandspolitikk menes den norske Russlandspolitikken. Dette forstås som en gren av utenrikspolitikken i Norge. I tilfellene oppgaven omtaler utenrikspolitikk, eller utenrikspolitiske dokumenter er dette i relasjon til Russlandspolitikken. I Russlandspolitikken inngår både innholdet i politikken, og aktørene som er med å gjennomføre den. Arbeidet som vises til i problemstilling 3 forstås som praktiseringen av Russlandspolitikken, og prosessene tilknyttet dette.

Fra problemstillingene settes det søkelys på flere aspekter ved det flernivådemokratisk systemet sitt møte med Russland. Oppgaven vil ta for seg strukturen Russlandspolitikken gjennomføres fra, aktørene i den, og forholdet mellom dem. Den vil også redegjøre for innholdet i politikken, og hva har vært målet med den sett fra nasjonalt nivå. For å belyse disse områdene inkluderes det både offisielle regjeringsdokumenter og intervju med personer som jobber innenfor strukturen.

For å klargjøre omfanget av oppgaven er det nødvendig å vise til forhold som ikke vil bli vektlagt. Den største avgrensingen er knyttet til tidslinjen oppgaven baserer seg på.

Tidslinjene som hadde gitt det mest komplette analysegrunnlaget ville angivelig startet på 1800-tallet og gått til dags dato. Å gjøre en grundig analyse av politikk på dette feltet over en periode på rundt 200 år er et for omfattende prosjekt for en masteroppgave. Nedre

avgrensning for tidsperioden som skal analyseres er derfor satt til Putins tale i München i 2007. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at hendelsen markerte et tydelig veiskille fra den utenrikspolitikken Russland hadde ført etter 2.verdenskrig. Øvre avgrensning av tidslinjen er satt til februar 2022 da Russland invaderte Ukraina. Situasjonen i Ukraina hadde unektelig kunne bidratt med mye til oppgaven, gitt endringene sanksjonene mot Russland har medført. Men da denne situasjonen fortsatt utvikler seg vil forsøk på å inkludere forhold fra etter februar 2022 kunne fremstå som spekulasjoner mer enn velbegrunnede funn fra en pålitelig analyse. Denne øvre og nedre avgrensningen i tidslinjen er utgangspunktet for oppgaven. Dette betyr likevel ikke at hendelser og historie utenfor denne tidslinjen ikke vil inkluderes. Tidslinjen forstås som utgangspunktet til analysen, ikke som et absolutt rammeverk for hele oppgaven.

Videre er heller ikke sikkerhetspolitikk og fiskeripolitikk vektlagt. Dette er politikkformer som inngår i Russlandspolitikken og som kunne har vært nyttig å inkludere i oppgaven. Gitt omfanget at oppgaven er det likevel ikke anledning for å gå i dybden på disse politikkformene i sammenheng med Russland.

1.4 Tidligere forskning

For å danne et forskningsgrunnlag og en problemstilling er det nødvendig å orientere seg om tidligere forskning innenfor oppgavetemaet. Forskningen bidrar til å gi inspirasjon og kunnskap innenfor feltet oppgaven skal belyse, og kan være en forutsetning for å etablere en basis for kilder og videre kildesøk. Tidligere forskning viser også hva som allerede er "gjort" innenfor forskningsfeltet. Er det arbeid eller en oppgave som legger tilsvarende forskningsfelt og spørsmål til grunn, kan man bygge videre på dette eller vinkle problemstillingen på en annen måte.

Innenfor nordområdepolitikk og norsk-russisk samarbeid er det gjort flere master- og doktorgradsoppgaver. Søk på google og Munin med søkeord som Kirkenes, nordområdene, norsk-russisk samarbeid og lokal utenrikspolitikk ga flere relevante treff innenfor forskningsområdet. I litteratursøket av tidligere forskning var det særlig to oppgaver som skilte seg ut i form av relevans. Doktorgraden til Bjarg Fors om grenseforholdet og samarbeidet i Sør-Varanger går i dybden på en rekke aspekter ved norsk-russisk samarbeid Fors tar både for seg politiske og kulturelle aspekter ved grensesamarbeidet opp mot Russland {Fors, 2019}. Mye av det som utgjør det lokale nivået i SVK blir i denne oppgaven

beskrevet svært utfyllende. Både i form av hvordan disse prosessene og samarbeidene finner sted, og hva som er opphavet.

Masteroppgaven til Irmelin Klemetzen og Ann Patricia Pettersson legger et tilsvarende forskningsområde til grunn og har tittelen: Kald krig, det er noe de driver med i Oslo: En studie av lokal utenrikspolitikk i SVK {Klemetzen & Pettersson, 2016}. Forfatterne svarer i denne oppgaven på hva som vektlegges i lokal utenrikspolitikk mot Russland og hvilke aktører som er aktive i dette. Flere aspekter ved deres oppgaveredegjørelse og analysen vil være nærliggende til denne oppgaven.

Det som skiller denne oppgavens fra tidligere prosjekter som eksempelvis Klemetzen og Petterson, og Fors sine arbeid, er fokuset på det flernivådemokratiske systemet og hvordan de interne utenrikspolitiske prosessene foregår her. Felles for tidligere forskning på SVK og lokal utenrikspolitikk er at de i stor grad omhandler kommunen og regionale dimensjoner i Barentssamarbeidet. De samme oppgavene kartlegger og analyserer prosessene, aktørene og resultatene i kommunen. Oppgaven til Klemetzen og Petterson viser hvor tydelig utenrikspolitikken kan være på det lokale nivået.

Her skiller denne oppgaven seg fra det som er gjort tidligere innenfor forskningsfeltet. Fra problemstillingen og forskningsspørsmålene vektlegges det flernivådemokratiske systemet og prosessene som inngår i det. Viktigheten av det regionale og lokale nivået står sentralt her, men det er vesentlig at hele strukturen vektlegges, inkludert det nasjonale nivået. I dette inngår også forholdene mellom nivåene og om disse preges av samarbeid og konflikt. Distanseringen fra tidligere forskning er også synlig ut fra teorivalget. Der andre oppgaver velger teori tilknyttet konkrete prosesser eller nivåer, baserer denne oppgaven seg på et teoretisk rammeverk som forklarer prosesser over og mellom forskjellige nivåer.

1.5 Oppgavestruktur

Kapittelet har redegjort for valg av problemstilling, forskningens rammer, dennes bidrag og hva som er gjort tidligere innenfor feltet. Kapittel 2 tar for seg det teoretiske rammeverket til oppgaven, og strukturen det anvendes på. Kapittel 3 redegjør for valg av metode, metodisk framgangsmåte og hva som er gjort for å sikre objektivitet. Kapittel 4 skal forstås som en redegjørelse av den empiriske bakgrunnen til Russlandspolitikken, og hva som inngår i den. Her vises det også til den lokale dimensjonen i denne politikken med utgangspunkt i Sør-



UiT Norges arktiske universitet

Varanger kommune. Den empiriske bakgrunnen som introduseres i kapittel 4 bygges videre på i kapittel 5. Kapittel 5 er oppgavens analyse der prosessene og aktørene i Russlandspolitikken, og forholdet mellom dem, analyseres. I kapittel 6 vises det til oppgavens empiriske og teoretiske funn og det konkluderes i forhold til problemstillingene. I kapittel 7 avsluttes oppgaven med et perspektiv på hva oppgaven har bidratt med og hvordan kunnskapen som fremkommer kan forstås med tanke på dagens Russlandspolitik.

2. Teori

2.1 Valg av teori

Fra et overordnet samfunnsperspektiv, er Norges politikk overfor Russland kanskje ikke et område som forbindes med mange aktører og høyt engasjement. For folk flest er Russlandspolitikken trolig et tema for spesielt interesserte. Men setter man seg inn i perspektivene for nordområdeutviklingen og hvor viktig relasjonen til Russland er for dette politikkområdet, ser man at det er mye aktivitet rundt politikken med betydelig deltakelse på flere nivåer. En forutsetning for å Norges samarbeid med Russland er en tilsvarende vid deltakelse rundt politikken. I denne sammenhengen vil både formelle statlige aktører som kommuner og fylkeskommuner, samt ikke statlige aktører som næringslivet og befolkningen, være synlige. Med utgangspunkt i at det norske demokratiet og styringen er en toveisprosess antas det også at disse aktørene kan ha en påvirkning på Russlandspolitikken. Oppgaven ønsker å svare på hvilke deltakere som engasjerer i de ulike prosessene på de forskjellige nivåene innenfor dette politikkområdet.

Formålet med det teoretiske rammeverket til oppgaven var å danne et utfyllende forklaringsgrunnlag til det flernivådemokratiske systemet, og hvordan Russlandspolitikken utspilte seg innenfor disse rammene. Teorier som "securitization theory", "paradiplomacy" og globalisme ble alle overveid som teorier som kunne anvendes mot forskningsområdet. Disse ble likevel satt til side da flernivåperspektivet ikke var fremtredende nok. Valget falt til slutt på Multi-level governance (herfra MLG) som oppgavens primærteori. Teorien vektlegger vertikale og horisontale dimensjoner ved myndighetsutøvelse, og desentralisering av beslutningsmyndighet til forskjellige nivåer og aktører.

Teorikapitlet beskriver innledningsvis den norske strukturen med enhetsstaten og flernivådemokratiet. Dette er helt sentralt for teorianvendelsen. Videre gis en overordnet redegjørelse av governance og MLG der sistnevnte vurderes opp mot flernivådemokratiet og hvilke aspekter som er sentrale i denne sammenheng.

2.2 Den norske strukturen

2.2.1 Enhetsstat

Norge er en enhetsstat. I en enhetsstat er politisk og legal myndighet samlet på nasjonalt nivå i organer og institusjoner {Reitan & Saglie, 2012, s.10}. I Norge er denne politiske og legale myndigheten fordelt på tre statsmakter; Stortinget (lovgivende), regjeringen (utøvende) og domstolene (dømmende). Fra enhetsstatens struktur vedtar det nasjonale nivået politikk på vegne av hele landet. I dette inngår også utenrikspolitikk, og her under ruslandspolitikk.

Det at makten er sentrert på nasjonalt nivå utelukker ikke muligheten for å desentralisere oppgaver og funksjonene som følger med den. I Norge er en slik struktur utformet gjennom fylkeskommuner og kommuner, som baserer seg på egne lokalvalg utenom stortingsvalget. En dom fra 1995 {Reitan & Saglie, 2012, s.70} i en tvist mellom statsforvaltningen og kommunen redegjør godt for forholdet mellom nasjonalt og lokalt:

“Det er staten som fastsetter funksjonsfordelingen mellom stat og kommuner. På mange områder er oppgaver delt mellom stat og kommuner. Kommunene utleder sin myndighet fra staten”.

Vi ser at kommunen sin funksjon utledes fra det nasjonale nivået sin myndighet. Hvor sentrert makten er rundt det nasjonale nivået kan ut fra dette variere mellom forskjellige stater. Noen velger å tildele mange funksjoner og myndighet til ytterlige nivåer, mens andre foretrekker en sentrert styring.

2.2.2 Flernivådemokratiet

Det norske demokratiet utspiller seg både gjennom det statlige, regionale og kommunale nivået. Det nasjonale nivået kjennetegnes av de sentrale styringsmaktene (den lovgivende, styrende og dømmende), og legger ut fra dette føringen for landets politikk. De to andre nivåene har en dobbelt rolle ut fra at de viderefører nasjonal politikk, og utformer lokalpolitikk gjennom selvstendige institusjoner {Reitan & Saglie, 2013, s.143}. På det regionale nivået finner vi fylkeskommunene. Fylkeskommunen har ansvaret for å føre en politikk som bidrar til utvikling i sin region {Kommunalkomiteen, 2002}. I sammenheng med det økte fokuset på internasjonalt samarbeid over de siste ti årene ser vi at fylkeskommunen tar del i flere bilaterale samarbeid, særlig i nordområdene. Til slutt har vi kommunen på det

lokale nivået. Kommunens oppgave er å arbeide for interessene til de som bor der og fremme lokaldemokratiet {Vårdal, 2020}.

Som nevnt i redegjørelsen av enhetsstaten bestemmes graden av myndighet til det regionale og kommunale nivået av det nasjonale. I Norge har det vært forskjellige oppfatninger av hvor langt man skal gå i å desentralisere politiske myndighet og funksjoner til de ytterligere nivåene i flernivådemokratiet {Reitan & Saglie, 2012, s.9}. Graden av selvstyre har tradisjonelt vært tilknyttet politikkform. I enkelte politikkformer har fylkeskommunene og kommunene fått mye selvstyre, mens i andre har oppgavene vært sentralisert. I sammenheng med Russlandspolitikken er antagelsen at det nasjonale nivået bevisst har desentralisert politisk myndighet. Gjennom denne myndigheten kan andre nivåer delta og påvirke Russlandspolitikken.

Perspektivet på den samhandlingen mellom ulike organer og institusjoner innen politikk og forvaltning som oppgaven legger til grunn, kan bedre forstås ved introduksjonen av begrepet flernivådemokratiet. Flernivådemokratiet betegner et system der demokratiske valgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til ulike hierarkiske og geografiske nivåer {Reitan & Saglie, 2012, s.10}. I dette systemet inngår det nasjonale, regionale og kommunale nivået. Selv om Norge har lokaldemokrati er det ikke gitt at det er et flernivådemokrati, noe som underbygges av at Norge ikke er en føderalstat. Dette er heller ikke et viktig tema i oppgaven. Begrepet er introdusert for å tydeliggjøre hva som inngår i det flernivådemokratiske perspektivet, og har ikke til hensikt å diskutere legitimiteten i innholdet av begrepet.

I denne oppgaven settes det søkelys på om det flernivådemokratiske systemet er en viktig forutsetning for å gjennomføre Russlandspolitikken. Oppgaven vil belyse rollen til hvert enkelt nivå i Russlandspolitikken, og forholdet mellom nivåene. I dette inngår også hvor stor grad av selvstyre disse nivåene kan forstås å ha.

2.3 Governance og MLG

2.3.1 Governance

Governance teorien danner utgangspunktet for MLG. Det vil si at en rekke av aspektene som governance bygger på finner vi igjen i MLG.

Governance er et begrep med omfattende teoretisk rammeverk som raskt har vokst i omtale

og anvendelse siden 1980. Utbredelsen av begrepet og som analyseverktøy skyldes forandringer i sosialteori som har ledet til at folk ser på verden annerledes i sammenheng med endringer som forekommer {Bevir, 2012, s.6}. Begrepet har siden vært brukt hyppig i sammenheng med å forklare styringsformer og institusjoner som har endret karakter. Mark Bevir {2012, s.1} viser til begrepet governance som følgende:

“Governance refers, therefore, to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network [...]. Governance differs from government in that it focuses less on the state and its institutions and more on social practices and activities”.

Fra denne definisjonen utgår det et skille fra tradisjonelle myndigheter over til en stat som vektlegger mer styrende prosesser og aktiviteter med vid deltakelse. Governance søker å aktivisere alle de tradisjonelle ansvarsområdene en myndighet har, uten at myndighetene skal opptre som en selvstendig aktør i disse prosessene. Andre aktører, nettverk og institusjoner kan tilby marked og tjenester som tidligere har vært underlagt myndighetene. Slik frigjør man handlingsrommet til myndigheter samtidig som man delegerer ansvar og makt til aktører, institusjoner og markeder. Governance gir altså et utfyllende analysegrunnlag til en rekke prosesser, aktører og nettverk i stater.

Aspektene med governance som vektlegges i oppgaven er hvordan nasjonale myndigheter delegerer videre beslutningsmyndighet og ansvar knyttet til Russlandspolitikken. Dette dreier seg om prosesser og samarbeid som finner sted over flere nivå. MLG tar for seg både de vertikale og horisontale aspektene ved myndighetsutøvelse, og vektlegger ut fra dette flere nivåer (multi level). Det er denne formen for governance som gir det mest utfyllende teoretiske grunnlaget for å belyse oppgavens problemstillinger.

2.3.2 Multi-level governance

MLG beskriver spredningen av legitim beslutningstaking fordelt på forskjellige territorielle nivåer {Bache & Flinders, 2004, s.95}. I MLG er distribusjonen av beslutningsmyndighet og autoritet til forskjellige nivåer og aktører sentralt. I dette inngår både statlige og private aktører, på internasjonale, nasjonale, regionale og lokale nivåer. Fra disse karakteristikken er den mest nærliggende norske oversettelsen flernivåstyring.

Debatten rundt MLG oppsto på 90-tallet i sammenheng med publiseringen av artikkelen til Gary Marks i 1992 {Piattoni, 2010, s.17}. Marks viste til MLG som et nyttig konsept for å

forstå den fragmenterte beslutningstakingen i EU med alle sine aktører og prosesser. Der de allerede etablerte teoriene i feltet som “neo-functionalism” og “intergovernmentalism” sa noe om hvordan EU hadde oppstått, ga MLG en beskrivelse av hvordan det fungerte. Teorien fortsatte å vokse i popularitet og anvendelse inn i 2000-tallet, og videre ga utviklingen som skjedde i stater på 1960-tallet ytterligere holdbarhet for teorien. Piattoni {2010, s.7} viser til at flere stater etablerte det han omtales som et “meso-nivå” for myndighetsutøvelse mellom lokalt og nasjonalt nivå. Denne strukturen tok ulik form i forskjellige stater, men felles for alle var en mer desentralisert form for beslutningstaking. Spoler vi frem til i dag, ser vi denne desentraliserte strukturen tydelig i de fleste vestlige stater. Her har vi også hatt en utvikling av nye nivåer utenfor staten gjennom internasjonalt samarbeid og allianser. MLG har gjennom dette etablert seg som teori og analytisk verktøy for å se på myndighetsutøvelse over flere nivåer og brukes aktivt for å forklare prosesser og strukturer. MLG som hadde sitt opphav fra studier om EU er nå en godt etablert og hyppig brukt teori. Teorien brukes for å simplifisere kompleks politikkutforming der forskjellige aktører (statlig og ikke statlig) deltar på ulike politiske nivåer fra det overnasjonale til det lokale {Stephenson, 2013, s.1}. MLG understreker at ingen nivåer kan forstås som viktigere enn et annet, og det viktigste aspektet ved teorien er båndet og tilknytningen mellom nivåene. På bakgrunn av dette danner teorien et godt rammeverk for å analysere EU sine prosesser og aktører. Med utviklingen i den moderne staten og prosessene som foregår internt og eksternt her, har bruken av MLG som analytisk verktøy spredd seg til flere prosesser og strukturer.

I sin bok om MLG bruker Bache og Flinders {2004} teorien til å se på utvikling i britisk politikk. Han argumenterer for at rammeverket til MLG passer godt til å studere utviklingen britisk myndighetsutøvelse. Han nevner også miljøpolitikk og økonomisk politikk som politikkformer som kan forklares gjennom MLG. En annen statsviter som har gjort store bidrag til teorien om MLG, og brukt den aktivt er Piattoni. I sin bok fra 2010 {s.83} setter hun opp tre kriterier for at en prosess skal kunne omtales som MLG, eller ses gjennom teorien.

- 1) Forskjellige nivåer av myndigheter er aktiv samtidig i politikkutvikling
- 2) Ikke-statlige aktører er også involvert på de forskjellige myndighetsnivåene
- 3) Forholdet mellom nivåene forbigår etablerte hierarkiske strukturer og inntar en form av selvstendige nettverk

Hun understreker at det ikke er gitt at prosesser vil innfri alle disse kravene fullt ut, men at de burde ha betydelig innslag av dem for å kunne omtales som MLG. Videre viser hun til at hvis en prosess eller struktur skal kunne omtales i lys av MLG, må det være mer enn to nivåer involvert {Piattoni, 2010, s.84}. Hun bruker sosial-, miljø- og høyere utdanning politikk i EU som eksempler på politikkprosesser som inneholder disse kriteriene, noen mer enn andre.

2.4 Flernivådemokratiet gjennom multi-level governance

MLG er gjenstand for samme kritikk som governance. Med så mange forskjellige nivåer, aktører og prosesser er det vanskelig å si hva konkret teorien gir et forklaringsgrunnlag for. Piattoni {2009, s.163} går så langt som å si at fra et teoretisk ståsted er det vanskelig å si om MLG viser til en prosess, situasjon eller struktur. Denne oppgaven vil ikke begrense seg til en av disse posisjonene, men heller åpne for at det er innslag av alle i dannelsen og praktisering av Russlandspolitikken på forskjellige nivåer. Dette betyr likevel ikke at oppgavens teoretiske rammeverk vil ta for seg alle aspektene som inngår i MLG. Et slikt teoretisk grunnlag hadde vært overfladisk og upresist ut fra det denne oppgaven ønsker å svare på. MLG som teori anvendes forskjellig, ut fra forskjellige formål {Bache & Flinders, 2004, s.195}. I denne oppgaven er formålet å se på Russlandspolitikken gjennom det flernivådemokratiske systemet.

Dette underkapitlet vil ta for seg teoriens forankring i oppgavegrunnlaget. Her introduseres de aspektene ved MLG som settes søkelys på i analysen. Disse aspektene er desentralisering, koordinasjon og konflikt, og deltagelse.

2.4.1 Desentralisering

Det første aspektet ved MLG av relevans for oppgaven er desentralisering. Denne desentraliseringen av beslutningstakingen foregår både horisontalt og vertikalt i staten {Bache & Flinders, 2004, s.96}. Poenget med desentraliseringen av beslutningsmyndighet og autoritet baserer seg på det samme synet som i governance teorien. Man anser det som en mer egnet måte å forvalte statens prosesser og arbeidsoppgaver på gjennom flere aktører og nivåer, fremfor at alle oppgaver og beslutninger skal sentraliseres til staten. I den forstand opptrer ofte nettverk og territorielle nivåer i stor grad selvstendig, men fortsatt forankret innenfor sitt interesse/arbeidsområde. MLG tilbyr en ny modell for

politikkdannelse gjennom introduksjonen av flere nivåer og et mer omfattende nettverk av aktører. Et sitat fra Bache og Flinders {2004, s.94} oppsummerer de vertikale og horisontale dimensjonene som vektlegges i MLG godt:

“MLG directs attention to a complexity, cross-sectoral engagement, and contestation of legitimate authority between actors organized at different territorial level, which increasingly speaks of the nature of British governance.”

Aspektene som her vektlegges er like fremtredende i naturen til “norsk-governance” som i den britiske, typisk nok da de begge er enhetsstater. I Soria Moria-erklæringen fra 2005{Arbeiderpartiet *et al.*, s.29} står det følgende:

“Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret og en forutsetning for tillit og legitimitet i det nasjonale folkestyret.”

Vektleggingen av desentralisert beslutningsmyndighet er altså ikke bare en forutsetning for effektivitet, men også deltakelse, tillit og legitimitet. I Norges tilfelle kan denne desentraliseringen av arbeidsoppgaver og autoritet forstås gjennom det flernivådemokratiske systemet. De enkelte nivåene bærer en autoritet gjennom sitt handlingsrom og beslutningstaking, selv om de alle svarer til staten. Det kan argumenteres for å gjøre ytterligere nivåinndelinger av beslutningstaking, noe som også ville vært legitimt. For eksempel kan en si at et overnasjonalt nivå burde vært inkludert når man snakker om russlandspolitikk. Ut fra problemstillingenes ønske om å se på prosessene tilknyttet Russlandspolitikken gjennom flernivådemokratiet, er det mest hensiktsmessig å forstå desentralisering ut fra disse tre nivåene. Dette betyr ikke at de ikke vil være ytterligere desentralisering innad i hvert av de tre nivåene, nivåene står i stor grad fritt til å ytterligere delegerer oppgaver og beslutningsmyndighet til aktører i sine nettverk. Dette er en av opphavene til det horisontale perspektivet i MLG.

2.4.2 Koordinering og konflikt

Med mange forskjellige nivåer og deltakere kan man stille spørsmål til hvordan koordineringen foregår i MLG. Selve strukturen MLG legger til grunn står i kontrast med de tradisjonelle forholdene man forbinder med et godt koordinert system. Aktørene på de vertikale og horisontale nivåene er i stor grad selvstendig drevet og relativt adskilt fra andre aktører. Men ut fra behovet om koordinasjon og gjennom forhandlinger oppstår det

komplekse systemer og nettverk mellom de forskjellige aktørene {Piattoni, 2009, s.172}.

