



MASTEROPPGAVE I STATSVITENSKAP

NORSK-RUSSISK FORVALTNINGSSAMARBEID I BARENTSHAVET:

SEKTOROVERGRIPENDE GRENSESAMARBEID
ELLER
GRENSEOVERSKRIDENDE SEKTORSAMARBEID?



JAKOB NIELSEN ØIEN

DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET
Institutt for Statsvitenskap
Universitetet i Tromsø
Våren 2007

”I Russland kan alt skje!”

(Øyvind Nordsletten, Norsk Ambassadør i Moskva)

Forord

Norsk-russiske samarbeidsrelasjoner har de siste årene blitt en svært viktig del av norsk nordområdepolitikk. Jeg har siden jeg begynte å studere hatt en interesse for Russland og de relasjoner Norge har hatt med landet. De siste årene har helhetlig forvaltning blitt stadig mer populært, samtidig som nordområdene har blitt en mer relevant arena for petroleumsvirksomhet. Dette har ført til at Norge har sett nytten i et bedre forvaltningssamarbeid med Russland, og ønsket om overgang til helhetlig forvaltning har i denne sammenheng blitt ansett som avgjørende for en forsvarlig forvaltning av Barentshavet som helhet. Det har parallelt med norske politikeres visjoner om forvaltningssamarbeid kommet til overflaten noen bekymringer om hvordan man skal kunne gjennomføre helhetlig forvaltning i samarbeid med Russland. Skillet mellom de to landene dreier seg om mer enn språk. Jeg ønsket å utrede dette nærmere fordi det på sikt kommer til å bli mer aktuelt på grunn av den økende aktiviteten i de nordlige havområdene.

En masteroppgave er et stort prosjekt, og siden jeg det siste semesteret har vært i full jobb ved siden av studiene har det vært ekstra krevende. Likevel har det vært svært lærerikt, og jeg har fått sjansen til å fordype meg ytterligere i det forunderlige landet i øst.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Alf Håkon Hoel som var positiv til ideen min, og som har bakket meg opp hele veien. Jeg har alltid fått rask tilbakemelding og konstruktiv kritikk på det jeg har levert, noe som er svært viktig i en såpass lang og arbeidskrevende prosess som en masteroppgave faktisk er.

Jeg vil også få lov til å takke alle mine medstudenter på lesesalen for et fantastisk arbeidsmiljø og en sosial ramme rundt det hele. Nyttige og unyttige diskusjoner på pauserommet er alltid en fryd, og viktig for at man ikke skal forsvinne helt inn i sin egen lille verden. En stor takk rettes også til Statssekretær Henriette Westhrin i Miljøverndepartementet for at jeg fikk være med den norske delegasjonen til den Blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen i Moskva i høst. Takk også til alle informantene mine for nyttig informasjon. Helt til slutt må jeg takke mamma, pappa for korrekturlesning og mine kjære søstre for moralsk støtte.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1. Innledning	5
1.1 Tematikk	5
1.2 Problemstilling	6
1.2.1 Operasjonalisering av problemstillingen	8
1.3 Metodiske betraktninger	12
1.4 Disposisjon	13
2. Teori	14
2.1 Innledning	14
2.2 Sabatier & Mazmanians perspektiv på implementering	15
2.3.1 Generelle trekk	15
2.2.2 Første betingelse: Teoretisk gjennomførbarhet	17
2.2.3 Andre betingelse: Utvetydige retningslinjer og strukturering av implementeringsprosessen	17
2.2.4 Tredje betingelse: kompetent ledelse	19
2.2.5 Fjerde betingelse: støtte fra organiserte grupper	19
2.2.6 Femte betingelse: prioritering over tid	20
2.2.7 Videre bruk av teorien	20
2.4 Andre viktige perspektiver	22
2.4.1 Overordnede betraktninger	22
2.4.2 Offentlig forvaltning og byråkrati	22
2.4.3 Perspektiver på russisk kulturhistorie	24
2.4.4 Forvaltningsnivåer i Russland	24
2.5 Internasjonalt samarbeid	25
2.5.1 Havrettskonvensjonen	26
3. Norsk-russisk samarbeid	30
3.1 Innledning	30
3.2 Struktur og innhold	30
3.2.1 Norsk-russisk samarbeid: fiskeri	30
3.2.2 Norsk-russisk samarbeid: miljø	32