Gjennom disse systemene og nettverkene foregår samarbeid, dialog og konflikter på kryss og tvers av de respektive nivåene. Det er heller ikke slik at forhandlinger må lede til konsensus mellom aktørene, ofte kan de stå i direkte kontrast til hverandre å være konkurrenter {Daniell & Kay, 2017, s.6}. Det anses som lite kontroversielt å påstå at kravet til koordinering og samhandling som MLG legger til grunn framstår rotete eller et system av uorden. Men slik uorden, konflikt og tidvis fravær av koordinering er noe mange moderne stater stadig leverer nye eksempler på, og også noe man kan forvente når man fordeler beslutningsmyndighet over så mange plan. Dette kan forstås som et nødvendig onde, da de positive sidene ved en slik struktur oppleves å være flere.

Et eksempel på systemer og nettverk slik koordinering, dialog og konflikt kan forekomme gjennom er styringskanalene. Reitan og Saglie {2012, s.12} omtaler styringskanaler som formelle og uformellere arenaer mellom sentralt og lokalt nivå i flernivådemokratiet. Hennes overordnede perspektiv er at styring i et flernivådemokrati er en toveisprosess, der aktører på ulike nivåer i større eller mindre grad har mulighet til å påvirke det som skjer på andre nivåer.

I denne oppgaven er et av momentene å se på hvordan koordinering og konflikt oppstår mellom de forskjellige nivåene i flernivådemokratiet, i sammenheng med dannelsen og praktiseringen av Russlandspolitikken. Politikken er kompleks og med omfattende deltakelse. Forskjellige aktører vil ha forskjellige interesser og formeninger knyttet til Russlandspolitikken ut fra hvilket nivå de befinner seg på, og hvordan politikken påvirker dem. Fra denne ulikheten dannes en interessekonflikt mellom aktørene som påvirkes av Russlandspolitikken. I et mer overordnet perspektiv kaller Reitan og Saglie {2012, s.11} denne interessekonflikten for et grunnleggende spenningsforhold i flernivådemokratiet mellom ulike mål og verdier. I oppgaven settes det søkelys på om det er et spenningsforhold mellom nasjonalt og lokalt i møtet med Russlandspolitikken. Nærmere bestemt om Russlandspolitikken bærer preg av koordinering og samarbeid mellom forskjellige nivåer, eller om konfliktskapende interesser er det fremtredende med politikken.

2.4.3 Deltagelse

Det tredje og siste aspektet ved MLG som vektlegges i det teoretiske rammeverket i denne oppgaven er deltagelse. Gjennom MLG kan man samle og kanalisere offentlig deltakelse til

spesifikke områder eller temaer {Daniell, 2017, s.109}. Ved å gi beslutningsmyndighet og autoritet til flere nivåer og aktører kan det tenkes at man tilrettelegger for videre deltakelse rundt Russlandspolitikken.

For å drive et bredt samarbeidet med Russland er en tilsvarende vid deltakelse rundt politikken sentral. MLG vektlegger deltakelsen av både statlige og ikke-statlige aktører. På bakgrunn av dette vises det til hvilke statlige aktører og institusjoner som deltar i Russlandspolitikken, men også de ikke-statlige. Deltakelse kan skje på bakgrunn av flere forhold. De statlige aktørene vil for eksempel delta på grunnlag av det inngår i deres formelle arbeidsoppgaver, eller at de oppfordres av andre aktører. Dette kan også være tilfellet for ikke-statlige aktører i tilfeller der Russlandspolitikken overlapper med sektorer som samfunn og næringsliv. Andre insentiv for deltakelse kan være at man blir påvirket av politikken som føres, og ønsker forandring eller innflytelse over den ut fra dette.

Oppgaven ønsker her å svare på hvilke deltakere som engasjerer seg i forskjellige prosesser på de forskjellige nivåene i denne politikken. Særlig relevant er den deltakende påvirkningen til de regionale og kommunale nivået. Dette kan brukes til å si noe om graden av flernivåstyring i den norske strukturen.

2.5 Bruk av teori

Kapitlet har redegjort for det teoretiske rammeverket som vil benyttes i oppgaven. MLG har tradisjonelt blitt brukt til å se på aspekter ved EU samarbeidet og gitt et forklaringsgrunnlag for hvordan EU fungerer. Statsvitere som Bache og Flinders {2004}, og Piattoni {2010} viser at teorien også har et analysegrunnlag utenfor de overordnede strukturene i EU. I sammenheng med oppgavens ønske om å se på gjennomføringen av Russlandspolitikken over flere nivåer egner teorien seg godt. Den tar for seg fordelene ved desentralisert beslutningsmyndighet, og at ingen enkeltnivå kan forstås som viktigere enn et annet.

Bruken av det teoretiske rammeverket i oppgaven er todelt. I analysen (kapittel 5) settes det søkelys på de aspektene ved MLG som antas å være synlig i gjennomføring av Russlandspolitikken. I dette inngår desentralisering, koordinasjon og samarbeid, konflikt og deltakelse knyttet til denne politikken. Funnene herfra brukes til å svare på problemstilling 3 i kapittel 6.

“Hva gjør at arbeidet kan karakteriseres som flernivåstyring?”



Problemstillingen besvares gjennom å sette funnene opp mot Piattoni sine tre krav.

- 1) Forskjellige nivåer av myndigheter er aktiv samtidig i politikktvikling.
- 2) Ikke-statlige aktører er også involvert på de forskjellige myndighetsnivåene
- 3) Forholdet mellom nivåene forbigår etablerte hierarkiske strukturere og inntar en form av selvstendige nettverk

Gjennom analysen vil det være frembrakt tilstrekkelig med funn til å si noe om hvor fremtredende disse kravene er i den norske strukturen. Fra dette kan oppgaven si noe om hvor karakteristisk flernivåstyring er for Russlandspolitikken, og om det er noen dimensjoner med den som er problematisk.

3. Metode

En metode handler om hvordan en forsker samler, konstruerer og produserer sine data {Brinkmann, 2012, s.16}. Metodevalg skilles vanligvis inn i kvalitative eller kvantitative fremgangsmåter. I det følgende beskrives kort hva som inngår i de konkrete metodene, hvordan de er anvendt og hvilke forhold det er viktig å være oppmerksom på. Videre redegjøres det for behandling av data, og hva som er gjort for å sikre høy grad av gyldighet og objektivitet knyttet til forskningen.

3.1 Valg av metode

Det er viktig at man velger en metode som produserer data for et godt analysegrunnlag ut fra hva prosjektet skal svare på. Dette må ikke forveksles med at en god metode er en som produserer mye data, da det ikke er gitt at disse dataene er av relevans for oppgaven. En god metode er en som produserer datamateriale som kan bearbeides til empiri, knyttes opp til teori, og ut fra dette danne et analysegrunnlag man kan trekke svar fra.

Oppgaven belyser de utenrikspolitiske prosessene i flernivådemokratiet, og hva som er SVK sin rolle i dette. Disse utenrikspolitiske prosessene utspiller seg over flere nivåer og er omfattende. Kvalitativ forskning egner seg godt for å svare på slike prosesser da de går i dybden og gir innsikt i enkeltpersoners oppfatning og erfaringer med slike prosesser {Aase & Fossåskaret, 2014, s.11}. I kvalitativ forskning interesserer man seg for hvordan noe gjøres og oppleves. Dette samsvarer godt med ønsket om å forklare de norsk-russiske utenrikspolitiske prosessene og strukturene.

Innledningsvis var tanken at oppgaven hovedsakelig skulle basere seg på sekundærdata gjennom dokumentanalyse, med supplerende primærdata gjennom intervju. Tidlig i oppgaveforløpet ble det likevel gjort en overveining, der det ble besluttet at det var hensiktsmessig å vektlegge intervju som primærmetode. Nasjonale dokumenter fra regjeringen og UD redegjorde hovedsakelig for de overordnede perspektivene i nordområdene, og Russlandspolitikken. Lignende dokumenter på regionalt og kommunalt nivå var begrenset. Fra dette var innsikten i Russlandspolitikken på disse nivåene ikke tilstrekkelig for å besvare problemstillingene. Det var derfor hensiktsmessig å basere seg på intervju som kunne gi innsikt i disse prosessene som ikke var redegjort for i dokumenter.

3.2 Dokumentanalyse og litteraturinnhenting

Dokumentanalyse kan brukes til å avdekke prosesser, for eksempel fastsettelsen av politikk. Ofte vil dokumentanalyser avgrenses til en utvikling over en viss tidsperiode med henblikk på å identifisere stabilitet og forandringer innen et undersøkelsesområde {Brinkmann, 2012, s.153}. Dokumenttypene som samles inn, avhenger av undersøkelsesområdet som ligger til grunn. Det er viktig at man velger relevante dokumenter, som er oppdatert og innenfor perioden som er området for forskningen. Det er også en forutsetning at dokumentanalysen tar for seg et tilstrekkelig antall dokumenter ut fra hva forskeren ønsker å svare på. Dette var momenter som ble vektlagt i litteraturinnhenting til dokumentanalysen.

I denne oppgaven er undersøkelsesområdet knyttet til Russlandspolitikken på forskjellige nivåer. Med utgangspunkt i dette baserte litteratursøket og innhenting av dokumenter seg på utenrikspolitisk innhold fra 2007 til 2022. Brinkmann {2012, s.158} viser til at det er flere måter å drive litteraturinnhenting til en dokumentanalyse på, hvor snøballmetoden (følge referanser i dokumenter) er den mest omtalte. Selv om snøballmetoden hadde gitt mange relevante dokumenter for denne oppgaven falt valget på en mer målrettet tilnærming til litteraturinnhenting. Dette baserte seg på å søke etter dokumenter med en sentral posisjon i norsk utenrikspolitikk mot Russland. Fra dette premisset baserer de fleste av dokumentene seg på publiseringer fra regjeringen.

De to mest fremtredende dokumentene i oppgaven er nordområde-strategien til regjeringen og ulike regjeringsplattformer. Regjeringsplattformene omtaler de utenrikspolitiske ambisjonene den påtroppende regjeringen har. Disse ambisjonene blir ofte utdypet og bygget videre på i strategidokumentene om nordområdene, for eksempel om tilnærming til Russland. Dokumentene er omfattende og ikke alt innhold er like relevant for oppgaven. I sammenheng med dette ble særlig tre søkerord brukt i dokumentene for å navigere fram til nyttig innhold til analysen. Disse var "Russland", "Kirkenes" og "Nordområdene".

Regjeringsplattformene og strategidokumentene faller under det som omtales som sekundærdokumenter. Sekundærdokumenter er dokumenter som er tilgjengelig for alle som måtte ønske det på et tidspunkt i umiddelbar nærhet til begivenheten eller situasjonen dokumentet referer til {Brinkmann, 2012, s.155}. Denne beskrivelsen finner vi igjen i disse dokumentene da den utenrikspolitiske situasjonen regjeringen har ambisjoner knyttet til, utspiller seg i de kommende par årene.

Videre er det to andre sett med dokumenter som er vektlagt i dokumentanalysen. Dette er kommunale dokumenter og debattinnlegg. De kommunale dokumentene er viktig ut fra to forutsetninger. Først sier de noe om Sør-Varanger blir påvirket av Russlandspolitikken som føres. For det andre viser de til hva som vektlegges i kommunen, der mye aktivitet er knyttet til den andre siden av grensen i øst. I innhenting av disse dokumentene ble det brukt to nettsider: SVK og SVU (Sør-Varanger utvikling). På SVK ble det navigert gjennom publiserte dokumenter ved å bruke søkeord som "Russland" og "utenrikspolitikk" i arkivet på kommunenes sider. Inne på SVU sine sider ble det slått opp på "om oss" seksjonen der det var et underpunkt som het "våre planer". Disse dokumentene faller også under sekundærdokumenter.

Debattinnleggene er inkludert for å gi et drøftingsgrunnlag rundt enkelte aspekter i analysedelen. Felles for dannelsen av all politikk er at den må aksepteres av befolkningen om den skal være vedvarende. Ut fra dette er det relevant å ha med debattinnlegg som illustrerer den offentlige meningsbrytingen tilknyttet til Russlandspolitikken i Troms og Finnmark. For å finne relevante innlegg ble søkeord som "Russland", "utenrikspolitikk", "Kirkenes" og "nordområdet" benyttet på forskjellige forum og aviser som iTromsø, Nordlys og nordnorsk debatt. Fra søket ble det inkludert flest dokumenter fra nordnorsk debatt da dette forumet var åpent uten krav om betaling og det var et mangfold av forskjellige innlegg.

Nedenfor vises en tabell over de forskjellige typene dokumenter litteraturinnhenting har produsert. De viktigste bidragene til dokumentanalysen er regjeringsplattformer og nordområdestrategidokumentene. Disse sier noe om hva som ligger til grunne for Russlandspolitikken.

| Dokumenttype | Kontekst til oppgave |
|---|---|
| Regjeringsplattformer | Sier noe om fokusområdet til påtroppende regjeringer. I tidsrommet oppgaven tar for seg har nordområdene vært et stort fokus for alle sittende regjeringer. |
| Nordområdestrategidokumenter | Går i detalj på hva som inngår i politikken som føres og settes i nordområdet. I dette inngår sentrale aktører, fokusområder og overveininger. |
| Kommunale og fylkeskommunale dokumenter | Dette er dokumenter fra SVK og TFFK, eller fra organisasjoner tilknyttet dem. For eksempel Sør-Varanger utvikling. Brukt for å |

| | |
|------------------------|--|
| | belyse det lokale aspektet i oppgaven sammen med intervju. |
| Lese- og debattinnlegg | Debattinnlegg fra nordnorsk debatt og redaksjonell kommentar fra Nordlys. Brukes for å illustrere aspektet ved offentlig meningsbryting og konflikt rundt Russlandspolitikken. |

Tabell 1: Oversikt over dokumenter brukt i analyse

Dokumentanalysen brukes ofte i sammenheng med intervju eller spørreskjema for å produsere utfyllende data fra forskjellige ståsteder {Brinkmann, 2012, s.153}.

Kombinasjonen av dokumentanalyse med intervju var dermed et bevisst valg. Intervju bidrar til innsikt i hvordan Russlandspolitikken, og prosessene knyttet til den, oppleves for de som arbeider med den, eller blir påvirket av den.

3.3 Intervju

Endelig valg av primærmetode ble intervju. Formålet med et intervju er å bli i stand til å motta, forstå og videreformidle de budskapene som blir gitt {Aase & Fossåskaret, 2014, s.105}. Et godt intervju kjennetegnes ved at man kan gjengi et teoretisk velinformert tredjepersonsperspektiv på opplevelsene til intervjuobjektet. For å få til dette er gode forberedelser viktig. Man må utforme spørsmål som gir svargrunnlag til oppgavetemaet. Videre er intervjustruktur, antall informanter og personvern sentralt. I denne oppgaven er semistrukturerte intervju benyttet.

I semistrukturerte intervjuprosjekter er det en fordel å begynne med "hva-spørsmålet" før man bestemmer seg for hvordan man konkret vil gå fram i prosjektet {Brinkmann, 2012, s.27}. Man burde ha innsikt i hva man ønsker å vite noe om før man overveier hvordan man best mulig kan oppnå denne kunnskapen, her er et godt forarbeid sentralt. I denne oppgaven var vektleggingen av hvilke aspekter ved Russlandspolitikken som skulle være mål for forskningen sentralt. Herfra ble det dannet problemstillinger, som er utgangspunktet for intervjuguiden. Etter runder med revideringer og omformuleringer ble den endelige intervjuguiden og samtykkeskjemaet sendt til, og godkjent, hos NSD (norsk senter for forskningsdata). Følgende momenter ble vektlagt i intervjuguiden:

- Hvordan lokale institusjoner praktiserer politikk opp mot Russland
- Områder der lokalpolitikk og russlandspolitikk møtes
- Samarbeid i "fredstid" og i periode som krever større omstilling

- Utviklingen av samarbeidet på nasjonalt og lokalt nivå
- Utøving av "egen" russlandspolitikk på lokalt nivå
- Konfliktlinjer mellom lokalt og nasjonalt i spørsmål om Russlandspolitikken

Det er dermed flere komplekse momenter og prosesser som ønskes belyst gjennom intervjuet. Erfaringene og innsikten til informantene tilknyttet konkrete utenrikspolitiske prosesser varierte ut fra institusjonen de jobbet i. Intervjuene ble ut fra dette utført til et metningspunkt ble nådd, der alle momentene i intervjuguiden hadde et godt svargrunnlag.

3.3.1 Valg av informanter

I valget av informanter var deres kompetanse og forskningens objektivitet i fokus. Aase og Fossåskaret {2014, s.202} tar opp problematikken rundt å intervju folk man har relasjoner til fra før av. Særlig nære relasjoner skaper problematikk rundt datainnsamlingen og samtykket. For det første vil en nær venn eller nabo føle seg pliktig til å stille til intervju. For det andre vil intervjuet være påvirket av vennskapelig dynamikk. Dette kan slå negativt ut i den forstand at intervjuobjektet svarer ut fra det den tror vennen/naboen vil høre. Det var viktig at informantene ikke hadde noen relasjon til meg fra før. Gitt at jeg er født og oppvokst i Kirkenes ville det være nærliggende å kontakte personer jeg hadde kjennskap til fra før av til å stille til intervju, eller hjelpe meg å finne informanter. Denne fremgangsmåten ble likevel valgt bort da det kunne påvirke oppgavens gyldighet.

Et viktig bidrag til utvalget av informanter var intervjuet av, og dialogen med Lars Georg Fordal i Barentssekretariatet. Fordal sendte en liste med forslag til informanter utfra hans nettverk i sekretariatet, og oppgavetemaet. I denne listen var det flere relevante informanter som videre ble kontaktet. Det vil ikke si at Fordal styrte oppgavens utvalg. Alle informantene fra listen ble ikke inkludert og det ble gjort selvstendig overveininger av forsker knyttet til hver informant. Ytterligere informanter ble funnet på egenhånd gjennom kontaktinfo fra googlesøk og fylkeskommunenes sider. Utvalget besto av følgende informanter;

- Lars Georg Fordal, daglig leder i Barentssekretariatet
- Peter Haugseth, Universitetslektor
- Helen Johan Andersen, leder for internasjonal avdeling i TFFK
- Rune Rafaelsen, tidligere ordfører i SVK

- Kristian Svanes, Seniorrådgiver i UD (Sikkerhetspolitikk og nordområdene)

Samtlige deltakere har samtykket til å bli gjengitt med navn i oppgaven og i sammenheng med sitering. Normen i kvalitativ forskning er å anonymisere informanter, slik unngår man også en rekke etiske utfordringer {Aase og Fossåskaret, 2014, s.213}. Det viktigste ansvaret man har som forsker er at man opptre innenfor de forskningsetiske retningslinjene og sørger for at informantene unngår skader eller andre alvorlige belastninger. Dette kan for eksempel være gjennom tap av omdømme eller stilling. Disse retningslinjene ble også opprettholdt uten anonymisering.

Å ikke foreta anonymiseringen kan legitimeres ut fra to argumenter. For det første er den samme stillingen som gir informantene kredibilitet, også den som gjør dem gjenkjennelig. Et googlesøk av tidligere ordfører i Sør-Varanger ville for eksempel navngitt Rafaelsen, tilsvarende ville vært tilfellet for daglig leder i Barentssekretariatet. For det andre er det ingen av uttalelsene til informantene som kan anses som skadelig for omdømmet til intervjuobjektet. De fleste av informantene er godt integrerte i politiske institusjoner, partier og strukturer. På bakgrunn av dette er det allmenkjent hvilken stilling de uttaler seg fra og hva man forventer i sammenheng med dette. Alle aktuelle sitater ble sendt til godkjenning hos vedkommende som hadde formulert dem før de ble gjengitt i den endelige versjonen av oppgaven. Hvis de anså et sitat som skadelig hadde de som nevnt muligheten til å fjerne det fra oppgaven, i likhet med muligheten til å trekke seg fra hele forskningsprosjektet. Slik hadde informantene innsyn i hvordan deres erfaringer og utsagn ble brukt i oppgaven, og i hvilken kontekst.

3.3.2 Gjennomføring av intervju

Samtlige intervju ble gjennomført over internett ved bruk av Microsoft Teams. Intervju over internett gir noe større avstand mellom intervjuer og informant, men fungerer som et godt alternativ til fysisk ansikt-til-ansikt intervju {Jacobsen, 2022, s.163}. At intervjuene ikke ble foretatt fysisk opplevdes ikke å påvirke settingen, dialogen eller svarene. Intervjuet med hver enkelt informant ble tatt opp. Slik kunne det gjøres en gjennomgang i ettertid også, der man var sikker på at man hadde fått med de viktigste momentene. Deltakerne ble alle spurt om intervjuet kunne tas opp før det startet, ingen av informantene hadde noe imot dette.

I intervjuene var dialog som ga dybdeinnsyn i prosessene og strukturen tilknyttet Russlandspolitikken vektlagt. De forskjellige informantene hadde forskjellige kunnskap om politikken utfra sin stilling. Å vike fra intervjuguiden der det var hensiktsmessig gjennom oppfølgingsspørsmål var derfor ikke feil eller negativt. Likevel kan intervjuene sies å være standardiserte da alle informantene fikk de samme spørsmålene {Aase og Fossåskaret, 2014, s.107}. Etter et spørsmål ble stilt var det viktig å la informantene svare fritt, og styre dem tilbake mot oppgavematikken om svarene sport av. Det etterlatte inntrykket var at intervjuene gikk for seg uten større innvendinger, avsporinger eller problematikk.

3.4 Gyldighet

Til nå er det redegjort for metodene som ligger til grunn for empirien. Jacobsen {2022, s.17} visere til at uansett hva slags empiri det dreier seg om bør den tilfredsstillende to krav. Under er kravene satt opp i egne underavsnitt og svart på utfra oppgavens empiri, og prosessene som har dannet den.

3.4.1 Empirien må være gyldig og relevant(valid)

Dette kravet kan forstås som om empirien og analysen av den, svarer på problemstillingene knyttet til oppgaven. Nærmere bestemt om oppgaven har målt det den har til hensikt å måle. Gitt at oppgaven tar for seg en omfattende politikk over flere nivåer kan det finnes flere kilder til "feilmålinger". Disse er forsøkt å minimere gjennom flere tiltak.

Utvalg av informanter er basert på at det skal være representativt for flernivå perspektivet på Russlandspolitikken. Hvert av de enkelte nivåene har minst en informant som gi innsikt i prosessene som finner sted der. Dette gjør at utvalget samsvarer med det som ønskes å svare på i problemstillingene. Det er likevel vanskelig å si noe om gyldigheten til data intervjuene samler. Som kapittel 3.3 viser til baserer intervjuer seg på informantens opplevelser, fra en opplevelse kan ikke nødvendigvis noe kategoriseres som rett eller galt. Dataen fra intervjuene er med andre ord relevant, men ikke nødvendigvis gyldig. Her kommer dokumentanalysen bidrag inn.

I valg av dokumenter ble det fokusert på at de var oppdatert og relevant for problemstillingene. Disse har to bidrag til oppgavens validitet. De har et bidrag i seg selv gjennom deres innhold, og et bidrag gjennom å underbygge opplevelsen fra intervjuene. Når

informantene sine uttalelser kan knyttes opp til sitater i dokumenter kan vi tilskrive større grad av gyldighet til empirien fra begge metodene.

3.4.2 Empirien må være pålitelig og troverdig(reliabel)

Med pålitelighet og troverdighet mener Jacobsen {2022, s.17} at den må være gjennomført på en troverdig måte, en måte som vekker tillit. Spørsmålet man kan stille her er om man ville fått tilnærmet samme resultat om man hadde foretatt akkurat den samme undersøkelsen to ganger. Her er det gjort flere tiltak for å tilrettelegge for et slikt utfall, særlig i sammenheng med intervju.

Å ha en objektiv tilnærming til empirien, og innhenting av den har vært et fokus gjennom hele oppgave forløpet. Et tiltak som viser dette, er valget av å ikke benytte seg av eksisterende nettverket for å innhente informanter. Videre er bruken av opptak er tiltak som går langt på vei i å sikre at det ikke blir foretatt unøyaktig registrering av data. Gjennom å utføre intervju via teams sikrer man også en mer naturlig intervjuopplevelse for informanten, på bakgrunn av at vedkommende kan sitte på sitt eget kontor eller hjem. Jacobsen {2022, s.252} omtaler dette som konteksteffekten, som vil at konteksten dataen samles inn i også påvirker den. En kunstig kontekst, vil kunne bidra til mindre pålitelig data.

Et annet element som underbygger troverdigheten til empirien er evnen til å ha et kritisk blikk på egen forskning, og reflektere over valgene som er tatt.

3.5 Metodiske svakheter

Det største metodiske svakhetene tilknyttet denne oppgaven anses å være tilknyttet intervjuet, og valget om å basere seg på det som primærmetode. Utvalget av informanter baserer seg kun på 5 individer. Fra dette ønsker oppgaven å svare på prosesser tilknyttet Russlandspolitikken på forskjellige nivå i Norge, og forholdet mellom disse nivåene. Det kan stilles spørsmål om å kun intervju en person fra hvert enkelt nivå er tilstrekkelig for å svare på slike spørsmål. Som nevnt ved flere anledninger allerede er denne metodiske svakheten forsøkt håndtert gjennom å underbygge sitater fra intervju med innhold fra offentlig dokumenter. Tiltaket kan ikke forstås som en løsning til et problem, men som en reduksjon i den metodiske svakheten tilknyttet antall informanter.

En annen svakhet i utvalget er mangelen på en informant fra næringslivet på regionalt eller kommunalt nivå. Intervju ble introdusert for å få innsikt i prosesser ved russlandspolitikken



på regionalt og kommunalt nivå som ikke var tilgjengelig i offentlige dokumenter. En informant fra SVU eller andre sektorer av næringslivet i Finnmark vil ført til bedre innsikt i delen av næringslivet som ble påvirket, eller tok del i Russlandspolitikken.

På tross av de metodiske svakhetene er oppfatningen at oppgaven har et tilstrekkelig metodegrunnlag, som har samlet inn nok empiri til å besvare problemstillingene, utfra de overordnede rammene tilknyttet en masteroppgave. Hvorvidt dette er tilfellet, og om oppgaven innfrir de empiriske kravene fra kapitel 2.4 er ikke opp til forskeren selv å bedømme. Den samlede kvaliteten til et forskningsprosjekt, bestemmes av om den som leser forskningen, faktisk tror at det som skrives er sant {Jacobsen, 2022, s.259}. Fra dette kan det bare redegjøres for hvilke tiltak som er gjort for å sikre gyldighet, og minimere de metodiske fallgruvne.

4. Utenrikspolitisk bakgrunn, nordområdene og Sør-Varanger kommune

I kapittel 1 fremkom det at nordområdene har blitt omtalt som Norges viktigste strategiske og utenrikspolitiske satsingsområdet av sittende regjeringer de siste tiårene. En av de vanskeligste dimensjonene i denne politikken er utvilsomt forholdet til Russland.

Første del av kapitlet vil presentere forskjellige regjeringers tilnærming til Russland gjennom de siste tiårene. Her gjøres det også en forenklet kategorisering om hva som inngår i russlandspolitikk i denne perioden. Andre del av kapitlet vil ta for seg den lokale dimensjonen ved denne politikken ut fra SVK sitt ståsted.

Målet med kapitlet er å danne et utenrikspolitisk bakteppe til den strukturen og politikken vi ser i Norge. I dette ligger det både nasjonale og lokale dimensjoner. Kapittel 4 vil gi leseren et overordnet blikk over Russlandspolitikken, og SVK sin rolle i den. Dette vil beskrives videre i kapittel 5 hvor det vises til hvordan prosessene i denne politikken og strukturen utspiller seg.

4.1 Etablering av samarbeid med Russland: Bredde framfor begrensninger

Siden 2000-tallet har nordområdepolitikken vært av sentral interesse for sittende regjeringer, hvor temaet etter hvert ble utpekt som det viktigste utenrikspolitiske satsingsområdet {Angell & Eikeland, 2010, s.15}. Betydningen nordområdene har for Norge er sammensatt av interesser som ressursutvinning, sikkerhetspolitikk, suverenitetshevdelse og bærekraft. Det å kunne sikre disse interessene er i stor grad direkte knyttet til Norges forhold til Russland, og omvendt. Dette understreket også Jonas Gahr Støre i sin tale i Tromsø i 2005 der han pekte på forholdet til Russland som en av de viktigste drivkreftene i nordområdepolitikken {Angell & Eikeland, 2010, s.15}. Forholdet til Russland er komplekst der det historisk har vært flere spenningstopper og motstridende interesser. Likevel har de norske regjeringene mestret å praktisere en nordområdepolitikk som har balansert forholdet godt, noe som har skapt stabilitet mellom statene. Regjeringsplattformene og strategidokumentene beskriver hva som ligger til grunne for denne politikken, og møtet med Russland.

4.1.1 Regjeringsplattformer

Samtlige plattformer uavhengig av regjeringens farger nevner nordområdene, enten i form av egne kapitler eller i sammenheng med utenrikspolitikken. Formuleringer tilknyttet konkrete tiltak og mål om nordområdene er mangelfulle i dokumentene. Dette er ikke nødvendigvis uvanlig da regjeringsplattformene viser til overordnede fokusområder for sittende regjering mer enn konkrete tiltak. Likevel finner vi enkelte formuleringer der regjeringen har konkrete formuleringer og målsetninger tilknyttet Russland.

Soria Moria-erklæringen fra 2005-09 er den første regjeringsplattformen oppgaven tar for seg, og den som går lengst i slike formuleringer. En mulig forklaring på dette kan være at dokumentet ble skrevet før hendelsene i Georgia og på Krim og at man på dette tidspunktet ikke hadde et like komplisert forhold til Russland enda. Her står det konkret *“Regjeringen vil styrke folk-til-folk samarbeid mellom Norge og Russland [...]”* og *“styrke samarbeidet med Russland [...]”* {Arbeiderpartiet et al., 2005, s.6/7}. Særlig det første sitatet er interessant da en stor del av dette samarbeidet finner sted i Kirkenes. Sitatet viser viktigheten av, og satsningen på lokalt samarbeid, og hvordan dette blir vektlagt i Russlands politikken.

Etter dette må vi videre til Høyre og FRP sin regjeringsplattform fra 2013 før vi finner neste omtalelse av Russland. *“Politikken skal bygge opp under næringslivet, ivaretagelse av norske interesser, styrke samarbeidet med Russland og Polarstatene, samt grunnlag for aktivitet og bosetting i nord.”* {Høyre & FRP, 2013, s.74}. Her blir Russland nevnt spesifikt og ikke under polarstaten. Utover dette er det veldig vanskelig å si konkret hva som tenkes å inngå i dette samarbeidet med Russland.

En lignende formulering finner vi også i den sittende regjeringens plattform, Hurdalsplattformen. Her står det *“videreutvikle det bilaterale samarbeid med Russland i nord med særlig vekt på samarbeidet om hav, ressurser, klima og kystrelaterte spørsmål i Barentshavet og Arktis.”* {Ap, 2021, s.79}. Her går regjeringen lenger i å nevne konkrete satsningsområder for samarbeidet som de vil prioritere i sin periode. Flere av formuleringene som vi finner i regjeringsplattformene blir bedre bygd opp under og redegjort for i strategidokumentene regjeringene har utarbeidet for nordområdene. Her går regjeringen nærmere inn på hvordan Norge skal forholde seg til Russland, og hva som skal vektlegges i samarbeidet med dem.

4.1.2 Nordområdestrategi

Regjeringsplattformene viser den overordnede betydningen og interessene for nordområdene. Regjeringens strategidokumenter om samme tema går mer detaljert til verks. Et strategidokument viser kjernevirksomheten, verdigrunnlag, utfordringer og strategiske mål {NTNU, 2023}. Strategidokumentene sier altså noe om hva som er målet til regjeringene i nordområdene, hvordan de skal opptre og hva som er utfordringer. I disse dokumentene finner vi også langt flere formuleringer som enten er direkte eller indirekte knyttet opp til lokale forhold i nord, der Kirkenes er fremtredende.

Regjeringen sitt strategidokument for nordområdene fra 2006 bærer i likhet med regjeringsplattformen preg av mye optimisme i forholdet til Russland. Det overordnede inntrykket er at utviklingen i Russland er positiv, og vil fortsette å være det i årene som kommer. Strategidokumentet understreker at Norge skal videreutvikle naboskapet med Russland etter den kalde krigen {Utenriksdepartementet, 2006, s.5}. Den vennlige assosiasjonen vi forbinder med en nabo blir her brukt av UD. Dette illustrerer optimismen man har for et norsk-russisk samarbeid.

Et annet sitat fra strategi-dokumentet går enda lenger i å ønske utviklingen i Russland velkommen. *“Etter mange tiår med autoritært styresett og isolasjonisme inntar Russland i dag sin plass i det europeiske samarbeidet mellom demokratier. Det er en utvikling Norge som naboland hilser velkommen.”* {Utenriksdepartementet, 2006, s.15}. Sett i sammenheng med hendelser i nyere tid kan det virke underlig at regjeringen kunne ha tro på en slik utvikling i Russland. Men dette var realiteten på denne tiden. Samarbeidet med Norge og Russland fortsatte å skyte fart på nasjonalt og lokalt nivå – forholdet mellom naboene bare preg av stor optimisme. I strategidokumentene for nordområdene som fulgte senere blir optimismen tonet litt ned og erstattet med mer forbehold overfor Russland.

Nordområdestrategidokumentet fra 2012 fremstår mer nyansert i tilnærming. Det bemerkes at dokumentet ble skrevet og publisert to måneder før Russland sin annektering av Krim. I dette dokumentet trekkes folk-til-folk samarbeidet fram som et viktig bidrag til samarbeidet med Russland. UD viser dette har skapt en ny dimensjon til det norsk-russiske samarbeidet, og det er skapt mange nye møtepunkter og nettverk mellom statene {Utenriksdepartementet, 2012, s.9}. Ser vi dette i sammenheng med tiltakene som ble gjennomført i denne perioden, som tvillingbysamarbeidet og grenseboerbeviset (omtales

senere), kan man forstå UD sin entusiasme for det lokale samarbeidet.

Det var også viktig at dette bidraget til å styrke forholdet mellom Norge og Russland gjennom folk-til-folk samarbeid ble anerkjent. Slik vet de lokale aktørene at de har regjeringen i ryggen og at deres bidrag legges merke til. Selv om nordområdestrategien fra 2012 går langt i å rose det norsk-russiske samarbeidet fremkommer det at handlingene i Georgia skaper et mer komplekst bilde av nabostaten. UD sier at man fortsatt møter en rekke utfordringer tilknyttet forskjellene i politiske og administrative systemer {Utenriksdepartementet, 2012, s.9}. Likevel er det etterlatte et inntrykk av at Norge ønsker å jobbe rundt disse utfordringene.

Strategidokumentet for nordområdene fra 2017 er særlig interessant fra et lokalt perspektiv, her nevnes Kirkenes konkret. En mulig forklaring på vektleggingen av den lokale dimensjonen i Kirkenes er at man samtidig fordømte handlingene i Georgia og på Krim. I sammenheng med disse hendelsene har man sett viktigheten av å ha en mest mulig normal dialog og samarbeid med Russland på et lokalt nivå, når man på nasjonalt har vært nødt til å svare med sanksjoner mot Russlands handlinger {Nilsen, 2010, s.322}.

UD trekker frem at naboskapet til Russland er særlig synlig i Kirkenes, hvor 10% av befolkningen er av russisk opprinnelse, og grensehandelen er viktig for økonomisk utvikling og sysselsetting i SVK {Utenriksdepartementet, 2017, s.18}. Her er det gitt konkrete eksempler på de kontaktpunktene man finner mellom Norge og Russland i Kirkenes. Videre vises det også til de konkrete tiltakene som er gjort for å stimulere økonomisk og sosialt samarbeid med Russland, som grenseboerbeviset. Regjeringen og UD understreker at de anser det som særlig viktig at samarbeidet mellom Norge og Russland favner om mange områder. Dette for å sikre en kontakt og et forutsigbart forhold til Russland i en tid der det blir større spenning mellom Russland og vesten {Utenriksdepartementet, 2017, s.18}.

Samtidig velger regjeringen å nedskalere det militære samarbeidet med Russland betraktelig, gitt Norges posisjon i NATO. Balansegangen mellom rollen som en diplomatisk nabo og legitime sikkerhetsbekymringer knyttet til Russland er utpreget i dette dokumentet.

Det nyeste strategidokumentet av interesse for oppgaven viderefører denne balansegangen mellom diplomati og suverenitet. Avgjørelsen om å suspendere det bilaterale militære samarbeidet på bakgrunn av Russlands menneskerettighetsbrudd i Ukraina vurderes som rett og nødvendig {Utenriksdepartementet, 2020b, s.26}. Samtidig synes regjeringen og

fortsatt strekke seg langt for å vedlikeholde det brede samarbeidet med Russland i nord. Kirkenes blir nevnt opptil flere ganger i dokumentet, ofte i sammenheng med Russlandssamarbeid. Barentssamarbeidet, norsk-russisk veisamarbeid og lokale bedrifter er bare noen eksempler knyttet opp til Kirkenes. Særlig interessant er regjeringens ønsker om å støtte Norsk-russisk handelskammer i etableringen av en ny stilling i Kirkenes fra 2021 {Utenriksdepartementet, 2020b, s.34}. Ønsket om å videreutvikle det tette samarbeidet som foregår mellom Norge og Russland i Sør-Varanger er altså fortsatt fremtredende. Og det er tydelig at regjeringen er villig til å sette til side tilstrekkelige midler for å stimulere dette lokale samarbeidet.

4.1.3 De tre søylene i russlandspolitikk

Fra regjeringsplattformene og strategidokumentene fremkommer det hva regjeringen har hatt fokus på i utviklingen av nordområdene og i forholdet til Russland. Mange av formuleringene bærer preg av å være svært åpne, både i ordlyden og innsatsområdet. I Ap (2009, s.5) sin regjeringsplattform står det for eksempel:

“norsk utenrikspolitikk skal ivareta norske interesser og verdier i en verden i rask forandring.”

Dette har vært det overordnede målet til norsk utenrikspolitikk, også i møtet med Russland. Fra sitatet fremgår det at utenrikspolitikken er et middel for å ivareta norske interesser og verdier. Men hva inngår egentlig i disse verdiene og interessene? For å tydeliggjøre ytterligere hva som inngår i Russlandspolitikken vises det en modell basert på tre søyler. I intervjuet med Svanes {2023} fra utenriksdepartementet forsøker han å illustrere dette med disse tre søylene. Søylene forstås som et hjelpemiddel for å sortere hovedinnholdet i Russlandspolitikken på et overordnet nivå. De tre søylene han presenterte har mange likheter med elementene Gorbatsjov presenterte i sin tale i Murmansk i 1987 {Barentssekretariatet, 2021}. Den gang var fokuset på regionalt samarbeid, etableringen av nordøstpassasjen som sjørute og å få kontroll over atomforurensningen i nordområdene. Svanes {2023} bruker de tre søylene basert på sine egne erfaringer fra hans stilling. Søylene kan underbygges av formuleringene i strategidokumentene og regjeringsplattformene.

Suverenitetshevdelse er den første søylen Svanes {2023} viser til. Fra de sikkerhetspolitiske dimensjonene i forholdet til Russland har dette vært et vedvarende fokus for Norge.

Samtlige regjeringsplattformer og strategidokumenter fra analyseperioden setter søkelys på dette i norsk utenrikspolitikk.

“I lys av utvikling i nordområdene, med økt aktivitet i form av sjøtransport og ressursutvinning, må norsk tilstedeværelse og suverenitetshevdelse sikres” {Høyre & FRP, 2013, s.39}.

Lignende formuleringer går igjen i flesteparten av dokumentene. Måten Norge viser tilstedeværelse på er blant annet gjennom Forsvaret. De utøver suverenitetshevdelse gjennom sin tilstedeværelse i form av maritime fartøy og i luftrommet i nordområdene. Kystvakten er et eksempel på en undergren av sjøforsvaret som har som hovedoppgave å utøve suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i Barentshavet (Utenriksdepartementet, 2017).

Den andre søylen Svanes {2023} viser til er **internasjonalt samarbeid**. Behovet for internasjonalt samarbeid i norsk utenrikspolitikk bygger på flere forhold. UD {2017} viser til at godt internasjonalt samarbeid har betydd mye for å ivareta norsk interesser knyttet til blant annet sikkerhet, miljø og ressurser i nordområdene. Særlig fiskerisamarbeidet i Barentshavet blir pekt på som et godt eksempel på praktisk norsk-russisk samarbeid til gjensidig nytte for statene {Utenriksdepartementet, 2020b, s.27}. Men det finnes også en rekke andre eksempler på internasjonale og bilaterale samarbeid mellom Norge og Russland, noe oppgaven kommer nærmere inn på i kapittel 5.

Den siste søylen Svanes {2023} viser til er **miljø**. Klimakrisen og miljøproblemene løses ikke av enkeltstater alene. I Norge kommer de klimarelaterte problemene og ressursutfordringene mest til syne i nordområdene og Arktis. Dette gjør at det har vært hensiktsmessig for Norge å ha Russland som en samarbeidspartner for å finne bærekraftige og miljøvennlige løsninger. Dermed overlapper også denne søylen i stor grad med søylen om internasjonalt samarbeid.

De tre søylene skal ikke forstås som en fast modell for Norges utenrikspolitikk mot Russland. Men de gir et godt overordnet blikk for regjeringers utenrikspolitiske bakgrunn for politikk. Måten de tre søylene gjennomføres på i praksis er gjennom et bredt og praktisk samarbeid med Russland (Svanes, 2023). Her tas det flernivådemokratiske systemet i bruk for å sikre samarbeid på en rekke områder og nivåer, noe som illustreres i kapittel 5. Dette

breddesamarbeidet mellom Norge og Russland har gjennom flere tiår vært sentral for å sikre tillit og stabilitet i nordområdene {Utenriksdepartementet, 2017, s.18}. En viktig aktør i dette breddsamarbeidet og dermed til å bidra til stabilitet i forholdet mellom Norge og Russland, har vært Sør-Varanger kommune.

4.2 Kirkenes som utenrikspolitisk aktør

Forholdet mellom Russland i nord og SVK etter den kalde krigen spiller en vesentlig rolle i Russlandspolitikken. Utgangspunktet for forholdet er et bredt samarbeid gjennom de tre søylene som har bidratt til å stimulere økonomi, utvikling, diplomati og dialog både på det nasjonale og lokale nivået i Norge. I strategidokumentene kommer det også frem at de sittende regjeringene er kjent med viktigheten av denne lokale dimensjonen for russlandspolitikk. Regjeringer setter fokus på, og legger ressurser til, å videreutvikle denne lokale dimensjonen i møtet med Russland. Kapitlet vil illustrere hvordan Kirkenes og SVK har manifestert seg som en viktig utenrikspolitisk aktør, og hvilke forhold som har muliggjort dette.

4.2.1 Fra gruveby til tvillingby

Kirkenes fikk sitt navn i 1862 på bakgrunn av kirken som ble bygget på neset mellom Langfjorden og Bøkfjorden (Kirkenes, 2020). Allerede før etableringen av byen foregikk det et samarbeid mellom nordmenn og russere i nord. Pomorhandelen, også kalt russehandel, fant sted i Finnmark og Troms på 1800-tallet og skapte markeder hvor man kunne kjøpe, selge og bytte varer {Nilsen, 2010, s.321}. Handelen oppsto på bakgrunn av manglende tilgang på rugmel og hvete i Nord-Norge som var adskilt fra de etablerte handelsmarkedene lenger sør i Norge {Thuen, 1993, s.8}. I retur fikk russerne byttet til seg tørket fisk som var proteinrikt og holdt seg godt. Handelsmennene og markedene i Sør-Norge hadde monopol på norsk handel i norsk farvann. Likevel godtok de pomorhandelen med Russland da de ikke selv kunne forsyne melet og kornet, samt at de tjente på overskuddet fra handelen gjennom skatt til staten {Thuen, 1993, s.8}. Vardø ble pomorhovedstaden i Nord-Norge og det var her det viktigste markedet mellom nordmenn og russere ble etablert. Men slik handel fant også sted i Kirkenes.

Pomorhandelen kan i ettertid forstås som døråpneren til Russland for SVK. Ikke fordi at handelen med russerne fikk noen overført politisk betydning, men fordi den skapte

tillitsbygging og goder for innbyggerne i Finnmark. Neste fase i dette forholdet var den røde armens frigjørelse av Kirkenes under andre verdenskrig. Et positivt forhold til Russland ble dermed styrket hos lokalbefolkningen i Kirkenes.

Oppstart av gruvedrift i Sør-Varanger var en sentral milepæl i den lokale samfunnsutviklingen. Etableringen av Sydvaranger gruve i Bjørnevatn 10 minutter utenfor Kirkenes, kan forstås som det viktigste bidraget til byutviklingen i Kirkenes og området rundt det vi i dag kjenner som Sør-Varanger kommune. Bakgrunnen for etableringen av gruva var funn av jernmalm så tidlig som i 1866 (Sydvaranger, 2022). Selskapet ble etablert i 1905, og det første lasset med jernmalm ble transportert fra Bjørnevatn til Kirkenes i 1910.

Gruvedriften skapte mange arbeidsplasser som igjen førte til stor tilflytning. Få år etter at gruva var åpnet hadde innbyggertallet i Kirkenes og området rundt steget til 8000 (Kirkenes, 2020). Gruva ble driftet fra 1910 til 1997 og produserte i denne perioden over 200 millioner tonn jernmalm, og var ut fra dette den største gruva i Norge mens den var i drift.

Sydvaranger kan dermed sies å være selve kjernen til industrialiseringen og utviklingen i Kirkenes og Sør-Varanger samfunnet. Grunnet lave jernmalmpriiser måtte gruvedriften avvikles i 1997. Nedstengingen krevde en stor omstilling i kommunen da gruva på sitt meste hadde cirka 1500 ansatte {Viken & Nyseth, 2009, s.57}. Noe fraflytting grunnet arbeidsledighet var uunngåelig, men fremtiden for kommunen var ikke lagt i grus som resultat av nedstenging.

Aktører i kommunen så på forholdet til Russland i nytt lys. Etter den kalde krigen tok slutt endret det utenrikspolitiske bildet på Russland seg betydelig. Den nye linjen skapte nye markeder og muligheter i Kirkenes og dette gjorde kommunen langt mindre avhengig av gruvedriften som til nå hadde båret samfunnet frem. Bedrifter som skipsverftet Kimek ble etablert i Kirkenes på bakgrunn av markedet som oppsto fra den russiske skipsaktiviteten i Barentshavet (Kimek, 2022). Etter hvert så man også etableringen av kjøpesenter i Kirkenes da grenseboerbeviset bidro til mer handel. Mye av det som dannet byens livs- og utviklingsgrunnlag var nå knyttet til Russland, istedenfor gruva som hadde vært tilfellet i tiårene før. Flere utviklingstiltak som skulle støtte opp om omstillingen ble iverksatt med statlig støtte og omtales nærmere i det følgende.

Barentssekretariatet

Det første sentrale og formelle holdepunktet i moderne norsk-russisk samarbeid er Kirkeneserklæringen som ble underskrevet i 1993. Gjennom Kirkeneserklæringen ble Thorvald Stoltenbergs prosjekt om et Barentssamarbeid formalisert og vedtatt. Barentssamarbeidet dekker blant annet samfunnsområder som miljø, helse, utdanning og forskning, næringsliv, beredskap, sikkerhet og folk-til-folk samarbeid {Regjeringen, 2021}. Samarbeidet er strukturert på tre forskjellige nivåer med arbeidsgrupper innenfor hvert nivå. Det statlige Barentsrådet kan forstås som det overordnede nivået og består av Danmark, Island, Norge Russland, Sverige og EU-kommisjonen. Rådet styres hovedsakelig av utenriksdepartementene til de representerte landene {Angell & Eikeland, 2010, s.322}. På det regionale nivået finner vi regionrådet som består av representanter for de 13 regionale enhetene som utgjør Barentsregionen, i Norge er dette Nordland- og TFFK {Regjeringen, 2021}. På det lokale nivået har Barentssekretariatet i oppdrag å administrere norsk-russisk samarbeid i Barentsregionen {Barentssekretariatet, 2021}.

Barentssekretariatet ligger i Kirkenes, men er underlagt regionrådet og de norske fylkeskommunene, og finansiert av UD {Barentssekretariatet, 2021}. Opprettelsen av sekretariatet har vært en viktig forutsetning for at aktører i regionen inkludert næringslivet skal kunne opprette kontakt og samarbeid med Russland. Fra sekretariatet ble opprettet i 1993 har de opprettet samarbeidsavtaler med Russland innen blant annet idrett, kultur og næring. Gjennom sekretariatet kan bedrifter og entreprenører få støtte til sine prosjekter, gitt at det faller innenfor rammene av et norsk russisk samarbeid. Allerede i 2010 kunne Barentssekretariatet vise til over 3000 ulike folk-til-folk samarbeidsprosjekter mellom Nord-Norge og Nord-Vest Russland {Nilsen, 2010, s.322}. Samarbeidsprosjektene har bidratt til både utvikling, inntekt og kontakt på begge sider av den norsk-russiske grensen i nord, noe som har tjent lokalsamfunnet i Kirkenes godt.