3.2.3 Andre samarbeidsregimer	33
3.3 Avtaler og arbeid	35
3.3.1 Traktatverket: mål og satsningsområder.....	35
3.3.2 Forvaltningsregimene i arbeid	38
3.4 Oppsummering	40
4. Drivkrefter bak utvidet samarbeid	41
4.1 Innledning	41
4.2 Økosystembasert forvaltning.....	42
4.2.1 Definitoriske vurderinger	42
4.2.2 Petroleum.....	44
4.2.3 Fiskeri	45
4.2.4 Sjøtransport.....	46
4.2.5 Samlet påvirkning.....	46
5. Miljøforståelse og kultur	49
5.1 Innledning	49
5.2 Kulturhistorisk tilbakeblikk.....	49
5.2.1 Den slavisk ortodokse sivilisasjon.....	50
5.3 Holdninger til miljø og ressursforvaltning	52
5.3.1 Innledende betraktninger	52
5.3.2 Miljøsituasjonen i Nordvest-Russland.....	52
5.3.3 Norske holdninger til miljø.....	53
5.3.3 Russiske holdninger til miljø.....	54
5.4 Oppsummering	55
6. Forvaltningstradisjon og implementering.....	57
6.1 Innledning	57
6.2 Norsk forvaltningstradisjon	57
6.2.1 Overordnede betraktninger	57
6.2.2 Forvaltnings- og saksbehandlingsrutiner.....	57
6.2.3 Ansvarsfordeling og forvaltningsnivå	60
6.2.4 Mål og måloppnåelse.....	63
6.3 Russisk forvaltningstradisjon	63
6.3.1 Innledende betraktninger	63
6.3.2 Forvaltnings- og saksbehandlingsrutiner.....	64
6.3.3 Ansvarsfordeling og forvaltningsnivå	66

6.3.4 Mål og måloppnåelse.....	70
6.4 Oppsummering	71
7. Avslutning	72
7.1 Innledning.....	72
7.2 Analytisk rekapitulering	72
7.3 Utsikter framover.....	74
Litteraturliste	77

DEL I

—

FORANLEDNINGER

1. Innledning

1.1 Tematikk

Nordområdene har de siste årene vært blant de høyest prioriterte og mest profilerte områdene for norsk ressurs-, utenriks og miljøpolitikk. Nord-Norge, Svalbard og Barentshavet har vært omtalt daglig, og det har nærmest blitt en klisjé at områdene i miljømessig forstand er blant de mest sårbare, samtidig som de er i besittelse av noen av de mest verdifulle ressursene i verden. Det snakkes mye – og ofte selvmotsigende – om miljøprioriteringer og verdiskapning, og hvilket dilemma norske myndigheter står overfor når retningen for framtidig politikk skal stakes ut. Med hensyn til Barentshavet er det samtidig gitt at norske myndigheter ikke kan gjøre dette alene. Norge deler Barentshavet med Russland og er i følge havrettskonvensjonen pliktig til å samarbeide om forvaltning med stater som deler de samme ressursene. Dette er ikke noe som Norge stikker under en stol. Norske myndigheter er derimot meget klar på at en førsteprioritet er å utvikle samarbeidet med Russland til å gjelde flere områder, og til det bedre på alle områdene (St. meld. nr. 30, 2004-2005 s. 22-23, 29-31, 33; St. meld. nr. 8, 2005-2006 s. 17, 21, 120-122).