“Samhandlingen mellom det mellomstatlige og det interregionale nivået, regionenes rolle samt folk-til-folk dimensjonen har gjort Barentssamarbeidet til en internasjonal suksesshistorie.” {Regjeringen, 2021}.

Strukturen Barentssamarbeidet er bygget på baserer seg flernivå styring. Vi ser at medlemslandene innad i samarbeidet møtes på forskjellige myndighetsnivåer gjennom Barentsrådet, Regionrådet og Barentssekretariatet. Det er også sterk samhandling mellom

nivåene. Et eksempel på dette er de seks arbeidsgruppene i Barentssamarbeidet som er sammensatt av både nasjonale og regionale myndigheter innen de ulike satsnings- og fagområdene {Utenriksdepartementet, 2017, s.17}. Ved å desentralisere beslutningsmyndighet og samhandle mellom nivåene har Barentssamarbeidet håndtert komplekse utfordringer i nordområdene. Utenriksdepartementet slår fast at samarbeidet har vært med på å fremme bærekraft og nyskaping i regionen. Samtidig har det bidratt til en vid kontaktflate med Russland, som er hensiktsmessig ut fra Norges ønske om breddesamarbeid. Dette har også kommet Sør-Varanger Kommune til gode - kontakten med Russland Barentssamarbeidet og sekretariatet dannet har vært et viktig bidrag til videre samarbeid.

Tvillingbysamarbeid og delelinjeavtalen

Thorvald Stoltenberg har fått æren for å innføre begrepet Barentsregionen og var sentral i dannelsen av Barentssamarbeidet {Barentssekretariatet, 2021}. Hans arbeid ga grunnleggende bidrag til norsk-russisk samarbeid og de lokale dimensjonene ved det. Siden har flere bygget videre på hans arv i nordområdene. I tidsperioden for denne oppgaven er Jonas Gahr Støre fremtredende under sin periode som utenriksminister. Her kan det særlig vises til to fundamentale avtaler for norsk-russisk samarbeid som Støre ledet.

Den første avtalen er et resultat av nasjonalt og kommunalt politisk samarbeid. I 2008 skrev Støre et brev til daværende ordfører av SVK Linda Beate Randal der han oppfordret henne til etableringen av en "tvillingby". Tvillingbyer er to separate byer med tette bånd i form av samarbeid, geografi eller dialog. I brevet gikk Støre langt i å foreslå et møte mellom SVK og Petsjenga kommune for å opprette det han og den russiske utenriksministeren Lavrov omtalte som en økonomisk og industriell samarbeidssone (Støre, 2008). De overordnede rammene for prosjektet var den allerede etablerte samarbeidsavtalen mellom Finnmark fylkeskommune og Murmansk oblast fra 1988{Utenriksdepartementet, 2011, s.68}. Forslaget ble godt tatt imot på lokalt nivå og det tok ikke lang tid før de to kommunene møttes for å utarbeide rammene rundt et slikt samarbeid. Allerede den 9.juni knapt tre måneder etter Støre hadde sendt sitt brev undertegnet SVK og Petsjenga kommune en felles erklæring om å videreutvikle samarbeidet mellom kommunene til et tvillingbysamarbeid {SVK, 2008}. I erklæringen står det at samarbeidet skal fokusere på prosjekter innenfor næringsutvikling, sivilt samarbeid, miljø sikkerhet og reiselivsutvikling {SVK, 2008}. Videre står det at et ønske

for prosjektet er å fremme en visumfri ferdsel i grenseområdene for innbyggerne av kommunene. Støres brev var utvilsomt et viktig tilskudd til videreutviklingen av det allerede eksisterende samarbeidet som var til stede i SVK. Spesielt når man ser det i sammenhengen med undertegnelsen av en ny vennskapsavtale i 2012 og innføringen av grenseboerbeviset samme år.

Den andre sentrale avtalen som ble undertegnet i perioden Støre satt som utenriksminister, var delelinje-avtalen mellom Norge og Russland. Avtalen tar for seg maritim avgrensning og samarbeid i Barents- og polhavet (Regjeringen, 2014). Forhandlingene om de maritime avgrensningene mellom Norge og Russland hadde pågått i 40 år da avtalen ble undertegnet i Murmansk 15.september 2010. Avtalen var viktig fordi den løste det viktigste utestående spørsmålet mellom Norge og Russland gjennom flere tiår (Regjeringen, 2014). Ved å få delelinjeavtalen på plass fjernet Norge et stort potensielt konfliktmoment mot Russland, samtidig som det åpnet opp for videreutvikling og samarbeid i den maritime sektoren. På lokalt nivå så man friere innpass til norsk havner som var positivt for industrien i Finnmark. I nyere tid har man også sett at avtalen har vært helt fundamental for å sikre bærekraftig forvaltning i Barents- og polhavet, samt implementeringen av miljøverntiltak.

Grenseboerbeviset

Vedtaket om grenseboerbeviset kan forstås som en av de viktigste bidragene til folk-til-folk samarbeidet i SVK mot Russland. Som nevnt ble en visumfri sone satt som en målsetning for tvillingbyerklæringen, noe kommunen også innfridde på. Vedtaket om visumlettelse i grensesonen var inkludert i Støres brev til kommunen, men tiltaket ble initiert og båret frem på det lokale nivået {SVK, 2008}. Fra 29.mai i 2012 kunne alle som hadde bodd innenfor en gitt territoriell sone rundt den norsk-russiske grensen i 3 år eller lengre søke grenseboerbeviset (SVK, 2012). Ved godkjent og mottatt grenseboerbevis kunne nordmenn enklere passere inn i Russland og ferdes fritt i en sone på 30 km fra riksgrensen, det samme gjaldt for russere som ønsket innreise i Norge. Den visumfrie sonen var en stor suksess i forhold til å stimulere norsk-russisk handel på lokalt nivå. I 2013 alene er det estimert at russere la igjen nærmere 129 millioner kroner i SVK {Tvedt & Sørensen, 2013, s.51}. Handelen som oppsto på bakgrunn av dette var også en av faktorene for utbyggingen av et nytt kjøpesenter i Kirkenes. Videre har det også gjort det lettere for enkeltpersoner og grupper som idrettslag og ta del i idrett- og kulturarrangementer på tvers av grensen,

forutsatt at det foregår innenfor det definerte området for avtalen. Mest av alt viser vedtaket om grenseboerbevis at det er mulig å fatte lokalpolitiske tiltak som har innvirkning på den overordnende Russlandspolitikken.

Introduksjonen av grenseboerbeviset gjorde at man kunne videreutvikle tvillingbysamarbeidet og øke handelen mellom landene nå som lokalbefolkningen kunne dra friere over grensen. Videre viste det at SVK kunne bære frem politikk og vedtak som bidro til utenrikspolitisk gevinst for Norge. Grenseboerbeviset dannet ikke bare økonomiske gevinster for Norge og SVK, det muliggjorde også nye kontaktpunkter for breddesamarbeidet.

4.2.2 Kirkenes i dag

De utenrikspolitiske vedtakene som ble fattet utover 1990-tallet og 2000-tallet har hatt mye å si for Kirkenes og Sør-Varanger som samfunn i dag. Åpningen for samarbeid og handel med Russland gjorde at industribyen som var avhengig av gruven kunne gjøre en omstilling som sikret gode kår for kommunen og dens innbyggere. Kontakten kommunen har fått med Russland gjennom dette samarbeidet og handelen har gjort at de fyller en viktig rolle i russlandspolitikken. Likevel er det ikke alltid det tette båndet SVK har til Russland har vært positivt, noe som særlig er synlig i dag.

SVK har spilt en viktig rolle i tilnærmingen til Russland under turbulente tider mellom Oslo og Moskva. Opp til 2007/2008 foregikk russlandspolitikken uten større konflikter. Dette bildet endret seg likevel etter 2007 da Putin holdt sin anerkjente tale på sikkerhetskonferansen i München, der han og Russland gikk langt i å ta avstand fra USA og NATO (NRK, 2007). Det etterlatte inntrykket var at et Russland som hadde vært på vei i "en riktig retning" nå ønsket å nedprioritere samarbeid og kontakt med vesten. Talen medførte hodebry i Europa og Norge og man fryktet at dette ville påvirke de norsk-russiske prosjektene og samarbeidet gjennom de siste årene negativt. På det lokale nivået i Kirkenes lot man seg tilsynelatende ikke bekymre i samme grad av Putins tale. Her møtte man russere hver dag, og det var ingen konkrete forhold som hadde forandret seg.

Kontakten med Russland, på tross av nasjonale sanksjoner, må ikke misforstås som at befolkningen i Sør-Varanger og Finnmark ikke fordømmer handlingene til Russland, eller støtter opp om dem. Tvert imot har dialog på lokalt nivå vært en av styrkene med norsk

Russlandspolitikken og breddesamarbeidet med Russland. Dette fremkom tydelig i 2008 da forholdet til Russlands kompliserte seg ytterligere gjennom konflikten i Georgia. Her gikk Russlands "fredsbevarende" styrker utover sitt etablerte oppdrag og anerkjente ikke Georgias territoriale integritet. Daværende statsminister Jens Stoltenberg stilte seg på linje med NATO og EU-landene, og kritiserte maktbruken til Russland samtidig som de anerkjente Georgias suverenitet. Dette var den første konflikten med Russland der man så de positive sidene av regionalt lokalt samarbeid og dialog med Russland. Her foregikk samarbeid og dialog på lokalt og regionalt nivå på tross av at det var tilsynelatende lite kontakt og samhandling på nasjonalt nivå {Nilsen, 2010, s.323}. I en situasjon med høyere konfliktnivå og geopolitisk press har SVK fungert som en sikkerhetsventil til Russland. Dermed har man hatt en arena for dialog og samarbeid selv når det nasjonale nivået må kjøre en "strengere" linje overfor Russland.

Til tross for denne "meglerrollen" SVK har inntatt mellom det nasjonale nivået og Russland er ikke kommunen upåvirket av utviklingen i Russland. I omstillingsplanen til SVU {SVU, 2016, s.3} heter det:

"I tillegg opplever Sør-Varanger en situasjon der handelstrafikken og kjøp av andre tjenester fra Russland på grunn av sviktende russisk økonomi og valutakurs har gått drastisk ned i 2015 og 2016, samtidig som internasjonale sanksjoner mot Russland legger begrensninger på handel med varer til olje- og gassnæring. Dette bidrar til å forsterke en allerede vanskelig situasjon."

Etter Russlands invasjon av Ukraina og de påfølgende sanksjonene har situasjonen blitt med krevende i Sør-Varanger. En stor del av næringslivet blir direkte eller indirekte påvirket av sanksjonene mot Russland. Et eksempel på en slik næringslivsaktør i Kirkenes er Barel som produserer elektronikk og lys til fly (Barel, 2023). Selskapet hadde et datterselskap i Russland som de ikke fikk nødvendig kontakt med grunnet sanksjonene mot Russland, på bakgrunn av dette så de seg nødt til å legge ned denne delen av virksomheten (Lindbeck, 2023). Et annet eksempel er Kimek, selv om havnen i Kirkenes fortsatt er åpen fører sanksjonene mot Russland til betydelig nedsatt omsetning for selskapet (Kimek, 2023).

Regjeringen og sentrale styringsmakter er godt kjent med hvordan sanksjonene påvirker næringslivet i Øst-Finnmark og har initiert en krisepakke til næringslivet (Regjeringen, 2022). Videre er det et engasjert lokalsamfunn som angriper problemer som fraflytning og

manglende innovasjon gjennom samhold og politiske vedtak. Blant annet utredes det for om gruvedriften kan åpnes igjen og om dette kan være lønnsomt (Sydvaranger, 2022). Videre følger SVU tett opp om næringslivet i kommunen og prøver å tilrettelegge for dannelsen av nye arbeidsplasser. Mange av de lokale bedriftene med tilknytning til Russland viser på bakgrunn av dette evnen til å omstille seg raskt. For eksempel tilbød Barel alle de russiske ansatte arbeidsplasser i Norge i sammenheng med nedleggelsen av datterselskapet i Russland (Lindbeck, 2023).

4.3 Oppsummering

Kapitlet har gitt et overordnet blikk i hva som ligger til grunne for nordområdepolitikken og tilnærmingen til Russland. Gjennomgangen viser også, rollen Sør-Varanger kommune har i dette. Her ble det vist til at de forskjellige regjeringene alle har satt utviklingen av nordområdene høyt på den utenrikspolitiske dagsorden. Mye av denne politikken er direkte eller indirekte knyttet til Russland. På et overordnet nivå vises det til at hovedinnholdet i Russlandspolitikken baserer seg på tre søyler: suverenitetshevdelse, internasjonalt samarbeid og miljø. Måten å gjennomføre søylene på er gjennom et bredt og praktisk samarbeid med Russland. Formuleringer tilknyttet søylene og breddesamarbeidet er fremtredende i regjeringsplattformene og strategidokumentene. I disse dokumentene blir også SVK og Kirkenes nevnt.

Det fremkommer at SVK har en betydelig rolle i det utenrikspolitiske forholdet til Russland. Kommunen kan fungere i en slags megler mellom det nasjonale nivået og Russland i perioder med høy konflikt. Videre fremkommer det at kommunen har en rekke egeninteresser knyttet til Russland i form av næringsliv, samarbeid og utvikling. Disse egeninteressene har både vært positive og negative for kommunen. På den ene siden har de bidratt til stor utvikling i byen og et godt forhold til sin nabo i øst. På den andre siden har det gjort aktørene avhengig av russisk samarbeid og handel og har dermed gjort dem sårbare når rammebetingelsene endrer seg.

5. Analyse

Der kapittel 4 har redegjort for hva politikken er, vil kapittel 5 gå mer inn i strukturene som utfører og praktiserer den. Analysen vil vise hvordan prosesser tilknyttet Russlandspolitikken utspiller seg på forskjellige nivåer, og forholdet mellom nivåene. I dette inngår de aspektene ved MLG som oppfattes å være mest fremtredende i Russlandspolitikken: desentralisering, koordinasjon og konflikt, og deltakelse. Her vises det til graden av beslutningsmyndighet de forskjellige nivåene i det flernivådemokratiske systemet har. I tillegg ses det nærmere på hvilke aktører som deltar i prosessene tilknyttet politikken, og hvorvidt forholdet mellom aktørene bærer preg av samarbeid eller konflikt. Fra dette besvares problemstilling 2.

“I hvilken grad preges forholdet mellom aktørene av samarbeid eller konflikt?”

Funnene fra analysen tas med videre til neste kapitel. Her settes de sammen med funnene fra Kapittel 4 for å besvare problemstilling 1 og 3.

5.1 Samarbeid og politikk

I dette underkapitlet inngår både etableringen av politikk, nettverket som praktiserer den og samarbeidet innad i denne strukturen. Kapitlet besvares i tre deler, ut fra de tre forskjellige nivåene i flernivådemokratiet. Den første delen er en videreføring av kapittel 4 som tar noen aktører som er i nettverket til det nasjonale nivået, og hva som inngår i breddesamarbeidet. Poenget her er å introdusere personlige skildringer og observasjoner til det utenrikspolitiske bakteppet som ble dannet i kapittel 4. Del to og tre tar for seg hvordan fylkeskommunen og kommunen er sentral i tilnærmingen til Russland, og iverksettelsen av Russlandspolitikken. I dette inngår nettverket kommunen og fylkeskommunen samarbeider med, og hvordan de gjennomfører politikken.

5.1.1 Nasjonalt nivå

Gjennomføringen av russlandspolitikken gjennom de tre søylene ved bruk av breddesamarbeidet (ref. kapittel 4) er vist til som et utgangspunkt for politikken. Å forstå hvordan nasjonalt nivå bruker nettverket i breddesamarbeidet er dermed et sentralt aspekt ved politikken.

Nettverk

Nettverket av aktører som det nasjonale nivået er i kontakt med er omfattende. Det berører internasjonalt samarbeid, næringsliv og oppfølging av utenrikspolitikken i stort. Nettverket er koordinert av UD, som har det konstitusjonelle ansvaret for regjeringen og Norge sin utenrikspolitikk {Utenriksdepartementet, 2020a}. Dette nettverket inkluderer også samarbeid og dialog med det regionale og lokale nivået. I tillegg bistår UD andre departementer i sin politikk og tilnærming mot Russland, som for eksempel nærings- og fiskeridepartementet eller justis- og beredskapsdepartementet (Svanes, 2023).

Eksempler på arenaer der regjeringen og UD møter Russland er Arktisk råd og Barentsrådet. I Arktiske råd møtes Russland og Norge sammen med 6 andre stater og diskuterer temaer som bærekraftig utvikling og miljø {Fylkeskommune, 2023a}. Barentsrådet er som nevnt i kapittel 4 den nasjonale delen av Barentssamarbeidet, der medlemsstatene møtes. Norge satt med formannskapet i Barentsrådet i perioden fra 2019-2021 og hadde helse, folk-til-folk samarbeid og kunnskap som prioriteringer {Regjeringen, 2021}.

Praktiseringen av russlandspolitikk

Måten UD og regjeringen gjennomfører de tre søylene på er gjennom breddesamarbeidet. Men hva er egentlig breddesamarbeidet? I møte med det samme spørsmålet svarer Svanes {2023}:

“Nå er det ikke sikkert jeg får med meg hele smørbrøddlista, men dette går jo for eksempel på ressurser, miljø, klima, grensesamarbeid, søk og redning, forskningssamarbeid, studentutveksling, kultur, alt mulig egentlig.”

Dette bygger opp formuleringene fra regjeringsplattformene og strategidokumentene der vi ser et ønske om bredde over begrensninger. Noe annet som gikk igjen i disse dokumentene var vide formuleringer. Svanes {2023} viser til at det aldri har vært noe mål i seg selv å ha en rekke flotte politiske erklæringer og formuleringer. Her har det vært et ønske om å gi et grunnlag for å danne et bredt og praktisk samarbeid med Russland, og som bygger opp under de tre søylene.

Videre blir breddesamarbeidet forvaltet gjennom nettverket til regjeringen og UD, samt de to øvrige nivåene i flernivådemokratiet. Analysen av det regionale og det lokale nivået vil

viser den viktige rollen disse nivåene spiller i å gjennomføre, og danne nye samarbeid med Russland.

5.1.2 Regionalt nivå

Fylkeskommunene er et viktig ledd i tilnærmingen til Russland. Særlig TFFK har en rekke arbeidsoppgaver og ansvarsområder knyttet til Russland. I det følgende ses det nærmere på hvordan TFFK tilnærmer seg russlandspolitikk på det regionale nivået. I dette inngår både TFFK sitt nettverk, men også samarbeidsforhold og gjennomføring av politikk.

Nettverk

TFFK har ansvar for en rekke områder innen internasjonalt samarbeid med Russland. Med referanse til søylemodellen er særlig søyle 2 og 3 synlig her. I tabell 2 under gis en oversikt over institusjoner og arenaer TFFK aktivt tar del i.

| | |
|---------------------------|--|
| Arktis | I Troms og Finnmark finnes det en rekke viktige organisasjoner og kunnskapsmiljø som på sine områder tar en viktig rolle internasjonalt i utviklingen av Arktis. TFFK jobber aktivt med å knytte disse miljøene tettere sammen og har som mål at fylket skal innta en lederrolle i Arktis og styrke det regionale perspektivet i utviklingen av den internasjonale arktiske politikken {Fylkeskommune, 2023}. Videre tar TFFK del i arktisk næringslivsforum og arktisk urfolksekretariat. De adskilte sekretariatene til begge disse rådene holder alle til i Tromsø {Fylkeskommune, 2023a}. Gjennom samarbeidet i Arktis har med andre ord TFFK en rekke kontaktpunkter med Russland. |
| Europasamarbeid | EU og Europasamarbeid er også noe TFFK deltar i. I senere år har EU fått en økende interesse for nordområdene og Arktis. Det vil si at EU lovgivning gjennom EØS har innvirkning på nordnorske forhold. Dette er noe TFFK er engasjert i og rundt {Fylkeskommune, 2023b}. Det mest kjente Europasamarbeidet TFFK deltar i og drar nytte av er kanskje likevel Kolarctic. Kolarctic er et program finansiert av EU med ønsket om å fremme økonomisk, sosial og miljø utvikling i Kolarctic regionen {Kolarctic, 2015, s.4}. Denne regionen er tilnærmet lik Barentsregionen i geografisk avgrensning. Sammen med EU er medlemsstatene (Norge, Sverige, Finland og Russland) også med å finansiere. Andersen {2023} viser til at Kolarctic har vært en viktig kilde for prosjektsamarbeid med Russland for TFFK sin internasjonale avdeling. |
| Regionalt nordområdeforum | For å styrke en helhetlig tilnærming til nordområdepolitikken tok regjeringen høsten 2016 initiativ for opprettelsen av regionalt nordområdeforum {Utenriksdepartementet, 2020b, s.73}. Forumet er en intern møteplass for UD, nærings og fiskeridepartementet, kommunalt og moderniseringsdepartementet, politisk ledelse fra de |

| | |
|--|---|
| | to nordnorske fylkene og Sametinget {Fylkeskommune, 2023c}. Med internt forum menes at det ikke finnes representasjon fra andre stater. Her diskuteres problemer og løsninger rundt nordområdepolitikken, og hvordan man skal jobbe samlet om den. I dette arbeidet inngår også dimensjoner av Russlandspolitikken. |
|--|---|

Tabell 2: Eksempler på aktører i TFFK sitt nettverk

Oversikten er en forenklet fremstilling av samarbeid TFFK tar del i og påvirker. Gjennom dette nettverket påvirker og praktiserer TFFK russlandspolitikk. Barentssekretariatet som er en sentral aktør også på dette nivået, er utelatt fra listen, men omtales senere i kapittelet.

Praktisering av russlandspolitikk

En av arbeidsoppgavene til den internasjonale avdelingen i TFFK har vært å inngå samarbeid og avtaler med likeverdige parter på russisk side (Andersen, 2023). For Finnmark sin del har dette hovedsakelig vært Murmansk Oblast. Dette er det russiske fylket som ligger tettest opp mot Finnmark og grensen til SVK Opprinnelig strekker dette samarbeidet seg helt tilbake til 1988 da det ble undertegnet en vennsapsavtale mellom fylkene på bakgrunn av Gorbatsjovs Murmansk tale {Barentssekretariatet, 2021}. Siden har det regionale samarbeidet mellom fylkene blitt videreutviklet etter Kirkeneserklæringen, introduksjonen av Barentssamarbeidet og utviklingen av nordområdet.

Innholdet i avtalene og samarbeidet med Russland varierer i stor grad. I dokumentet *“plan for samarbeid mellom Sør-Varanger kommune, Finnmark fylke og Petsjenga rajon, Murmansk oblast for perioden 2016-2019”* står det for eksempel:

“Partene ønsker å videreføre prosjektet “Russiske og norske kommuner, oppbygging, ledelse, økonomi” for å utveksle kunnskap og erfaringer innen kommunal forvaltning” {SVK, 2016, s.1}.

I dette inngår både utdanning, kultur, idrett, ungdom, helse, omsorg, kommunaldrift og næringslivssamarbeid. Rammene for samarbeid og utvikling favner dermed om et bredt spekter av er kontaktpunkter innenfor en rekke sektorer. Denne planen er en videreføring av den allerede eksisterende samarbeidsavtalen mellom Finnmark fylkeskommune og Murmansk oblast (SVK, 2016). Breddesamarbeidet med Russland er med andre ord også synlig på fylkesnivået. Et annet eksempel på dette er gjennom Barentssekretariatet der aktører man kan søke om midler til samarbeid eller avtaler med russiske partnere. De øvrige

arenaene i tabell 2 over er en forutsetning for å kunne gjennomføre dette samarbeid i fylkeskommunen og Barentssekretariatet. Gjennom Europasamarbeid og de arktiske sekretariatene kan TFFK ta initiativ til politiske tiltak og avtaler med Russland.

Den omfattende kontakten og samarbeidet med Russland pålegger TFFK et stort ansvar i utenrikspolitisk forstand. På bakgrunn av dette ville det være nærliggende å tenke at oppfølgingen fra UD og regjeringen var tett og detaljert. Men Andersen {2023} oppgir i intervjuet at dette ikke nødvendigvis er tilfellet:

“Jeg opplever at vi har veldig stort handlingsrom i forhold til hvordan det samarbeid og avtaler med Russland skal konkretiseres på vårt nivå. UD legger noen ramme/føringer, så jobber vi fritt ut fra det.”