Noe som ikke får så mye omtale er de utfordringer slike utstrakte samarbeidsregimer står ovenfor. Selv om det finnes mange eksempler på vellykkede prosjekter, er det grunn til å tro at framtidig utvidelser av samarbeidet vil by på problemstillinger av en ny art. Bakgrunnen for denne påstanden er at vitenskapene har avdekket nye metoder for ressursforvaltning som vil være krevende i mellomstatlig samarbeid og kanskje særlig mellom Norge og Russland. Samarbeidssituasjonen bedres heller ikke av at viktigheten av petroleumsressurser bare vil bli større i årene som kommer, og at politiske prioriteringer derfor vil bli presset i retning av verdiskapning i stedet for bærekraft og miljø.

Dersom man ser tilbake på de erfaringene som norske myndigheter har gjort med hensyn til samarbeid med Russland, så er de mildt sagt blandede. Et av de store stridstemaene har vært og er fortsatt delelinjeforhandlingene i nord. Bakgrunnen for uenigheten er at de to statene legger forskjellige prinsipper til grunn for grensedragningen mellom de to landenes økonomiske soner.

I Norge snakkes det for tiden mye om helhetlig eller sektorovergripende forvaltning. Grunnen til at dette har fått mye oppmerksomhet er at man har innsett viktigheten av å ta hensyn til økosystemene i forbindelse med havforvaltning. For å kunne forvalte et havområde med utgangspunkt i økosystemene, må sektorene som har ansvar for forskjellige deler av økosystemene kunne samkjøre sitt arbeid. I denne sammenheng har det blitt diskutert hvor mange problemer det vil medføre for de norske departementene og samkjøringen av deres arbeid (Hoel & Sydnes 2006). Samtidig er disse utfordringene mindre diskutert i forhold til samarbeid med Russland. Geir Hønneland (2006b) nevner i en artikkel i samme tidsskrift (og en rekke andre steder, Hønneland 2003, 2005 og Hønneland & Jørgensen 2006) at miljøvern generelt og sektorovergripende samarbeid spesielt står svært svakt i russisk forvaltningstradisjon. En gjennomføring av helhetlig forvaltning i samarbeid med Russland vil med tanke på russernes sterke tradisjon for sektorbasert forvaltning by på betydelige utfordringer. Russisk sektortradisjon preges fortsatt av arven fra Sovjetunionen, og er dermed mer dyptgripende enn vi er vant til i norsk forvaltning.

Andre forskjeller som kan bli utfordrende er kulturelle (sivilisatoriske) og ideologiske forskjeller og manglende forståelse/toleranse overfor disse, forskjellig oppfatning av naturen og utvinning/forvaltning av ressurser, i tillegg til et helt annet forhold mellom folk og stat i Russland enn på norsk side. Dette er variabler som vi skal sette i sammenheng og bruke mye i den kommende analysen.

1.2 Problemstilling

Spørsmålet som reises i denne oppgaven er hvordan forskjeller mellom norsk og russisk forvaltningstradisjon kan by på utfordringer for framtidig utvidet samarbeid om ressursforvaltningen i Barentshavet, og da særlig i forhold til den mye omtalte helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet. Selv om planene for helhetlig forvaltning foreløpig bare gjelder for norsk del av Barentshavet, har det i Norge vært uttalt på høyeste politiske nivå at et framtidig mål er at en slik plan skal kunne utarbeides for hele Barentshavet i samarbeid med Russland.¹ I tillegg er det på grunn av økosystemenes kompleksitet vanskelig å se for seg at en helhetlig havforvaltning på norsk side vil kunne bli særlig effektiv dersom ikke de samme

¹ Uttalt av Utenriksminister Jonas Gahr Støre i hans tale på Norsk Petroleumsforenings konferanse i Oslo, 24. november 2005 og ved flere andre anledninger.

prinsipper og konsepter ligger til grunn for forvaltningen også på russisk side. Det overordnede spørsmålet som oppgaven belyser er således:

- Hvordan er utsiktene for utvidet samarbeid mellom Norge og Russland om helhetlig forvaltning av Barentshavet?