Her fremkommer det at TFFK i stor grad jobber som en selvstendig aktør innenfor sitt eget nettverk. Andersen {2023} utdyper videre at det ikke er slik at de må vente på “grønt lys” fra UD for å vedta samarbeid eller utarbeide utenrikspolitiske initiativ opp mot Russland. Som regel får den internasjonale avdelingen i TFFK et skriv fra UD med formuleringer som “vi skal øke samarbeid med X og i dette skal Y vektlegges” (Andersen, 2023). Dermed står de i stor grad fritt i hvordan de vil løse oppgaven ut fra denne formuleringen. Ser vi til strategidokumentene og regjeringsplattformene finner vi de samme type formuleringene som ikke er konkretisert. Svanes {2023} bekrefter denne tilnærmingen og sier at de gir overordnede føringer tilknyttet prosjekter og fokusområder. Forutsetningen for denne tilliten og beslutningsmyndigheten TFFK har, baserer seg på et godt og åpent samarbeid mellom dem og UD på nasjonalt nivå.

Andersen {2023} sier at forholdet er preget av tillit og handlingsrom. I utgangspunktet opptrer TFFK veldig selvstendig uten pågående dialog med UD. Men hvis det er situasjoner der man har vært usikker på konkrete aspekter ved russiske samarbeid, avtaler, eller hendelser har de kunne henvendt seg til UD for å få deres synspunkt (Andersen, 2023). Selv da har ikke UD eller regjeringen overkjørt fylkeskommunen, men heller sagt at dette er beslutninger de må treffe selv. TFFK kommer også regelmessig med innspill til Russlandspolitikken og opplever at dette blir tatt godt imot hos UD (Andersen, 2023). En arena der dette forekommer er for eksempel regionalt nordområdeforum - her diskuteres utenriks- og nordområdepolitikk. TFFK har på lik linje med de andre deltakerne mulighet for

å komme med innspill og kritikk. Slik kan TFFK være med å påvirke Russlandspolitikken de selv gjennomfører og jobber med.

Det etterlatte inntrykket er at TFFK opptrer relativt selvstendig i møtet og samarbeid med Russland. Det bekreftes også av Svanes {2023} fra UD som viser til at de bare gir overordnede føringer om samarbeid og politikk til fylkeskommunen. De samme føringene og formuleringene finner vi igjen i strategiplanene og regjeringsplattformene. Vi ser at det nasjonale nivået legger retningslinjene for politikken ut fra de tre søylene, så er det opp til fylkene å forme denne politikken i praksis. Vi finner den samme formen for arbeidsdeling i Barentssekretariatet.

Barentssekretariatet

Barentssekretariatet er en del av strukturen i Barentssamarbeidet. Barentssamarbeidet er bygget på to pilarer, Barentsrådet og Regionrådet {Regjeringen, 2021}. I Barentsrådet møtes medlemslandene (Norge, Danmark, Finland, Island, Sverige og Russland) sine regjeringer. I regionrådet møtes de 13 regionale enhetene som utgjør Barentsregionen, fra norsk side er dette Nordland fylke og TFFK. Barentssekretariatet inngår i den regionale strukturen da de eies av TFFK og Nordland fylkeskommune. Som nevnt i kapittel 4 er Barentssekretariatet unikt i den forstand at de finansieres av UD {Barentssekretariatet, 2022}. Selv med forventninger, midler og føringer fra to forskjellige aktører virker Barentssekretariatet i likhet med TFFK svært selvstendig i sitt arbeid.

“UD har “outsourced” en liten del av russlandspolitikken til oss i Barentssekretariatet, kan du litt forenklet si” (Fordal, 2022)

Barentssekretariatet har et oppdrag fra UD om å utvikle norsk russisk samarbeid i Barentsregionen. Dette er rammene for tildeling av midlene de disponerer. I likhet med TFFK løser de dette oppdraget med ønsket om et bredt tverrfaglig samarbeid. Fordal {2022} sier at omtrent 60% av det norsk-russiske samarbeidet har vært innen kultur, idrett og utdanning. Barentssekretariatet har blant annet en egen støtteordning med navn Barentskult som har profesjonelle norske og russiske kunst- og kulturaktører som målgruppe {Barentssekretariatet, 2020}. Gjennom det brede samarbeidet har Barentssekretariatet dannet et godt folk-til-folk samarbeid med russiske aktører og personer, og tilrettelagt for å videreutvikle forholdet til Russland. Fordal {2022} viser blant annet til at Barentssekretariatet

har hjulpet TFFK med å sette opp møter med russiske kontakter og fulgt med dem over grensen. TFFK er i aktiv dialog med Barentssekretariatet for å finne nye områder å samarbeide på.

UD har en annen tilnærming til Barentssekretariatet enn fylkeskommunen. Her oppgir både Fordal {2022} og Svanes {2023} at det er løpende kontakt mellom institusjonene. Dette kan for eksempel være gjennom formelle møter tilknyttet utenrikspolitiske oppdrag som forekommer 3-4 ganger i året, eller gjennom mindre formelle arenaer i form av telefonsamtaler eller mail. I denne dialogen kan Barentssekretariatet også komme med innspill til UD ut fra deres erfaringer med norsk-russisk samarbeid. Oppdragsløsningen i Barentssekretariatet er lik den vi ser mellom UD og TFFK. UD gir Barentssekretariatet et planverk med et sett av prioriteringer og midler for å gjennomføre det (Svanes, 2023). Fra dette står Barentssekretariatet fritt i sin oppdragsløsning innenfor disse rammene. UD er likevel mer involvert i oppdragsløsningen her enn de er hos TFFK. Svanes {2023} sier at UD for eksempel har vært med på å utarbeide planer sammen med Barentssekretariatet. Dette er en mer deltakende tilnærming enn den UD har hatt ovenfor TFFK.

Det er viktig å poengtere at som eier av Barentssekretariatet er TFFK en del av disse prosessene både på politisk og administrativt nivå. Fordal {2023} viser for eksempel til at mye av dialogen som forekommer mellom dem og UD videreføres til fylkeskommunene. Slik kan Barentssekretariatet også være med på å tilrettelegge møteplasser mellom UD og fylkeskommunene. Det var for eksempel gjennom Barentssekretariatet de tre nordnorske fylkeskommunene bidro til at regjeringen styrket vektlegging av samarbeidet med Russland i nordområdestrategien fra 2005{Angell & Eikeland, 2010, s.323}. Videre har Barentssekretariatet hatt hyppig dialog med andre aktører som jobber med Russland og nordområdene, for eksempel generalkonsulatet i Murmansk {Fordal, 2023}. Det er med andre ord en rekke aktører som befinner seg i nettverket til Barentssekretariatet, både statlige, og ikke-statlige gjennom folk-til-folk samarbeidet.

Barentssekretariatet er en viktig brikke i tilnærmingen til Russland da de tilrettelegger for folk-til-folk samarbeid over et bredt plan. I likhet med TFFK bærer institusjonen preg av å ha stor beslutningsmyndighet og er fri i sin oppdragsløsning. Vi ser at UD engasjerer seg noe mer i prosessene her enn de gjør i TFFK.

5.1.3 Lokalt nivå

Kommunen er det laveste leddet i det norske flernivådemokratiske systemet. På lik linje med fylkeskommunene er kommunen en avgjørende brikke i prosessen om å iverksette nasjonal politikk, også Russlandspolitikken. Redegjørelsen av kommunene sitt bidrag til russlandspolitikk baserer seg på Sør-Varanger kommune. Den særegne posisjonen Sør-Varanger har i Russlandspolitikken bygges videre på i dette kapittelet med tanke på å analysere hvordan politikken og samarbeid utspiller seg på dette nivået.

Nettverk

Opphavet til nettverket SVK tilnærmer seg Russland gjennom er Kirkenes-erklæringen fra 1993. Her ble Barentssamarbeidet etablert. Tiltakene med tvillingbyer og grenseboerbevis har vært med på å fjerne barrierer mellom Norge og Russland, og bidratt til å lette SVK anledning til å drive med politikk og samarbeid mot Russland.

Næringslivet i Sør-Varanger sentral i den utenrikspolitiske tilnærmingen. Gjennom dem foregår både handel, utvikling og innovasjon mellom Norge og Russland. Dette er et bånd og initiativ SVK kan bygge videre på og praktisere politikk gjennom. Sentrale aktører i Sør-Varanger i næringslivet har blant annet vært Barel og Kimek. Skipsverftet Kimek har en rekke kontakter med den maritime sektoren i Russland og har skapt mange arbeidsplasser til SVK (Kimek, 2022). Som nevnt hadde Barel også inntil nylig et datterselskap i Russland, der det foregikk godt samarbeid mellom nordmenn og russere. For å ta vare på næringslivet og utviklingen i SVK ble SVU etablert i 2016 (SVU, 2023). SVU er kommunen sitt omstillingsselskap og skal bevilge tilskudd til lokale prosjekter og drive med proaktivt arbeid. Slik er selskapet et viktig verktøy for SVK sin igangsetting av prosjekter sammen med næringslivet.

Barentssekretariatet er også en viktig aktør i kommunens nettverk og har både kompetanse, midler og nettverk til å iverksette samarbeidsprosjekter med Russland. Det er også andre aktører i Kirkenes som jobber tett opp mot Russland som ikke omgås like aktivt i kommunenes nettverk, men fortsatt er fremtredende. To eksempler er UiT sitt Barentsinstitutt og Pikene på broen. Barentsinstituttet produserer kunnskap om nordområdene og europeiske grenseområder gjennom publikasjoner og forskning (Tromsø, 2020). Pikene på broen fokuserer på kulturelt samarbeid på tvers av grenser og er blant annet ansvarlig for kunstfestivalen *“Barents Spetaker”* (Broen, 2023). En annen aktør som

kan sies å jobb tett opp mot Russland uten å være i aktiv dialog med kommune er befolkningen. Gjennom grenseboerbeviset og Barentssamarbeidet kommer befolkningen i kontakt med russere hver eneste dag.

SVK har dermed i likhet med fylkeskommunen et utfyllende nettverk for gjennomføring av samarbeid med Russland.

Praktisering av ruslandspolitikk

“Oslo er ikke så langt unna for oss, men for Oslo er vi langt unna.” (Haugseth, 2022)

Fra kapittel 4 er det allerede vist til hvordan SVK er en viktig utenrikspolitisk aktør i møtet med Russland. Gitt at kommunen er det eneste sted i Norge som grenser til Russland står den i en helt unik posisjon, noe som også påvirker deres politikkutøvelse. Rafaelsen {2023} sier følgende om den politiske hverdagen i SVK:

“Som ordfører i SVK har du en utenrikspolitisk hverdag, hver dag. Lokalpolitikk og utenrikspolitikk overlapper på alle feltet i Sør-Varanger.”

All politikk han vedtok og førte kunne enten direkte eller indirekte påvirke forholdet til Russland. Dette var noe Rafaelsen var svært bevisst på under sin tid som ordfører i kommunen. Han oppgir at et av Norges største utenrikspolitiske utfordringer har vært at de grenser til en komplisert nabo, Russland (Rafaelsen 2023). Balansegangen mellom å ha et stabilt og positivt forhold til Russland samtidig som man innfrir forventninger fra nasjonalt hold er krevende. Men igjen skinner den flerdemokratiske strukturen gjennom på en måte som tilrettelegger for en stabil tilnærming til Russland.

Rafaelsen {2023} oppgir at det hele tiden har vært åpne linjer mellom SVK og UD. Dette har vært et godt og nært forhold der man har kunnet ringe for å få innspill eller gjøre avklaringer. Forholdet mellom UD og SVK er svært likt det vi ser mellom TFFK og UD. I likhet med TFFK har SVK stort handlingsrom og tillit, også når det kommer til utenrikspolitiske områder. Fra dette har kommunen kunne stabilisert og bygget videre på samarbeidet med Russland på den måten de ser på som mest egnet. Her er det også breddesamarbeidet som har vært i fokus. Et av de viktigste lokalpolitiske tiltakene for å bygge opp under breddesamarbeidet og skape kontakt med Russland er grenseboerbeviset.

Rafaelsen {2023} trekker frem grenseboerbeviset som det klareste eksemplet på at SVK har utenrikspolitisk påvirkning i tilnærmingen til Russland. Initiativet om grenseboerbeviset ble båret frem fra lokalt nivå og fikk støtte på det nasjonale. Svanes {2023} trekker selv grenseboerbeviset frem som et godt eksempel på at utenrikspolitiske samarbeid på tvers av nivåer. Nærheten til Russland og erfaringene fra slikt samarbeid gjør at UD også bruker SVK i form av kompetanse og innspill (Rafaelsen 2023). Slik går samarbeidet begge veier. Her trekker Rafaelsen {2023} frem etableringen av nordområdene som en hendelse der SVK kunne bidra med mye kompetanse.

I det daglige opptrer SVK relativt selvstendig i sitt eget nettverk innenfor handlingsrommet og tilliten de er blitt viet fra nasjonalt nivå. Rafaelsen {2023} oppgir også at kontakten deres med TFFK er minimal for utenom henvendelser i sammenheng med å sette opp møter og arrangementer. Fokuset i Sør-Varanger kommune er som for øvrige kommuner i landet, å skape et attraktivt og trygt samfunn å bo i. For å gjøre dette er kommunen helt avhengig av å ha et godt forhold til Russland, både med tanke på sikkerhet og næringsliv. Haugseth {2022} viser til at det er veldig mye uformell kompetanse om Russland i lokalsamfunnet i SVK. Grunnen til det er at de fleste innbyggerne har en form for tilknytning til nabolandet, enten privat eller gjennom jobb. Når Barentssekretariatet i tillegg bistår i å iverksette samarbeid på bakgrunn av denne kompetanse, har man et godt grunnlag for å initiere samarbeid med Russland. Dette er noe SVK har vært flink til å utnytte.

Vi ser for eksempel at initiativ fra næringslivet opp mot Russland blir tatt godt imot av SVK. Her brukes SVU til å følge opp initiativer og prosjekter. Da Barel AS ønsket å etablere en bedrift i Russland ble de fulgt tett opp. Prosjektet fikk støtte fra både SVU, statens nærings- og distriktsutviklingsfond, UD, fylkeskommunen og Kolarctic {Dagens Perspektiv, 2003}. Her ser vi at aktører fra alle nivåer engasjerer seg. Ikke bare på grunnlag av at det er en økonomisk gevinst å hente, men fordi det er et positivt utenrikspolitisk samarbeid for Norge. Rafaelsen {2023} trekker selv frem Barel AS som en viktig bedrift for SVK, både ut fra sysselsetningen den skaper for kommunen, men også den politiske verdien bedriften har.

Barel er en god illustrasjon på at lokalpolitikk og utenrikspolitikk overlapper i SVK. Fordal {2020} sin beskrivelse av deres arbeid i Barentssekretariatet har stor overføringsverdi til SVK sin tilnærming til Russland:

“Vi legger til rette for bred kontakt og samarbeid med Russland. Jeg oppfatter ikke dette som utarbeidelse av politikk. Men på sikt kan det innta en form for politikk eller få en politisk natur etter hvert som aktører engasjerer seg. ”

Ved igangsettelsen og utføringen av politikk i SVK er det ikke alltid slik at prosjekter har en utenrikspolitisk dimensjon. Men etter hvert som prosjekter utvikler seg kan det få tilknytninger eller påvirkninger av utenrikspolitisk natur. I tilfellet med Barel er det for eksempel bare en bedrift med et ønske om å utvide og få ned produksjonskostnadene {Dagens Perspektiv, 2003}. I dette prosjektet engasjerte hele flernivådemokratiet seg da utvidelsen hadde en utenrikspolitisk dimensjon også. Slik blir utenrikspolitikken en utpreget dimensjon i lokalpolitikken til SVK.

5.1.4 Forskjellig tilnærming, samme politikk?

Vi ser at alle nivåene i flernivådemokratiet aktiviserer seg i Russlandspolitikken. Både SVK og TFFK har stor grad av selvstendighet og tillit i deres utenrikspolitiske tilnærming til Russland. Deres forhold til UD baserer seg på at de får overordnede retningslinjer gjennom utenrikspolitiske målsetninger og oppgaver. Fra disse retningslinjene står de i stor grad fritt til å utføre oppdraget i tilknytning til Russland basert på hva de vurderer som best egnet. Flernivåstyring som vi ser her muliggjøres på bakgrunn av det gode samarbeidet og klare linjene mellom aktørene i Russlandspolitikken.

Ved å tilnærme russisk samarbeid over forskjellige nivåer tilrettelegger man bredere kontakt med landet. Ulike nivåer og nettverk knytter forbindelser til Russland basert på ulike forutsetninger. Dette illustreres godt fra svarene til informantene i spørsmålet om hva de mente var de viktigste aspektene i tilnærming til Russland:

| Person | Sentrale aspekter |
|------------------------------------|--|
| Kristian Svanes (UD) | De 3 søylene (sikkerhet og suverenitet, ressurser og ressurs utvinning, 3 miljø) og offentlig meningsbryting |
| Rune Rafaelsen (SVK) | Normalisering. Drivkraften i mitt arbeid gjennom alle år har vært å skape en normalsituasjon, hvor man kan drive samarbeid på alle områder. |
| Lars Fordal (Barentssekretariatet) | Felles interesser, identifisere og skape samarbeid rundt felles interesser. Felles |

| | |
|-------------------------------------|---|
| | interesser har vært en døråpner for videre politisk samarbeid. |
| Peter Haugseth (Universitetslektor) | Avspenning, normalisering og kommunikasjon. Et samfunn som har vennet seg til stor omstilling på kort tid. |
| Helen Andersen (fylkeskommunen) | Det menneskelige aspektet og dialogen. Vi er folk som skal forholde oss til folk. |

Tabell 3: Sentrale aspekter i tilnærmingen til Russland

Fra svarene utgår det forskjellige vektlegginger i tilnærmingen til Russland. Dette kan forklares ut fra posisjonen de forskjellige personene har i møtet med Russland. På nasjonalt nivå ser vi Svanes illustrere tilnærmingen med de tre søylene, mens i SVK er avspenning og normalisering helt sentralt da man bor så tett på en stormakt. Forskjellige nivåer og aktører oppfatter ulike aspekter som viktig i tilnærmingen til Russland, avhengig av hvor de befinner seg i breddesamarbeidet med landet.

Men kan forskjellige tilnærming utvikle seg til forskjellige politikk, og ut fra dette undergrave autoriteten til enhetsstaten og det nasjonale nivået? Selvtendigheten til nivåene i flernivådemokratiet kan ikke forstås som uproblematisk. I neste underkapittel settes det søkelys på de konflikterende dimensjonene ved strukturen, innholdet og aktørene knyttet til Russlandspolitikken.

5.2 Konsensus og konflikt

Konfliktlinjer kan oppstå i flere ledd mellom forskjellige aktører, men som regel er opphavet til konflikten det samme, man er uenig i Russlandspolitikken som føres. Slike uenigheter kan være alt fra mellom kommunen og regjeringen, til UD og Ola Nordmann. Kapitlet vil vise hvordan disse uenighetene om den utenrikspolitiske tilnærmingen til Russland blir liggende latent eller blusser opp som konflikt.

Innledningsvis ses det på forholdet mellom de tre nivåene i flernivådemokratiet. Her settes det søkelys på regjeringsbytte – hva er årsaken til at russlandspolitikk holder seg stabil ved regjeringsbytte. Videre ses det på hvordan forskjeller i utenrikspolitisk tilnærming på kommunalt og fylkeskommunalt nivå kan skape konflikt med nasjonalt nivå. Den andre delen av kapitlet vil ha som mål å illustrere konkrete konflikter og uoverensstemmelser i flernivådemokratiet knyttet til russlandspolitikk. Her vil informantene sine erfaringer fra konflikter eller fraværet av dem legges frem. Den tar også for seg offentligheten sin reaksjon på Russlandspolitikken.

5.2.1 Ser ikke skogen for bare trær

Når regjeringen vedtar politikk, gjør den det på vegne av hele landet. Dette er utgangspunktet for enhetsstaten. Andre aktører på andre nivåer har muligheten for å påvirke og komme med innspill, men det endelige produktet vedtas på Stortinget. Fra kapitlet om samarbeid og politikk ser vi at forholdet mellom aktørene i flernivådemokratiet bære preg av mye handlingsrom og tillit. Samtidig viser tabell 3 fra samme kapittel at personene som jobber tett opp mot Russland har forskjellige oppfatninger om hva som er mest sentralt i tilnærmingen til staten. På bakgrunn av dette settes det søkelys på om aktører kan bli så sentrert rundt sin egen utenrikspolitiske tilnærming til Russland at de viker fra den nasjonale Russlandspolitikken. Dette kan være en kilde til konflikt og noe som kan påvirke Norges forhold til Russland negativt. Den samme negative påvirkningen kan inntreffe ved regjeringsbyte. Der påtroppende regjering blir så opptatt av å gjennomføre "egen" politikk at de lar det gå på bekostning av allerede etablerte avtaler og samarbeid med Russland.

Fra disse konfliktlinjene blir spørsmålet om aktørene greier å se skogen, som kan forstås som den enhetlige politikken mot Russland og breddesamarbeidet. Eller om de blir for fiksert på trærne, og at det på bakgrunn av dette oppstår konflikt.

Regjeringsbyte

Når det foretas regjeringsskifte med nye styringspartier sitter vi som velgere ofte med en rekke forventninger, velgerne som har stemt frem den utøvende makten forventer gjennomslag av valgløfter og politikk. I dette inngår også endring og reversering av allerede etablert politikk. Kommunereformer, skatteendringer og kutt er eksempler på slike endringer og reverseringer. Fra dette kan man stille seg spørrende til om det samme har vært tilfellet i møtet med Russlandspolitikken. Regjeringsplattformene og strategidokumentene fra kapittel 4 viser imidlertid at det er mange av de samme formuleringene og fokusområdene som går igjen. Hvorfor oppstår det ikke større endringer og konflikt rundt Russlandspolitikken i sammenheng med regjeringsbyte?

Kapittel 4 har vist at alle de forskjellige regjeringene over de siste tiårene har hatt fokus på et bredt samarbeid med Russland. Enkelte regjeringsplattformer har tilnærmet ordrette formuleringer innenfor utenrikspolitikk selv om det er forskjellige styringsparti {Arbeiderpartiet *et al.*, 2009, s.5 & Høyre & FRP, 2013, s.70}. Grunnen til dette er

sammensatt og man kan vise til flere aspekter som gjør at Russlandspolitikken har holdt seg stabil. En av de første forklaringene som fremkommer når man leser regjeringsplattformer er styringspartiene i regjeringen. I perioden oppgaven tar for seg har alltid arbeiderpartiet eller høyre vært det dominerende styringspartiet i den sittende regjeringen. Utenrikspolitikken til disse to partiene har vært, og er fortsatt, relativt sammenfallende. En hurtig gjennomgang av Høyre {2023} og Arbeidspartiet {2023} sine partiprogrammer i dag bekrefter dette. Her oppgir begge at NATO er sentral, samarbeid og handel i Europa er viktig, samt bistand til utvikling i andre land. Resultatet av dette har vært at de sittende regjeringene har hatt en veldig lik tilnærming til Russland og politikken som føres opp mot staten.

Det er vanskelig å argumentere sterkt for at Russlandspolitikken ville vært langt mer konfliktfylt under en regjering ledet av andre partier som fikk makten, det vil kun basere seg på spekulasjoner. Likevel kan man innenfor rimelighetens grenser hevde at de hyppige omtalene av NATO og NATO-medlemskap fra Arbeiderpartiet {2005, 2009, 2021} sine regjeringsplattformer ville være nedtonet betraktelig om SV hadde vært det ledende partiet. Kanskje hadde det til og med vært forsøk på å iverksette prosesser med å ta Norge ut av NATO. Et slik scenario ville naturligvis påvirke forholdet til Russland betraktelig, selv om det er vanskelig å si om det hadde vært i positiv eller negativ retning for Norge. Poenget her er ikke å si at om det hadde vært andre partier i regjeringen under denne perioden, ville vi hatt en bedre eller verre tilnærming til Russlandspolitikken. Argumentet her er at Høyre og AP som styringspartier i forskjellige regjeringer kan være en forklaring på den stabile Russlandspolitikken vi har sett i denne perioden. Denne likheten i politikken kan igjen vises til som en forklaring til fravær av konflikt og behov for endring, i forbindelse med regjeringsbytte.

Kommunen og fylkeskommunen

Fra redegjørelsen av flernivådemokratiet i kapittel 2 vises det til at fylkeskommunene og kommunene har en dobbelt rolle i den norske strukturen. De viderefører nasjonal politikk, og vedtar sin egen. En mulig bakside ved denne strukturen er faren for at det oppstår egne retninger av russlandspolitikk på bakgrunn av lokalpolitiske interesser, og selvstendigheten til nivåene. Om dette skjer vil det kunne oppstå konflikt ut fra forskjellige oppfatninger av hva russlandspolitikk er. Mye tyder likevel på at denne konfliktlinjen ikke gjør seg gjeldende for verken SVK eller TFFK.

“Alt jeg har gjort som leder for Barentssekretariatet og kommunen har vært i samsvar med nasjonal politikk.” {Rune Rafaelsen, 2023}.

Dette var svaret når Rafaelsen fikk spørsmål på om han noen ganger hadde opplevd at kommunen eller andre aktører i hans nettverk hadde avviket fra den nasjonale Russlandspolitikken. Fra kapittel 4 vet vi at det er mange egeninteresser knyttet til Russland for SVK. Ut fra dette er det nærliggende å tenke at man kunne vært tjent med å føre sin egen Russlandspolitik. Dette avkrefter Rafaelsen {2023}, han understreker at det alltid har vært viktig for SVK og holde seg innenfor de overordnede rammene fra UD og regjeringen. Avvik fra dette kan føre til intern konflikt som destabiliserer forholdet til Russland og/eller til overordnet nasjonalt nivå i Norge. Det vil si at selv om kommunen lokalt skulle se behovet for andre tiltak eller retninger enn de den nasjonale politikken legger til grunn, er man lojale og bevisste på at det ikke skal være “lokale løsninger”. I situasjoner der SVK har vært i tvil om konkrete utenrikspolitiske saker viser Rafaelsen {2023} til det gode samarbeidet med UD og nasjonalt nivå, og at det bare har vært å kontakte dem. Samme linje blir brukt i uoverensstemmelser tilknyttet Russlandspolitikken. Her fører SVK og UD en intern dialog og for løst opp i uenigheter før de utspiller seg til en konflikt i offentligheten {Rafaelsen 2023}. Fra dette er det lite som tyder på at det er fare for at en egen russlandspolitik skal dannes på det kommunale nivået.

Mye av det samme går igjen i TFFK. Andersen {2023} viser til at det er stor konsensus rundt norsk utenrikspolitik. På bakgrunn av denne konsensusen er behovet for andre aktører eller nivåer til å føre en annen politikk mot Russland fraværende. Ved uoverensstemmelser eller spørsmål har TFFK samme kontakt til det nasjonale nivået som SVK. Videre oppgir Andersen {2023} at regjeringsskifte, eller tverrpolitiske representasjon mellom fylkeskommunen og regjeringen ikke påvirker den norsk-russiske politikken negativt. Tilnærmingen forblir den samme med fokus på å videreutvikle breddesamarbeidet og stabilisere forholdet mellom statene. Dette gjenspeiler det samme vi har sett på nasjonalt nivå i sammenheng med regjeringsbytter.

Det er ingenting som tyder på at det å praktisere Russlandspolitik gjennom det flernivådemokratiske systemet skaper ulike retninger av politikken. Basert på informantene i studien virker det som om det er god koordinering og samhandling mellom aktørene og nivåene. Selv om SVK og TFFK har forskjellige tilnærminger til Russland baserer de seg på

samme utenrikspolitiske retningslinjer fra regjeringer og UD. I situasjoner der nivåene er uenige eller usikre løser de det internt.

5.2.2 Konsensus gjennom konflikt

Det overordnede inntrykket av Russlandspolitikken er at den bærer preg av stor konsensus og det er lite konflikt knyttet til den. Men lite konflikt og fravær av konflikt er ikke det samme, og noen ganger blusser konfliktlinjer opp. Konflikt og kritikk kan lede til endringer som forbedrer strukturer og prosesser. Avsnittet skildrer informantene sine opplevelser med konflikt tilknyttet Russlandspolitikken. Det redegjøres også for Russlandspolitikken sitt møte med offentligheten, som ofte er en oversett dimensjon i politikkdannelse og gjennomføring.

Barentssekretariatet, SVK og TFFK

Et moment vi allerede har vært innom som en mulig kilde til konflikt er regjeringsbytter og tverrpolitisk representasjon. Her ble det vist til at dette var en konfliktlinje som ikke var synlig på det nasjonale og regionale nivået. Barentssekretariatet illustrerer godt hvordan konfliktlinjer tilknyttet Russlandspolitikken kan gjøre seg mer eller mindre gjeldende ut fra posisjonen til aktøren. I spørsmålet om intervjuobjektet har opplevd konflikt med sentrale politiske aktører svarer Fordal {2022} følgende:

“Ja, det har det vært. Vi har merket det mest når fylkene som eier oss, har hatt en annen politisk farge enn regjeringen og utenriksdepartementet.”

Fordal har ingen konkrete eksempler å vise til fra hans tid som leder for Barentssekretariatet, men poengterer at han kjenner til situasjoner fra tidligere år. Fra hans ståsted har alltid samarbeidet vært enklere når fylkene er av samme farge som regjeringen. Da har det vært bedre dialog og mindre motstridende interesser. Det er mulig å argumentere for at Barentssekretariatet er strukturert på en måte som lettere kan lede til konflikt enn andre politiske institusjoner. Grunnen til dette er at de er eid av fylkeskommunen, men finansiert av UD - og dermed av regjeringen. Det vil si at de konstant må forholde seg til to delegasjoner med politikere, og forventninger fra dem. Dette setter sekretariatet i en skvis som raskere kan lede til konflikt enn hos andre institusjoner som bare må forholde seg til et annet politisk nivå.

I tilfellet med kommunen og fylkeskommunen må vi se lenger etter situasjoner og strukturer som har skapt konflikt. Rafaelsen satt som ordfører i SVK fra 2015-2021. I denne perioden på

6 år greier han kun å vise til et konkret tilfelle der han har vært i konflikt med sentrale myndigheter i sammenheng med Russlandspolitikken. Dette var i sammenheng med markeringen av et 75 års jubileum i SVK.

“Det eneste tilfellet hvor det har vært konflikt aspekt var i sammenheng med 75 årsjubileum i Kirkenes i 2019, hvor jeg sa det var naturlig å invitere Putin. Da gikk daværende forsvarsminister Frank Bakke Jensen ut og sa at dette mente han ikke var noen god ide, og at Putin måtte gjøre seg fortjent til dette.” (Rafaelsen 2023)

Invitasjonen til Putin uteble på befaling av forsvarsministeren, istedenfor stilte Russlands utenriksminister Sergey Lavrov som æresgjest. Videre utdyper Rafaelsen {2023}:

“For utenom denne konflikten har jeg alltid hatt støtte fra sittende regjeringen, uavhengig av fargen på den.”

I likhet med Andersen {2023} opplever heller ikke Rafaelsen tverrpolitisk representasjon som en kilde til konflikt. Denne opplevelsen er også noe som underbygges av manglende konflikterende hendelser Andersen og Rafaelsen har å vise til. Andersen {2023} har likevel gjort en observasjon av noe som kan være en mulig kilde til konflikt, som omhandler forholdet mellom nasjonalt og lokalt:

“Jeg synes eksemplet med vennsksavtaler mellom norske og russiske kommuner er interessant. Når det er “fredstid” og ting går på skinner så er det lokalt og regionalt nivå som gjennomfører utenrikspolitikk i praksis her oppe innenfor de rammene som til enhver tid gjelder. Men med en gang ting blir vanskelig, som i etterkant av 24.feb (2022), og man begynner å prate om hva man skal gjøre med vennsksavtalene, er det de samme kommunene som roper om styringssignal og inngrep fra UD. “Vi trenger råd om hvordan vi skal forholde oss til vennsksavtalene”, sier kommunene. Men hvis UD for to år siden hadde kommet og sagt hvordan vennsksavtaler skulle innledes på lokalt nivå, hadde det vært store negative tilbakemeldinger”

Eksemplet faller litt utenfor oppgavens tidsrammer da det tar for seg konsekvensene invasjonen av Ukraina, men det illustrerer fortsatt et relevant moment. Hvis ikke kommunene kan ta det ansvaret beslutningsmyndigheten fører med seg, vil det kunne oppstå konflikt. Kommunene har en forventning om at UD skal være mer tilstede og gripe inn i hvordan vennsksavtalene skal håndteres. UD viser derimot at dette er avgjørelser

som faller under kommunenes beslutningsmyndighet, og at de må treffe en slik avgjørelse selv. Naturligvis vil UD stille seg disponibel i rådgivning og dialog som de alltid gjør, men de kan ikke treffe avgjørelsen på vegne av kommunen. Hvorvidt dette er et utbredt problem hos kommuner i Finnmark eller en enkelt observasjon fra en konkret sak fikk Andersen ikke spørsmål om. Uavhengig av dette illustrerer dette en potensiell konfliktlinje i modellen for flernivådemokratiet i forhold til Russlandspolitikken.

Offentlig meningsbryting

Så langt er konfliktlinjene hos de offisielle strukturene og institusjonene i flernivådemokratiet analysert. Det er ofte disse man tenker på i sammenheng med etableringen og formidlingen av politikk. Men den viktigste aktøren i politikk for ethvert demokrati er befolkningen som helhet. Befolkningen stemmer frem sine tillitsvalgte, som igjen vedtar politikk på vegne av dem. Hvordan offentligheten forholder seg til denne politikken er det som avgjør om den blir stående i årene som kommer eller ikke. Utenrikspolitikken er ikke noe unntak fra denne reglen. Svanes {2023} sier følgende om utenrikspolitikken møte med befolkningen:

“Det er jo også noe som inngår i dannelsen av utenrikspolitikken, den offentlige meningsbrytingen. Der er jo ikke sånn at det ikke er debatt om Russlandspolitikken i det hele tatt bare fordi det er bred enighet om den.”

I den offentlige meningsbrytingen oppstår debatt og konflikt med den etablerte Russlandspolitikken. Befolkningen sitt mest effektive verktøy for å delta i denne debatten på er gjennom forskjellige mediekkanaler. Ofte er dette lokale eller regionale medier i områdene som blir påvirket av Russlandspolitikken. Forumet “nordnorsk debatt” hadde for eksempel flere slike innlegg.

Regjeringens totalt uansvarlige krigsavtale med USA (Nissen, 2021): Tar for seg den da nye forsvarsavtalen mellom USA og Norge som tillot amerikanske ubåter å legge til ved norske havner. Avtalen ble forhandlet frem av Solberg-regjeringen med støtte fra AP og SP i Stortinget. Nissen {2021} mener at denne nye avtalen utgjøre en “gedigen trussel” mot norsk sikkerhet og sivilbefolkningens liv og helse. Han viser til at når amerikanske ubåter legger til kai så langt nord som i Tromsø er dette problematisk i relasjon til Russland. Det destabiliserer forholdet til naboen i øst og bidrar til økt konflikt mellom Norge og Russland.

En god nabo må våge å ha sin egen stemme (Fjellheim 2021): Skjalg Fjellheim er politisk redaktør i Nordlys og har gjort flere redaksjonelle kommentarer tilknyttet russlandspolitikk i nord.

I denne kommentaren redegjør han for den norsk-russiske samarbeidshistorikken. Både høydepunkt som kan omtales som seiere, og høydepunkt i spenning. Han mener at under Solberg-regjeringen har Norge blitt for passiv i tilnærmingen til Russland, der forholdet mellom landene har blitt mer distansert. Han viser til at man ikke lenger snakker til hverandre, men om hverandre. I sammenheng med en ny påtroppende regjering under Støre (som er positivt beryktet for sin russlandspolitikk) håper Fjellheim {2021} å se en forandring i denne utenrikspolitiske tilnærmingen til Russland.

Debattinnleggene illustrere at det er et konfliktaspekt til stede i den offentlige meningsbrytingen rundt Russlandspolitikken. Innleggene tar for seg forskjellige aspekter ved den norske utenrikspolitikken som enten direkte eller indirekte påvirker forholdet til Russland. Felles for forfatterne er at de ønsker en endring i den Russlandspolitikken som ligger til grunne i skrivende stund. Eksemplene på lignende leserinnlegg fra nordnorsk debatt og andre medier som tar for seg det utenrikspolitiske forholdet til og rundt Russland er utallige. Slike innleggene er kanskje en av de mest fremtredende konfliktene i Russlandspolitikken da det er enkeltpersoner som ofte går langt i å kritisere politikken som ligger til grunne. Gjennomslag som resultat av konflikten kan likevel ikke sies å være like fremtredende.

Ofte er forfatterne av disse leserinnleggene representativ for en liten gruppe i et lokalsamfunn, eller noen ganger kun for seg selv. Dette gjør at det er sjeldent man ser innlegg få så stor oppslutning at det følger til reversering av etablert norsk utenrikspolitikk. Det har ikke lyktes å finne noen eksempler på dette i sammenheng med Russlandspolitikk. Det er også viktig å poengtere at det finnes innlegg i andre ender av skalaen, der befolkningen roser politikken som føres. Majoriteten av befolkningen befinner seg trolig mellom disse to leirene og er enten fornøyde med Russlandspolitikken som føres, eller ikke har noen sterke formeninger tilknyttet den.

Likevel er det en sektor som utpreger seg som flytende i denne konflikten. Næringslivet i SVK har vært utsatt for en rekke opp- og nedturer som resultat av russlandspolitikk.

Grenseboerbevis og tvillingbyavtaler har utvilsomt tilrettelagt for vekst i næringslivet i SVK.

For eksempel har vi Barel {2023} som etablerte et datterselskap i Russland. Vellykket nordområdepolitikk har også gitt mye avkastning til havnevirksomhet i Finnmark, gitt fiskeriene og perioder med økt aktivitet i Barentshavet. Men det har også vært nedturer. Svanes {2023} viser til situasjonen etter Russland gikk inn i Krim:

“Når sanksjonene ble innført i 2014 etter russerne okkuperte Krim, så krevde det en betydelig omlegging. Dette følte nok mest i nord. Det kom jo også russiske mot sanksjoner, der russerne for eksempel lagde et forbud for import av norsk fisk.”

Her blir næringslivet negativt påvirket av politikken som føres. Dette har innvirkninger for både bedriftene og samfunnet. Når næringslivet mister inntekt må de gjøre kutt, som igjen går utover arbeidsplasser, som igjen kan føre til fraflytting. Haugseth {2023} viser til at næringslivet i SVK ut fra disse faktorene aktivt er i kontakt med kommunen for å prøve å påvirke avgjørelser. Dette er naturligvis også noe som er i kommunenes interesser ut fra de nevnte ringvirkningen. Det kan være nærliggende å tenke at næringslivet har svært mye makt i denne sammenheng, og at det fort kan oppstå konflikter om de ikke får det som de vil. Men igjen viser den norske Russlandspolitikken seg fra en side med stor konsensus, der aktørene som blir påvirket av den opptrer som overveiende og rasjonelle. Når Svanes {2023} blir spurt om sanksjonene skapte konflikt mellom næringslivet og myndighetene svarte han følgende:

“Når vi kommer med sanksjoner har vi full forståelse for at det kan være smertefullt for bedriftene det går utover. Men selv da opplever vi at det er sterk oppslutning og konsensus rundt sanksjonene. Vi fanget ikke opp noen utbredt oppfatning av at vi ikke burde ha sanksjoner i det hele tatt, det var mer det at bedrifter kom med bekymringer de hadde opp mot dem. ”

Næringslivet viser her at de er kjent med viktighetene av å stå på samme side i gjennomføringen av sanksjoner, selv når det går på bekostning av dem.

Menneskerettighetsbrudd og krenking av nasjonal suverenitet er viktigere enn profitt og eksport. Istedenfor å skape en konflikt ut fra reduserte rammevilkår, viser næringslivet forståelse for Russlandspolitikken og ønsker å fatte vedtak rundt den for å bedre situasjonen deres. Her er det igjen viktig at myndighetene hjelper næringslivet, som i støtteordningspakken til bedrifter i Finnmark. Så lenge næringslivet føler de blir sett her, og

får hjelp til å omstille seg er det lite som tyder på at dette kan være en utpreget konflikt i Russlandspolitikken.

5.2.3 Russland

“Hvordan Norge lykkes i sitt naboforhold til Russland i nord, er etter mitt syn den aller vanskeligste utenrikspolitiske oppgaven i årene framover” {Nilsen, 2010, s.320}.

Kapittel 4 har vist hvordan det å være nabo med Russland kan være en vanskelig utenrikspolitisk oppgave. Fra starten av analyseperioden til slutten har omtalen av Russland i regjeringsplattformene og strategidokumentene stadig blitt mer nyanserte. Nyansene kommer av at man anerkjenner Russland som en sikkerhetspolitisk bekymring, samtidig har man en rekke insentiver for samarbeid. Både for å stabilisere forholdet mellom landene, og for de positive avkastningene dette samarbeidet gir.

Balansegangen mellom samarbeid og sanksjoner har bare blitt mer fremtredende i russlandspolitikk siden 2007. Utviklingen Russland har hatt under Putin har bidratt til større konflikt, både mellom Norge og Vesten. De som jobber tett med det norsk-russiske samarbeidet har også merket dette:

“Jeg vil si at det har vært mye innholdsrikt og aktivt samarbeid med en stor tematisk bredde helt fram til krigen brøt ut i 2022. Likevel har det ikke vært problemfritt. Det begynte å skje innstramninger i det sivile samfunn i Russland rundt 2012, noe som har gjort enkelte deler av samarbeidet mer komplisert” (Fordal, 2022).

Utviklingen i Russland har gjort det vanskeligere å gjennomføre enkelte aspekter ved det norsk-russiske samarbeidet. Ser man frem til situasjonen i dag er dette samarbeidet lagt helt på is. Til tross for de konfliktfylte periodene med Russland har Norge alltid strukket seg langt for å sikre en viss form for samarbeid og kontakt med Russland. I perioder med nasjonale sanksjoner mot Russland har regjeringen sørget for at det fortsatt foregår samarbeid med Russland på andre nivåer, for eksempel gjennom TFFK eller SVK. Dette virkemiddelet i har vært brukt aktivt, ser vi for eksempel til Georgia i 2008 eller Krim i 2014 illustreres dette:

“Etter annekteringen av Krim ble det også iverksatt sanksjoner mot Russland. Men her ble samarbeid i nord skånet for konsekvensene av disse sanksjonene.” (Andersen, 2023).

Fordal {2022} har samme beskrivelse av samarbeidet for en annen periode:

“Selv om man hadde talen i München i 2007 og konflikten i Georgia i 2008, var det norsk-russiske samarbeidet en politisk prioritet som var veldig aktivt i denne perioden. Det var mye som skjedde rundt det å utvikle samarbeid.”

Der andre stater kan stenge døren til Russland, eller komme i en mer åpen konflikt, er Norge helt avhengig av å finne en balanse til sin nabo i øst. Både av sikkerhetspolitiske grunner, men også med tanke på samarbeid knyttet til miljø, fiskeri, utvikling også videre. I denne balansegangen viser breddesamarbeidet gjennom flernivådemokratiet seg som et nyttig verktøy. Her har Norge mulighet for å sanksjonere eller si opp enkelte aspekter ved samarbeidet på nasjonalt nivå, samtidig som de opprettholder andre former for samarbeid på regionalt og lokalt nivå. Slik har breddesamarbeidet også en høy sikkerhetspolitisk verdi i møtet med Russland.

Det har heller ikke vært et alternativ for Norge å ikke innføre sanksjonene som har kommet mot Russland på bakgrunn av situasjonen i Georgia og Krim. Norge har som liten stat et asymmetrisk forhold til andre stormakter. Noe som igjen gjør at vi er helt avhengig av å ha NATO i ryggen med den sikkerheten det tilbyr. I et eventuelt scenario der Norge ikke brydde seg nevneverdig om menneskerettigheter og demokratiske verdier ville det fortsatt være i landets beste interesse å videreføre EU og NATO-landene sine sanksjoner mot land. Slik vil man alltid være sikret et godt forhold til NATO landene.

I tidsperioden oppgaven tar for seg har Norge og flernivådemokratiet vist seg kapabel til å finne denne balansegangen i forhold til Russland. Når konflikten til Russland har vært på et anspent nivå nasjonalt har det regionale og lokale samarbeidet fortsatt for å avspenne situasjonen mellom statene og sikre kontakt. Basert på dette kan det sies at det har vært reelle konfliktlinjer mellom Norge og Russland, til og med ganske regelmessig siden 2007. Likevel har man lyktes med å skalere ned spenningsnivået og videreført et konstruktivt samarbeid gjennom lokale og regionale aktiviteter og kontakten dette gir.

5.3 Oppsummering

Kapittel 5 har analysert prosessene tilknyttet Russlandspolitikken på ulike nivåer i den norske strukturen. I denne sammenhengen har den også svart på hvordan samarbeid og konflikt kan påvirke denne strukturen og samhandlingen mellom aktørene som operer i nettverkene i strukturen.

Russlandspolitikk baserer seg på gjennomføringen av breddesamarbeidet. Dette er synlig i den nasjonale igangsettelsen av Russlandspolitikken og i det regionale og lokale møtet med Russland. Ønsket om breddesamarbeidet baserer seg på flere dimensjoner. Fra kapittel 5.2 ser vi de mange områdene samarbeidet sprer seg over, og nettverkene som er med å formidle det. Det er også vist at breddesamarbeidet har en sikkerhetspolitisk betydning da det sikrer kontaktpunkter og dialog mellom Norge og Russland, selv når det er konflikt mellom statene på nasjonalt nivå.

For å gjennomføre breddesamarbeidet er regjeringen og UD avhengig av det regionale og lokale nivået i flernivådemokratiet. TFFK og SVK har utfyllende nettverk der de både møter russiske organisasjoner direkte, eller samarbeider med andre aktører innenfor rammene av politikken tilknyttet Russland. Fylkeskommunen og kommunen har stor grad av frihet og selvstendig i deres arbeid med og mot Russland, de får utdelt overordnede rammer fra nasjonalt hold som de jobber fritt innenfor. I sammenheng med denne selvstendigheten vardet en antakelse innledningsvis i forskningsprosjektet at det kunne oppstå konflikt rundt Russlandspolitikken.

Analysen viser likevel at denne konfliktdimensjonen med politikken er lite fremtredende. Arbeidet til kommunen og fylkeskommunene foregår innenfor de overordnede ramme til regjeringen og UD. Det vil si at selv om nivåene har forskjellige tilnærming til Russland, baserer de alle seg på den samme Russlandspolitikken. Det vises til noen enkelthendelser der det har oppstått konflikt mellom nivåene, og at offentlig meningsbrytning er det området konflikt er mest synlig i tilknytningen til russlandspolitikk. Utover dette er det bemerkelsesverdig lite konflikt tilknyttet politikken, og det etterlatte inntrykket fra informantene var at det var stor konsensus rundt den.

Følgende problemstilling ble introdusert innlednings i kapitlet:

“I hvilken grad preges forholdet mellom aktørene av samarbeid eller konflikt?”

Fra analysen kan vi konkludere med at forholdet mellom aktørene i Russlandspolitikken bærer preg av tillit og samarbeid. Vi ser at flernivåstyringen knyttet til Russlandspolitikken er muliggjort ut fra åpne linjer og samarbeid mellom nivåene, samt stor konsensus rundt politikken. Det betyr ikke at politikken er konfliktfri. Tvert imot ser vi en rekke konfliktlinjer på bakgrunn av den norske strukturen og den desentraliserte beslutningsmyndigheten her.



UiT Norges arktiske universitet

Likevel blir disse i stor grad liggende latent i oppgaven sin analyseperiode. Der det kun kan vises til enkelttilfeller av konflikt, og synligheten av konflikt ved offentlig meningsbrytning. I dag ser man flere konfliktlinjer blusse opp rundt denne politikken på grunn av krigen i Ukraina. Men fra analyseperioden oppgaven tar for seg finnes det ikke grunnlag for å si at forholdet mellom aktørene i Russlandspolitikken bærer preg av konflikt.

6. Teoretiske og empiriske funn

Til nå har oppgaven redegjort for hva som ligger til grunn for Norge sin Russlandspolitikk (kapittel 4), hvordan politikken utspiller seg i det flernivådemokratiske systemet (kapittel 5), og hvilke aktører som er delaktig her. Fra redegjørelsen og analysen i kapitlene er det gjort flere funn i tilknytning til Norges Russlandspolitikk. Disse funnene brukes til å besvare problemstilling 1 og 3.

1. *“På hvilken måte er ulike aktører på ulike nivåer i Norge involvert i utformingen og gjennomføringen av Russlandspolitikken?”*
3. *“Hva gjør at arbeidet kan karakteriseres som flernivåstyring?”*

6.1 Empiriske funn

6.1.1 De tre søylene og breddesamarbeidet

Som kapittel 4 viser til kan Russlandspolitikken argumenteres for å basere seg på tre overordnede søyler. Disse er suverenitetshevdelse, internasjonalt samarbeid og miljø. Disse tre søylene er fremtredende i både regjeringsplattformene og nordområdedokumentene fra perioden. Måten Norge gjennomfører disse tre søylene på er gjennom breddesamarbeidet med Russland. Omfanget av samarbeidet går over en rekke områder ut fra ønsket om bred kontakt. Svanes {2023} gir eksempler på enkelte samarbeidsområder som ressurser, miljø, grensesamarbeid, søk og redning, og kultur. Kontaktpunktene er mange, og de begrenses i liten grad av det nasjonale nivået. For å lykkes med gjennomføringen av breddesamarbeidet med Russland er bruken av flernivådemokratiet en forutsetning.

6.1.2 Flernivådemokratiet

Med utgangspunkt i enhetsstatens struktur vedtas politikken på det nasjonale nivået før den videreformidles til relevante aktører på ulike nivåer, jamfør modellen for flernivådemokratiet. Videreformidlingen av oppgaver og beslutningsmyndighet bærer preg av å være svært åpen, noe som gir nivåene betydelig handlingsrom. I kapittel 5 oppgir både Rafaelsen {2023} og Andersen {2023} at de har stor grad av beslutningsmyndighet og selvstendighet i gjennomføringen av oppgavene fra nasjonalt nivå. Fylkeskommunen og kommunen har egne nettverk av aktører og møteplasser for å gjennomføre disse oppgavene og samarbeidet gjennom.

Nettverket til TFFK er sentrert rundt regionale aktører og møteplasser. Her foregår mye internasjonalt samarbeid som fylkeskommunen tar del i. I SVK sitt nettverk er særlig næringslivet og folk-til-folk samarbeid og arrangementer fremtredende. Barentssekretariatet er en aktør som både er til stede i fylkeskommunen og kommunen sitt nettverk. Vi ser at sekretariatet legger til rette for en rekke samarbeidsområder med Russland, der institusjonen særlig er kjent for rollen den har spilt i folk-til-folk samarbeidet. Selv om fylkeskommunen og kommunen opptre selvstendig har de fortsatt regelmessig kontakt med nasjonalt nivå og andre nettverk.

Forholdet innad i flernivådemokratiet bærer preg av godt samarbeid og mye tillit. Informantene oppgir at de har åpne linjer til UD om det skulle oppstå usikkerheter, eller ved konkrete spørsmål. Den samme linjen brukes også av UD til å få innspill fra nivåene som jobber med Russlandspolitikken. Fordal {2022}, Andersen {2023} og Rafaelsen {2023} oppgir alle at de kommer med tilbakemeldinger til regjeringen og UD ut fra deres erfaringer med denne politikken. Innholdet i disse tilbakemeldingene varierer, men oppfatningen er at de blir lyttet til.

6.1.3 Enhet og mangfold i den norske Russlandspolitikken

Gitt selvstendigheten til hvert av de enkelte nivåene ser vi at de har forskjellige tilnærminger til samarbeidet med Russland. Dette ble blant annet illustrert gjennom å vise til hva informantene anser som mest sentralt i tilnærmingen til Russland ut fra deres ståsted. På tross av de ulike tilnærminger, preges situasjonen av at alle nivåene og aktørene innenfor dem, baserer seg på den samme overordnede Russlandspolitikken vedtatt på nasjonalt nivå. Den norske Russlandspolitikken bærer med andre ord preg av stor konsensus og tillit, noe informantene også viser til.

Hvis forskjellige nivåer og aktører har forskjellig Russlandspolitikk kan det bidra til å skape tvil om retningen og i verstefall skade forholdet til landet, på bakgrunn av den interne konflikten som oppstår mellom nivåene. Fra kapittel 5 er det likevel ingenting som tilsier at dette har forekommet i analyseperioden. Her oppgir informantene at de er bevisst på å jobbe innenfor de overordnede rammene gitt av regjeringen og UD. Generelt vises det til svært få tilfeller av konflikt i Russlandspolitikken, med unntak av offentlig meningsbrytninger. De aspektene ved politikken og strukturen som kan forstås som mulige

kilder til konflikt, blir liggende latent i bakgrunnen av den store konsensusen og det gode samarbeidet mellom nivåene.

Vi ser at de forskjellige tilnærmingene nivåene inntar overfor Russland er en styrke ved den norske strukturen. Forskjellige tilnærminger gir forskjellige områder for samarbeid og kontakt med Russland, noe som bidrar til breddesamarbeid og stabilitet i forholdet.

6.1.4 Sør-Varanger kommune sin rolle i møtet med Russland

SVK er en viktig og synlig aktør i Norges samarbeid med Russland. Kommunen sitt lokale bidrag er anerkjent på nasjonalt nivå, og er blant annet omtalt i dokumentene om nordområdestrategien. Historisk har det vært kontakt mellom Kirkenes og Øst-Finnmark og Russland i nord helt siden 1800-tallet gjennom pomorhandelen. Men det var først etter den kalde krigen samarbeidet og kontakten for alvor begynte å skyte fart.

Gjennom Kirkeneserklæringen og dannelsen av Barentssamarbeidet fikk SVK gode forutsetninger for å samarbeide med sin nabo i øst. Ut fra dette dannet de en rekke kontaktpunkter med Russland, og videreutviklet samarbeidet i årene som kom gjennom vedtak som tvillingbyer og grenseboerbevis. Samarbeidet kom på bakgrunn av at det var gunstig for kommunen, for Norge og trolig også for Russland. Gjennom aktiviteten på tvers av grensen kunne Kirkenes omstille seg fra en industriby avhengig av gruvedrift til å bli en moderne kommune som baserte seg på internasjonalt samarbeid og utvikling.

For SVK var det aldri et mål i seg selv å etablere seg som en aktør i Russlands politikken. Denne rollen kom på bakgrunn av samarbeidet og politikken som ble drevet opp mot og med Russland. Utgangspunktet for dette samarbeidet var som i de fleste andre kommuner å gi bedre levekår til kommunenes innbyggere, gjennom samfunns- og næringsutvikling. For SVK var aktører i Russland hensiktsmessige samarbeidspartnere i denne sammenhengen, gitt kommunenes beliggenhet. Rafaelsen {2023} viser til at utenrikspolitikk og lokalpolitikk overlapper på mange felter i SVK. På bakgrunn av beliggenheten og alle disse interessene knyttet til Russland får kommunen og innbyggerne en utenrikspolitisk dimensjon som er relativt unik i Norge.

Tilknytningen SVK har etablert til grenseregionen i Russland har blitt lagt merke til på nasjonalt nivå i positiv forstand. Her så man en lokal dimensjon i breddesamarbeidet med Russland som skapte en rekke kontaktflater og grunnlag for videreutvikling av politikk og

samarbeid. Videre så også regjeringen verdien av kommunens samarbeid og kontakt i perioder med høyere konfliktnivå nasjonalt og internasjonalt med Russland. SVK kunne opprettholde kontakten og samarbeid med Russland selv når man sanksjonerte landet sentralt. Gjennom kommunen og det lokale nivået kunne man sikre at døren til Russland aldri ble helt lukket, samtidig som man stilte seg på lik linje med NATO-allierte og EU i spørsmål om sanksjonering og fordømmelse.

Gjennom analyseperioden har SVK balansert forholdet mellom stat og stormakt på en måte som tilfredsstillende begge parter. På tross av betydelige egeninteresser kommunen kan ha til samarbeid med aktører i Russland, har man ikke operert utenfor de utenrikspolitiske rammene som er satt av regjeringen og UD. På bakgrunn av dette er det få tilfeller av konflikt mellom nasjonalt og lokalt knyttet til denne politikken. Videre har kommunen fortsatt og utvikle samarbeidet med Russland innenfor felter som næringsliv, kultursamarbeid, idrett, miljø og klima. Slik har kommunen bistått med viktige dimensjoner og kontaktflater i breddesamarbeidet med Russland.

6.1.5 Empirisk oppsummering

“På hvilken måte er ulike aktører involvert i utformingen og gjennomføringen av Russlandspolitikken?”

Funnene viser at aktører på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå er involvert i utforming og gjennomføring av Norges Russlandspolitikk. Fylkeskommuner og kommuner deler erfaringer med UD, og kan gjennom dette påvirke politikken. Disse nivåene gir mulighet for egne tilnærminger i Russlandspolitikken, og at dette bidrar til at flere aktører har mulighet for å involvere seg innenfor nivåene i sine nettverk.

Fra funnene er det ingenting som tilsier at disse forskjellige tilnærmingene går utenfor det overordnede rammeverket til Russlandspolitikken som er vedtatt av det nasjonale nivået. Involveringen av det regionale og kommunale nivået, og aktørene som opptre her, har vært en forutsetning for gjennomføringen av breddesamarbeidet og Russlandspolitikken. Dette synliggjøres særlig gjennom aktivitetene og nettverkene i Sør-Varanger kommune. Samarbeidet og kontakten med Russland har skapt en lokal dimensjon ved Russlandspolitikken som har vært viktig for Norge.

6.2 Piattoni's tre krav

De empiriske funnene viser hvor viktig det flernivådemokratiske systemet har vært for Norge sin Russlandspolitikk, og for gjennomføringen av den. Dette underkapitlet vil vise om Russlandspolitikken har trekk som samsvarer med MLG ut fra oppgavens funn. Følgende problemstilling besvares her:

“Hva gjør at arbeidet kan karakteriseres som flernivåstyring?”

Med arbeidet menes både strukturen og prosessene tilknyttet Russlandspolitikken. Måten problemstillingen besvares på er gjennom Piattoni sine tre krav til at en prosess skal kunne omtales som MLG.

- 1) Forskjellige nivåer av myndigheter er aktiv samtidig i politikkutvikling
- 2) Ikke statlig aktører er også involvert på de forskjellige myndighetsnivåene
- 3) Forholdet mellom nivåene forbigår etablerte hierarkiske strukturer og inntar en form av selvstendige nettverk

6.2.1 Aktivisering av nivåer

Det første kravet er fremtredende i prosessene og strukturen knyttet til Russlandspolitikken. Gjennom flernivådemokratiet og en struktur lik den i MLG legges det opp til vid deltakelse rundt politikken. Daniell {2017, s.109} viser til at man gjennom MLG kan samle og kanalisere offentlig deltakelse til spesifikke områder og temaer. Dette kommer også tydelig til uttrykk i den norske strukturen.

Vi ser UD ofte er inne i prosjekter og møteplasser på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Nærliggende eksempler er regionalt nordområdeforum og Barentssekretariatet. I regionalt nordområde-forum deltar UD på møter sammen med TFFK og en rekke andre aktører. I dette forumet foregår politikkutviklingen gjennom dialog knyttet til nordområdene - hva fungerer bra, hva kan gjøres bedre? I Barentssekretariatet ser vi at alle nivåene er aktive. Som analysen viser har UD tett samarbeid og dialog med Barentssekretariatet i sammenheng med fokusområder, planlegging og finansiering. Videre rapporterer Barentssekretariatet regelmessig til fylkeskommunene, som også er deres eiere. Fordal {2023} oppgir også at de til rette-legger for møter mellom fylkeskommunene og UD i sammenheng med utenrikspolitiske interesser. Ikke minst ser vi SVK engasjere seg i Barentssekretariatet, både

gjennom konkret samarbeid, men også gjennom å bygge videre på prosjekter og initiativer innenfor sekretariatets portefølje.

Russlandspolitikken bærer preg av å være en toveisprosess, det er ikke bare nasjonalt nivå som kan påvirke politikktvikling på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, men også omvendt. Både Andersen {2023}, Fordal {2022} og Rafaelsen {2023} oppgir at de kan komme med innspill til Russlandspolitikk ut fra deres erfaringer og at dette blir tatt godt imot fra UD. Eksemplet med de tre nordlige fylkeskommunene som fikk regjeringen til å vektlegge styrking av det russiske samarbeidet viser dette {Angell & Eikeland, 2010, s.323}. Et annet eksempel er Grenseboerbeviset. Her var det på mange måter det kommunale nivået som påvirket den nasjonale i politikktviklingen. SVK kom med et ønske om å gjennomføre en visumfrisone mellom Norge og Russland, noe UD, regjeringen og stortinget støttet opp om.

6.2.2 Ikke-statlige aktører

Fra funnene i oppgaven vises det til to ikke -statlige aktører som aktivt involverer seg i Russlandspolitikken på forskjellige nivåer. I SVK ser vi at næringslivet er med i gjennomføringen av breddesamarbeidet og skaper kontaktpunkter. Næringslivet i Finnmark er i kontakt med UD i sammenheng med innføring av sanksjoner mot Russland, og mer generelt i sammenheng med de aspekter av Russlandspolitikken som påvirker dem {Svanes, 2023}. Haugseth {2022} viser til at næringslivet i SVK har interesse av å engasjere seg i lokalpolitikken da den i stor grad påvirker forretningsvirksomheten til selskapet. Eksempelvis søkte Kimek om økonomisk støtte hos kommunen da sanksjonene mot Russland har påvirket dem negativt (Kimek, 2023). Andersen {2023} viser også til at næringslivet er i kontakt med dem i sammenheng med finansiering av prosjekter, enten direkte eller gjennom Barentssekretariatet. Næringslivet engasjerer seg på alle nivåene i flernivådemokratiet i sammenheng med Russlandspolitikk.

Den andre ikke-statlige aktøren som engasjerer seg i denne politikken er den øvrige befolkningen. Deltakelse fra befolkningen kan forstås som en aktivisering av nivåer. Satt på spissen legger MLG til rette for at alle som ønsker å engasjere seg rundt en utenrikspolitisk sak kan det, gitt at de har kanalen til dette - som for eksempel media, kontakter i næringslivet eller enkeltpersoner. Vi ser at befolkningen engasjerer seg gjennom lokale mediekkanaler for å uttrykke misnøye ovenfor Russlandspolitikken som føres, slik oppstår en

konfliktlinje rundt Russlandspolitikken. Daniell og Kay {2017, s.6} viser at forhandlinger og konflikt i MLG ikke nødvendigvis fører til noen konsensus mellom aktørene. Dette kan også være tilfellet i sammenheng med Russlandspolitikken, da analysen ikke kan redegjøre for noen endringer på bakgrunn befolkningens innlegg i media.

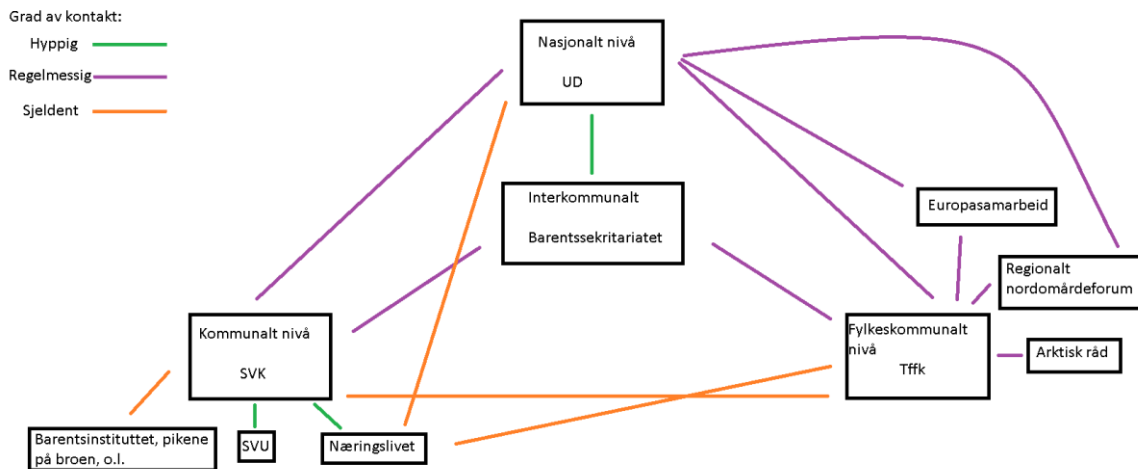
6.2.3 Selvstendige nettverk

Den flerdemokratiske strukturen gjør at det i stor grad oppstår selvstendige nettverk i tilknytning til Russlandspolitikken. Både Rafaelsen {2023} og Andersen {2023} oppgir at de har stor tillit og handlingsrom fra det nasjonale nivået. De får overordnede retningslinjer og føringer, men står fritt i hvordan de skal utføre oppdraget eller prosessen i praksis. Vi ser at fylkeskommunene og kommunen i stor grad vektlegger det samme her.

I SVK ser vi involveringen av næringslivet, Barentssekretariatet og SVU, de har også regelmessig kontakt med UD. Utgangspunktet for tilnærmingen til Russland ligger i det lokale nettverket SVK opererer i. Fra dette nettverket jobber SVK i stor grad selvstendig med den utenrikspolitiske tilnærmingen til Russland. Fylkeskommunen jobber innenfor lignende nettverk. Gitt at fylkeskommune er på et mer overordnet nivå, består nettverket deres av andre aktører. Her er det mye regionalt samarbeid med andre land gjennom regionrådet, europasamarbeid og arktisk råd. TFFK er også i aktiv dialog med Barentssekretariatet som er lokalisert i Sør-Varanger. Innenfor dette nettverket jobber Fylkeskommune opp mot, og med Russland.

Gjennom å desentralisere beslutningsmyndighet til fylkene og fylkeskommunen oppnår man en effektiv gjennomføring av breddesamarbeidet med Russland. Måten SVK og TFFK gjennomfører dette på er gjennom et nettverk av aktører. Disse nettverkene fremstår i stor grad som adskilt. Både Rafaelsen {2023} og Andersen {2023} oppgir blant annet at kommunen og fylkeskommunen er selvstendige aktører i tilnærmingen til Russland. Fra dette oppstår det som kan forstås som selvstendige nettverk i møtet med Russland på de forskjellige myndighetsnivåene. Her finnes det også noe overlapp, da UD og Barentssekretariatet for eksempel regelmessig har kontakt med begge. Utgangspunktet for nivåene sine tilnærminger til Russland er imidlertid selvstendig oppdragsløsning innenfor egne nettverk. Nedenfor er det introdusert en forenklet modell for å tydeliggjøre de forskjellige nettverkene aktørene jobber innenfor og hvordan disse overlapper.

Figur 1: Oversikt av sentrale aktører og kontakten mellom dem



For å komplisere dette ytterligere oppstår det nettverk innenfor eller på tvers av disse nettverkene. Aktørene innenfor SVK og TFFK sine nettverk har igjen et eget nettverk av aktører rundt seg. For eksempel kan man se for seg Barentssekretariatet. Som har et stort nettverk av russiske samarbeidspartnere i form av bedrifter og individer. Men sekretariatet er også en del av Barentssamarbeidet sitt nettverk og struktur.

Analysen viser også at det finnes problematiske sider ved den desentraliserte beslutningsmyndigheten og dannelsen av selvstendige nettverk. Reitan og Saglie {2012, s.11} viser til at det ligger et grunnleggende spenningsforhold i flernivådemokratiet gitt den endelige beslutningsmakten det nasjonale nivået har gjennom enhetsstaten. Konfliktlinjene som oppstår her, er at de selvstendige nettverkene på forskjellige nivåer kan danne egne retninger av Russlandspolitikk ut fra deres beslutningsmyndighet. Fra dette kan det oppstå konflikt med det nasjonale nivået. Analysen viser likevel ingen tegn på at dette har forekommet i perioden oppgaven har tatt for seg. Som allerede nevnt kan dette forklares med den store konsensusen det er rundt politikken og den åpne dialogen mellom nivåene. Men det er like fullt en konfliktlinje som oppstår på bakgrunn av den desentraliserte beslutningsmyndigheten gjennom flernivådemokratiet.

Med utgangspunkt i at denne konfliktlinjen ikke manifesterer seg i Russlandspolitikken, det settes spørsmål med om Piattoni sitt tredje krav bare er delvis oppfylt. For selv om det oppstår selvstendige nettverk, er det lite som tyder på at disse forbigår etablerte hierarkiske strukturer. Fra analysen vises det til at alle informantene er godt kjent med rammene

arbeidsoppgavene deres foregår innenfor. Det kan ikke vises til noen eksempler der aktører har gått utenfor denne rammen, eller har hatt et ønske om det. Slik er enhetsstaten fortsatt fremtredende i Russlandspolitikken, en tilstand involverte aktørene ser ut til å akseptere fullt ut.

6.2.4 Teoretisk oppsummering

“Hva gjør at arbeidet kan karakteriseres som flernivåstyring?”

Arbeidet og strukturen knyttet til Russlandspolitikken i Norge kan karakteriseres som flernivåstyring basert på at samtlige tre av Piattoni sine krav er fremtredende i Russlandspolitikken. Funnene har vist at alle de tre nivåene i flernivådemokratiet er aktive i dannelsen og gjennomføringen av Russlandspolitikken. De ulike nivåene utvikler selvstendige nettverk i tilnærmingen til Russland, men dette går ikke på bekostning av den overordnede politikken fra nasjonalt nivå. Innenfor og på tvers av disse nettverkene deltar ikke-statlige aktører i prosesser. Videre kan arbeidet rundt Russlandspolitikken forstås som en toveisprosess i den norske strukturen. Dette understreker også Stephenson {2013, s.1} sitt poeng om at ingen enkelt nivå er viktigere enn et annet i praktiseringen av politikken.

Det er også gjort funn som har vist til problematiske sider ved flernivåstyring, eller aspekter som ikke stemmer med Piattoni sine krav. De selvstendige nettverkene som oppstår, kan være utfordrende hvis de ikke respekterer enhetsstaten og det nasjonale nivåets autoritet. Videre er det lite som tyder på at de samme nettverkene forbigår etablerte hierarkiske strukturer. Selv om nivåene har stor grad av selvstendighet, og danner egne nettverk i gjennomføringen av Russlandspolitikken, er det ingen eksempler på at de går utenfor sitt oppgavemandat.

7. Avslutning

Oppgaven har vist hvordan systemet for flernivådemokratiet spiller en viktig rolle i gjennomføringen av breddesamarbeidet og Russlandspolitikken. Funnene viser at Troms og Finnmark fylkeskommune og Sør-Varanger kommune har dannet en rekke kontaktpunkter og samarbeidsarenaer med Russland, og at dette har gitt nivåene kompetanse og erfaringer som er sentrale for Russlandspolitikken. De forskjellige nivåene kjenner alle til politikken innhold og arbeider innenfor de fastsatte rammene, noe som fører til få konflikter og et godt og åpent samarbeid mellom nivåene. Selv om Norge er en enhetsstat ser vi at Russlandspolitikken har rettet seg inn mot flernivåstyring gjennom det nasjonale, regionale og kommunale nivået.

Analyseperioden oppgaven har basert seg på har tatt for seg perioder med økt spenningsnivå i forholdet mellom Norge og Russland, og vist hvilken ressurs det regionale og kommunale nivået kan være under disse periodene. Ingen spenningstopper i Norge, eller Europa, kan sammenlignes med dagens situasjon. Russlands krig i Ukraina har gitt varige men på samarbeidet og kontakten med vesten, herunder også Norge. Norges utenrikspolitiske tilnærming til Russland har fått en annen dimensjon.

Den 3 mai 2023 la forsvarskommisjonen ut sin rapport som redegjør for Norges sikkerhetspolitiske situasjon, og tiltak for å forbedre den. Rapporten viser til at Norges forsvarsevne ikke står i samsvar med dagens utfordringsbilde. Den peker også på at hverken myndigheten eller befolkningen har tatt inn over seg alvoret i situasjonen. Russlands angrepskrig har gjort det tydelig at landet kan utgjøre en alvorlig trussel mot norsk og transatlantisk sikkerhet.

Russlandspolitikk er nå i stor grad synonymt med sikkerhetspolitikk. Funksjonene til det regionale og lokale nivået i møte med Russland er ikke lengre synlig i politikken. Både ut fra nivåene sitt ønske om å distansere seg til landet, og ut fra sentraliseringen av Russlandspolitikken. Bruken av flernivåstyring i Norge sin Russlandspolitikken er ikke lengre hensiktsmessig ut fra det nasjonale nivåets mål.

“Norske myndigheter må være forberedt på at sentrale trekk ved Russland som aktør vil bestå i et 10-20- års” {Forsvarsdepartementet, 2023, s.78}



UiT Norges arktiske universitet

Så lenge dette er situasjonen er det de sikkerhetspolitiske dimensjonene som dominerer Norge sin Russlandspolitikk. Utviklingen er likevel ikke forutbestemt og Norges grense til Russland vil fortsatt ligge fast. Det må fortsatt være et nivå av kontakt mellom to nabostater. På et tidspunkt i fremtiden vil man trolig kunne gjenåpne for større kontakt og samarbeid med et mindre autoritært og mer rasjonelt Russland. I den sammenheng kan forskningen denne masteroppgaven har presentert vise til hva som har vært utgangspunktet for Russlandspolitikken generelt og i nord spesielt. Om hvordan man har dannet kontakt og samarbeid med Russland, og flernivådemokratiets sentrale rolle i dette.



Referanseliste

Aase, Tor Halfdan (1)

Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2014) *Skapte virkeligheter: om produksjon og tolkning av kvalitative data*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.

Adrian, Kay (1)

Katherine, A. D. og Adrian, K. (2017) *Multi-level Governance: An Introduction*, i: ANU Press, s. 3-32.

Andersen, Helen Johanne (1)

Andersen, H. J. (2023) *Intervju til masteroppgave*. Jensen, V. F. red.

Angell, Elisabeth (1)

Angell, E., Eikeland, S. og Selle, P. (2010) *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforl.

Arbeiderpartiet (2)

Arbeiderpartiet.

Arbeiderpartiet (2023) *Utenriks: En tryggere, mer rettferdig og grønnere verden*. Tilgjengelig fra: <https://program.arbeiderpartiet.no/verden/utenriks-en-tryggere-mer-rettferdig-og-gronnere-verden/> (Lest: 23.02.2023).

Askheim, Svein (1)

Askheim, S. (2023) *Sør-Varanger* Tilgjengelig fra: <https://snl.no/S%C3%B8r-Varanger> (Lest: 20.02.2023).

Bache, Ian (1)

Bache, I. A. N. og Flinders, M. (2004) *Multi-level Governance and British Politics*, i. Oxford: Oxford University Press.

Bache, Ian (1)

Bache, I. og Flinders, M. V. (2004) *Multi-level governance*. Oxford ;,New York: Oxford University Press.



Barel (1)

Barel (2023) About Barel Tilgjengelig fra: <https://www.barel.no/about-barel/> (Lest: 13.02.2023).

Barentssekretariatet (3)

Barentssekretariatet (2020) Hva er Barentskult? Tilgjengelig fra:

<https://barents.no/nb/nyheter/2020/hva-er-barentskult> (Lest: 05.03.2023).

Barentssekretariatet (2021) Da det hele startet i 1993 Tilgjengelig fra:

<https://barents.no/nb/da-det-hele-startet-i-1993> (Lest: 05.03.2023).

Barentssekretariatet (2022) Godt naboskap lønner seg. Tilgjengelig fra:

<https://barents.no/nb/godt-naboskap-lonner-seg> (Lest: 05.03.2023).

Bevir, Mark (1)

Bevir, M. (2012) *Governance : a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Brinkmann, Svend (1)

Brinkmann, S., Tanggaard, L. og Hansen, W. (2012) *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Kvalitative metoder en grundbog. Oslo: Gyldendal akademisk.

Broen, Pikene på (1)

Broen, P. p. (2023) *About us pikene.no*. Tilgjengelig fra: <https://www.pikene.no/about-us/> (Lest: 06.03.2023).

DagensPerspektiv (1)

DagensPerspektiv (2003) Barel satser i Barents. Tilgjengelig fra:

<https://dagensperspektiv.no/nyheter/neringsliv/barel-satser-i-barents-> (Lest: 08.03.2023).(Lest: 08.03.2023).

Daniell, Katherine A. (1)

Daniell, K. A. og Kay, A. (2017) *Multi-level governance : conceptual challenges and case studies from Australia*. Acton ACT, Australia: Australian National University Press.

Eikeland, Sveinung (1)

Angell, E., Eikeland, S. og Selle, P. (2010) *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforl.

Fjellheim , Skjalg (1)

Fjellheim , S. (2021) En god nabo må våge å ha sin egen stemme, *nordlys*, 25. Februar
Tilgjengelig fra: <https://www.nordlys.no/en-god-nabo-ma-vage-a-ha-sin-egen-stemme/o/5-124-107796> (Lest: 24.03.2023).

Flinders, Matthew (1)

Bache, I. A. N. og Flinders, M. (2004) *Multi-level Governance and British Politics*, i. Oxford:
Oxford: Oxford University Press.

Flinders, Matthew V. (1)

Bache, I. og Flinders, M. V. (2004) *Multi-level governance*. Oxford ;,New York: Oxford
University Press.

Fordal, Lars Georg (1)

Fordal, L. G. (2022) *Intervju til masteroppgave*. Jensen, V. F. red.

Fors, Bjarg Schwenke(1)

Fors, B. S. (2019) Border Performances: Politics, art and tourism where Norway meets
Russia. Tilgjengelig fra: <https://munin.uit.no/handle/10037/14645> (Lest: 13 april).

Forsvarsdepartementet (1)

Forsvarsdepartementet (2023) *Forsvarskommisjonen av 2021*. Forsvarsdepartementet.
regjeringen.no: Regjeringen 364 s. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>

Fossåskaret, Erik (1)

Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2014) *Skapte virkeligheter : om produksjon og tolkning av
kvalitative data*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.

Fremskrittspartiet, Høyre. (1)

Fremskrittspartiet, H. (2013) Politisk plattform, 1-75. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> (Lest: 03.02.2023).

Fylkeskommune, Troms og Finnmark (3)

Fylkeskommune, T. o. F. (2023a) Arktis. Tilgjengelig fra:
<https://www.tffk.no/tjenester/internasjonalt/arktis/> (Lest: 01.03.2023).

fylkeskommune, T. o. F. (2023b) Om europaengasjementet Tilgjengelig fra:

<https://www.tffk.no/tjenester/internasjonalt/europasamarbeid/om-europaengasjementet/> (Lest: 01.03.2023).

fylkeskommune, T. o. F. (2023c) Regionalt nordområdeforum Tilgjengelig fra:

<https://www.tffk.no/tjenester/internasjonalt/regionalt-nordomradeforum/> (Lest: 02.03.2023).

Hansen, Wenche (1)

Brinkmann, S., Tanggaard, L. og Hansen, W. (2012) *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Kvalitative metoder en grundbog. Oslo: Gyldendal akademisk.

Haugseth, Peter (1)

Haugseth, P. (2022) *Intervju til masteroppgave*. Jensen, V. F. red.

Høyre (1)

Høyre (2023) Utenriks og bistand Tilgjengelig fra: <https://hoyre.no/politikk/var-politikk/utenriks-og-bistand/> (Lest: 21.02.2023).

Jacobsen, Dag Ingvar (1)

Jacobsen, D. I. (2022) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utgave. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Katherine, A. Daniell (1)

Katherine, A. D. og Adrian, K. (2017) *Multi-level Governance: An Introduction*, i: ANU Press, s. 3-32.

Kay, Adrian (1)

Daniell, K. A. og Kay, A. (2017) *Multi-level governance : conceptual challenges and case studies from Australia*. Acton ACT, Australia: Australian National University Press.

Kimek (2)

Kimek (2022) One of the northernmost workshops in the world. Tilgjengelig fra: <https://www.kimek.com/about-us> (Lest: 15.03.2023).

Kimek (2023) *Søknad om - Bedriftsrettet-/etablererstøtte*. SVK Tilgjengelig fra: <https://innsyn.onacos.no/sorvaranger/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=1100030400&dokid=60472&versjon=1&variant=A&>

Kirkenes, Visist (1)

Kirkenes, V. (2020) Kirkenes historie. Tilgjengelig fra:

<https://www.visitkirkenes.info/aboutkirkenes/kirkenes-historie/#:~:text=Omr%C3%A5det%20rundt%20Kirkenes%20var%20et,kirke%20ble%20bygget%20i%201862.&text=Bare%20noen%20f%C3%A5%20familier%20bodde,jernmalm%20ble%20oppdaget%20i%20n%C3%A6rheten.> (Lest: 31.01.2023).

Klemetzen, Irmelin. Pettersson, Ann P (1)

Klemetzen, I. P., Ann P (2016) Kald krig, det er noe de driver med i Oslo. En studie av lokal utenrikspolitikk i Sør-Varanger kommune, 117. Tilgjengelig fra: <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/2398093> (Lest: 07.09.2022).

Kolarctic (1)

Kolarctic (2015) THE KOLARCTIC CBC PROGRAMME

2014–2020, 93. Tilgjengelig fra: <https://kolarctic.info/wp-content/uploads/2016/10/jop-approved-18122015-ec.pdf> (Lest: 02.03.2023).

Kommunalkomiteen (1)

Kommunalkomiteen (2002) *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør*. Stortinget.no: Stortinget. 30 s. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2001-2002/inns-200102-268/?lvl=0>

kommune, Sør-Varanger (3)

kommune, S.-V. (2008) *Felles erklæring om tvillingby* Sør-Varanger kommune 1s. Tilgjengelig fra: <https://www.sor-varanger.kommune.no/getfile.php/833040.652.ywactyfvxs/Felles+erkl%E6ring+om+tvillingbyer+Kirkenes+Nikel.pdf>

kommune, S.-V. (2012) Grenseboerbevis innføres pr 29. mai 2012. Tilgjengelig fra: <https://www.sor-varanger.kommune.no/grenseboerbevis-innfoeres-pr-29-mai-2012.5056073-17830.html> (Lest: 15.02.2023).

kommune, S.-V. (2016) *Plan for samarbeid mellom Sør-Varanger kommune, Finnmark fylke og Petsjenga rajon, Murmansk oblast for perioden 2016-2019: Sør-Varanger kommune* 3s. Tilgjengelig fra: <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fsor-varanger.custompublish.com%2Fgetfile.php%2F3472481.652.ebaufpptxb%2FPlan%2Bfor%2Bsamarbeid%2BSVK-Petsjenga%2B2016-2019%2Bnorsk.pdf&psig=AOvVaw3drjxT1lvWHmgzzyng-Jx&ust=1682847441765000&source=images&cd=vfe&ved=0CAQQjB1qFwoTCJiJvLDIzv4CFQAAAAAdAAAAABAE>

Lindbeck, Johannes (1)

Lindbeck, J. (2023) Satser på tross av tøft år, fremtiden er lys, *iFinnmark* 4.mars. Tilgjengelig fra: https://www.ifinnmark.no/satser-pa-tross-av-toft-ar-fremtiden-er-lys/s/5-81-1761124?fbclid=IwAR2QO06fZH62_S6QLS3dksrKYV926Fa4oE11gefwdw0wl1E8cabCnjLW61dA (Lest: 11.03.2023).

Nilsen, Thomas (1)

Nilsen, T. (2010) Norsk-russisk samarbeidssuksess i *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.

Nissen, Thor Krefting (1)

Nissen, T. K. (2021) Regjeringens totalt uansvarlige krigsavtale med USA, *Nordnorsk debatt*, 24.september Tilgjengelig fra: <https://www.nordnorskdebatt.no/regjeringens-totalt-uansvarlige-krigsavtale-med-usa/o/5-124-141602> (Lest: 24.03.2023).

NRK (1)

NRK (2007) Putin langer ut mot USA og Vesten. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/urix/putin-langer-ut-mot-usa-og-vesten-1.1806368> (Lest: 27.01.2023).

NTNU (1)

NTNU (2023) Strategi og budsjett - definisjon av begreper. Tilgjengelig fra: <https://i.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/Strategi+og+budsjett+-+definisjon+av+begreper#:~:text=man%20kommer%20dit.-,Strategidokument,visjon%2C%20utfordringer%20og%20strategiske%20m%C3%A5l>. (Lest: 01.05.2023).

Nyseth, Torill (1)

Viken, A. og Nyseth, T. (2009) Kirkenes – A Town for Miners and Ministers, i, 1 utg.: Taylor & Francis, s. 53-72.

Piattoni, Simona (2)

Piattoni, S. (2009) Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis, *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>

Piattoni, S. (2010) *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford: Oxford University Press.

Rafaelsen , Rune (1)

Rafaelsen , R. (2023) *Intervju tilknyttet masteroppgave*. Jensen, V. F. red.

Regjeringen (3)

Regjeringen (2014) Delelinjeavtalen med Russland Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/delelinjeavtalen-med-russland/id2008645/> (Lest: 27.01.2023).

Regjeringen (2021) Om Barentssamarbeidet. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/barentssamarbeidet1/id2008480/> (Lest: 27.01.2023).

Regjeringen (2022) Krisepakke til næringslivet i Øst-Finnmark Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krisepakke-til-naringslivet-i-ost-finnmark/id2904665/> (Lest: 23.02.2023).

Reitan, Marit (1)

Reitan, M., Saglie, J. og Smith, E. (2012) *Det Norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt.

Saglie, Jo (1)

Reitan, M., Saglie, J. og Smith, E. (2012) *Det Norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt.

Samuelsen, Geir; Lieungh, Erik; Hykkerud, Erlend (1)

Samuelsen, G. L., Erik; Hykkerud, Erlend (2019) Dette bør du vite om frigjøringen av Øst-Finnmark, 27.01.2023. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/dette-bor-du-vite-om-frigjoringen-av-ost-finnmark-1.14749981>.

Selle, Per (1)

Angell, E., Eikeland, S. og Selle, P. (2010) *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforl.

Senterpartiet, Arbeiderpartiet. (1)

Senterpartiet, A. (2021) Hurdalsplattformen Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf> (Lest: 03.02.2023).

Senterpartiet, Arbeiderpartiet. Sosialistisk Venstreparti. (2)

Senterpartiet, A. S. V. (2005) Plattform for regjeringssamarbeidet mellom

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet

2005-09, 1-73 Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf (Lest: 03.02.2023).

Senterpartiet, A. S. V. (2009) *Politisk plattform for*

flertallsregjeringen, utgått av

Arbeiderpartiet,

Sosialistisk Venstreparti



og Senterpartiet: regjeringen.no. 76 s. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

Smith, Eivind (1)

Reitan, M., Saglie, J. og Smith, E. (2012) *Det Norske flernivødemokratiet*. Oslo: Abstrakt.

Stephenson, Paul (1)

Stephenson, P. (2013) Twenty years of multi-level governance: "Where dose it come from? What is it? Where is it going?", *Journal of European public policy*, 21. Tilgjengelig fra: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13501763.2013.781818?needAccess=true&role=button> (Lest: 13.02.23).

Støre, Jonas Gahr (1)

Støre, J. G. (2008) *Tvillingby brevet*. Utenriksdepartementet. Sør-Varanger Kommune 1s. Tilgjengelig fra: <https://www.sor-varanger.kommune.no/tvillingbyer-twin-cities-kirkenes-og-nikel.4547756-122792.html>

Svanes, Kristian (1)

Svanes, K. (2023) *Intervju til masteroppgave*. Jensen, V. F. red.

Sydvaranger (1)

Sydvaranger (2022) Historie. Tilgjengelig fra: <https://www.sydvarangergruve.no/historie> (Lest: 31.01.2023).

Tanggaard, Lene (1)

Brinkmann, S., Tanggaard, L. og Hansen, W. (2012) *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Kvalitative metoder en grundbog. Oslo: Gyldendal akademisk.

Thuen, Trond (1)

Thuen, T. (1993) Two Epochs of Norwegian-Russian trade relations: From symmetry to asymmetry, *Acta Borealia*, 10(2), 3-18. <https://doi.org/10.1080/08003839308580426>

Tromsø, Universitetet i (1)

Tromsø, U. i. (2020) About us – The Barents Institute. Tilgjengelig fra: <https://en.uit.no/enhet/bai/omoss> (Lest: 06.03.2023).

Tvedt, Eiving & Sørensen, Harald (1)

Tvedt, E. S., Harald (2013) Grensehandel ved den norskrussiske grensen 126. Tilgjengelig fra: https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/194307/Tvedt_og_Soerensen.pdf?sequence=1 (Lest: 12.04.2023).

Utenriksdepartementet (6)

Utenriksdepartementet (2006) Regjeringens nordområdestrategi. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf> (Lest: 03.02.2023).

Utenriksdepartementet (2011) *Nordområdene*. Utenriksdepartementet: Regjeringen 134 s.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a0140460a8d04e4ba9c4af449b5fa06d/no/pdfs/stm201120120007000dddpdfs.pdf>

Utenriksdepartementet (2012) Nordområdene: Visjoner og virkemidler - en kortversjon.

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/ud_nordomrodene_no_web.pdf (Lest: 03.02.2023).

Utenriksdepartementet (2017) Nordområdestrategi - mellom geopolittikk og samfunnsutvikling. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/strategi_nord_2017_d.pdf (Lest: 03.02.2023).

Utenriksdepartementet (2020a) Ansvarsområder og oppgaver i Utenriksdepartementet.

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/id838/> (Lest: 05.03.2023).

Utenriksdepartementet (2020b) Meld.St.9 (2020-2021, Mennesker, muligheter og norske interesser i nord, (1-193). Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/268c112ec4ad4b1eb6e486b0280ff8a0/no/pdfs/stm202020210009000dddpdfs.pdf> (Lest: 03.02.2023).

utvikling, Sør-Varanger (2)

utvikling, S.-V. (2016) *Omstillingsplan 2016–2022*

Sør-Varanger kommune. sorvarangerutvikling.no. 23 s. Tilgjengelig fra:

<https://sorvarangerutvikling.no/wp-content/uploads/2021/04/Omstillingsplan-Sor-Varanger-vedtatt-av-kommunestyret-15.-juni-2016.pdf>

utvikling, S.-V. (2023) Om oss. Tilgjengelig fra: <https://sorvarangerutvikling.no/om-oss/> (Lest: 08.03.2023).

Viken, Arvid ; (1)

Viken, A. og Nyseth, T. (2009) Kirkenes – A Town for Miners and Ministers, i, 1 utg.: Taylor & Francis, s. 53-72.

Vårdal, Leonhard ; Overland, Jan-Arve; Zakariassen, Eivind Sehested (1)



Vårdal, L. O., Jan-Arve; Zakariassen, Eivind Sehested (2020) Kommunene. Tilgjengelig fra:
<https://ndla.no/subject:1:470720f9-6b03-40cb-ab58-e3e130803578/topic:1:3d26f57e-a8c9-45e5-bc57-2d31df53f969/topic:1:27f37dfa-783e-4c3e-a52e-406ab0741b25/resource:ad4432c2-4f71-4007-a512-613dafa6f61f> (Lest: 06.01.2023).

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide: Mellom stat og stormakt

Intervjuet foretas på grunnlag av at det anses som en nødvendighet for å besvare masteroppgaven i statsvitenskap avlagt ved UiT. Formålet med intervjuet er å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan har Sør-Varangers unike geografiske posisjon påvirket deres utøvelse av utenrikspolitikk?

Gitt at kommuner i Norge ikke foretar sin egne utenrikspolitikk vil også utenriksdepartementet ha en utpreget rolle i spørsmålene i intervjuet. Mer konkret hvordan intervjuobjektene oppfatter forholdet mellom nasjonal og lokal politikk. Det gjøres oppmerksom på at intervjuguiden vil ha et historisk perspektiv som går fra 2007 opp til Russland sin invasjon av Ukraina i februar 2022. Samtales skal altså ikke sentreres rundt dagens situasjon og veien videre derfra.

Intervjuet vil være utformet semi-strukturert. Dette begrunnes med at intervjuobjektene kommer fra vidt forskjellige sektorer. Utfra dette vil snevre spørsmål ikke gi et godt svargrunnlag for alle deltakerne.

Spørsmål 1: Hvordan utøver du og din institusjon politikk opp mot Russland?

Spørsmål 2: På hvilke områder opplever du lokalpolitikken møter utenrikspolitikken?

Spørsmål 3: Hvilke aktører i Sør-Varanger kommune anser du som de mest sentrale i etableringen av politikk opp mot Russland? Utdyp hvorfor.

Spørsmål 4: Hvordan vil du beskrive samarbeidet/dialogen mellom din institusjon og utenriksdepartementet?

Spørsmål 5: Er din institusjon delaktig i utforming av utenrikspolitikk? Tilstrekkelig(mer/mindre)?

Spørsmål 6: Opplever du noen gang at din institusjon eller andre lokale aktører viker fra utenrikspolitikken i møte med Russland?

Spørsmål 7: Har du opplevd konflikt med sentrale politiske aktører/institusjoner i spørsmål om utenrikspolitikk opp mot Russland?



**Spørsmål 8: Opplever du samarbeidet/dialogen mellom utenriksdepartementet og lokale institusjoner/aktører fungerer godt i perioder som krever stor omstilling?
Annektering av krim/implementering av sanksjoner i 2022.**

Spørsmål 9: Oppfatter du at fylkeskommunen er et viktig ledd i kommunikasjonen mellom det nasjonale og lokale nivået, og i utarbeidelsen/utøvelsen av utenrikspolitikk?

Spørsmål 10: Ser du noen tydelig utviklingstrekk i samarbeidet mellom nasjonale og lokale institusjoner/aktører knyttet til utarbeidelsen og utøvelsen av utenrikspolitikk? Gjerne fra 2007 og ut.

Spørsmål 11: Ut fra dine erfaringer, hva er de viktigste aspektene i dannelsen av politikk opp mot Russland?

Vedlegg 2: Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet

‘Mellom stat og stormakt’?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å innhente informasjon om utenrikspolitikk i Sør-Varanger. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Intervjuet foretas på grunnlag av at det anses som en nødvendighet for å besvare masteroppgaven i statsvitenskap avlagt ved UiT. Formålet med intervjuet er å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan har Sør-Varangers unike geografiske posisjon påvirket deres utøvelse av utenrikspolitikk?

Det er mange aspekter som er viktig å inkludere for å gi et tilstrekkelig svargrunnlag til et så komplekst spørsmål. Gitt at kommuner i Norge ikke foretar sin egne utenrikspolitikk er naturligvis utenriksdepartementet og offisielle publiseringer fra dem noe som vil utgjøre en stor del av oppgaven. Slik offisielle dokumenter tilknyttet utenrikspolitikk finner vi naturligvis ikke på kommunalt nivå. Utfra dette er det nødvendig å foreta intervjuer for å best mulig belyse hvordan denne politikken utspiller seg hos forskjellige aktører og institusjoner.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Tromsø er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta i dette intervjuet har blitt informert om at du kan være en stor ressurs med relevante innspill i sammenheng med oppgavetemaet. Utfra din kompetanse har jeg blitt anbefalt å kontakte deg, og fått opplysningene til å gjøre det gjennom en kontaktperson i barens sekretariat.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i intervju som vil ta rundt 60 minutter. Intervjuet sentrerer seg rundt hvordan utenrikspolitikk utspiller seg i Sør-Varanger, hvilke aktører som tar del i denne politikken og hvem som setter føringene for den. Utenriksdepartementet vil i sammenheng med dette også vektlegges i intervjuet, hovedsakelig forholdet mellom utenriksdepartementet og de lokale aktørene i Sør-Varanger.

Det vil bli gjort lydopptak under intervjuet. Dette er for å sikre at ingen svar eller formuleringer faller bort underveis i intervjuet, og for å kunne foreta en fullstendig transkribering etter intervjuet er gjort.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

De eneste som vil ha tilgang til dine opplysninger er studenten som utfører masteroppgaven og veileder. Ytterligere tiltak for å sikre personopplysninger er også tatt. Passord beskyttet ekstern minnepinne og kryptert harddisk er eksempler på slike tiltak. Videre vil intervjuet lagres med en kode som erstatter ditt navn og kontaktopplysninger.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 25.05.2023. Ved oppgaveinnlevering og registrert sensur vil utestående datamateriale tilknyttet oppgaven bli slettet. Det vil si at ingen vil lengre ha tilgang til intervjuet eller dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Tromsø har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Tromsø, ansvarlig veileder Hans-Kristian Hernes kan kontaktes gjennom følgende: hans-kristian.hernes@uit.no eller +47 77 64 56 02.

Vårt personvernombud: Joakim Bakkevold. Kontaktes på personvernombud@uit.no eller 776 46 322/976 915 78.

-

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.



Med vennlig hilsen

Vebjørn Flø Jensen, masterstudent i statsvitenskap i UiT.

Hans-Kristian Hernes, Professor i statsvitenskap, veileder for prosjektet. -----

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Mellom stat og stormakt*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes. For eksempel tittel, ansvarsområde, eller arbeidsplass.
- at mine personopplysninger lagres til prosjektslutt gjennom en kode. Disse opplysningene holdes tilgjengelig til oppgaveslutt hvis de skulle vise seg å være av relevans.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

848980

Vurderingstype

Standard

Prosjekttittel

Masteroppgave statsvitenskap UIT

Behandlingsansvarlig institusjon

UiT Norges Arktiske Universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig

Hans-Kristian Hernes

Student

Vebjørn Flø Jensen

Prosjektperiode

01.10.2022 - 30.05.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Særlige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Uttrykkelig samtykke (Personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.05.2023.