Det er mange variabler som er interessant i denne sammenhengen i form av forskjeller mellom Norge og Russland. Forskjellene er store på mange områder, men det er noen elementer som er man har gjort erfaringer med i tidligere samarbeid, og som i forbindelse med helhetlig forvaltning kommer ekstra klart fram. Etter at helhetlig forvaltning kom på den politiske dagsorden, har det i litteraturen blitt konstatert at det er store forskjeller på norsk og russisk forvaltningstradisjon og miljøforståelse. Det har vært etterlyst en redegjørelse for hvor disse forskjellene har sitt utspring og hvordan disse forskjellene kan påvirke samarbeid om helhetlig forvaltning. Flere av mine intervjuobjekter påpekte også at vi mangler kunnskap om hvordan de historiske og kulturelt forankrede forskjeller mellom Norge og Russland gjenspeiles de to landenes forvaltninger, og hvordan dette kan skape problemer i forhold til samarbeid om helhetlig forvaltning av Barentshavet. Mer konkret har jeg identifisert følgende flaskehalsersom bør undersøkes nærmere for å finne svar på problemstillingen over:

- Hvilke forskjeller mellom norsk og russisk miljøforståelse og forvaltningstradisjon vil kunne være til hinder for samarbeidet?
- Hvordan vil disse forskjellene kunne påvirke:
 - a) Samarbeid om en helhetlig eller sektorovergripende *forvaltningsplan* for *hele* Barentshavet?
 - b) Utsiktene for etablering av et effektivt sektorovergripende *forvaltningsregime* for *hele* Barentshavet?
- Hvordan kan ufordelaktige forutsetninger for implementering skape problemer for planer om helhetlig forvaltning?

Disse spørsmålene søkes belyst gjennom å se på tidligere og pågående samarbeidsregimer, slik at man kan bygge på erfaringene fra disse når samarbeidet skal videreutvikles. Det vil da være naturlig å se nærmere på to av de best etablerte samarbeidsregimene som eksisterer i dag, nemlig regimene for fiskeri og miljø. Jeg har valgt å trekke disse fram på grunn av deres

relevans i forhold til planene om utvidelser av næringsaktivitet og deres viktighet i forhold til helhetlig ressursforvaltning.

I fiskerisektoren har man over lengre tid hatt et fungerende samarbeidsregime som mange andre kyststater misunner oss. Norge og Russland har erkjent sine forpliktelser i forhold til Havrettskonvensjonen, og innledet allerede i 1974 et samarbeid om forvaltning av felles fiskebestander. Selv om regimet har vært sett på som svært vellykket, har det vært problemer – delvis relatert til andre problemstillinger som uenighet om jurisdiksjon og kontrollmyndighet. På miljøsektoren har man også hatt et samarbeidsregime som har blitt betegnet som vellykket,² selv om det har vært gjenstand for betydelige utfordringer på grunn av at næringsrelatert verdiskapning og miljøhensyn ofte kommer i konflikt. Som vi skal se kan problemstillinger i begge samarbeidsordningene relateres til forskjeller i miljøforståelse og forvaltningstradisjon mellom de to landene. Disse forskjellene er igjen forankret i det man kan kalle kulturelle eller sivilisatoriske forskjeller, noe jeg vil komme tilbake til i kapittel 5.

1.2.1 Operasjonalisering av problemstillingen

I problemstillingen over kan det trekkes det fram noen begreper som trenger operasjonalisering. Operasjonalisering innebærer her noe mer enn definering i tradisjonell forstand. Man er i tillegg til å vite hva begrepene betyr interessert i å sette dem i sammenheng med oppgavens tema og problemstilling, slik at det lettere går fram hva slags informasjon man er ute etter å finne gjennom analysen. Det handler om å forankre begrepene i den virkeligheten som drøftingen tar utgangspunkt i slik at begrepene ikke tillegges en annen betydning enn det som er relevant for analysen.

Det kan påpekes seks elementer i den kommende analysen som særlig trenger en slik forankring: helhetlig forvaltningsplan, sektorovergripende forvaltningsregime, utvidet samarbeid, miljøforståelse, forvaltningstradisjon, og effektivitet. Først skal jeg imidlertid omtale regime på generell basis da de nåværende forvaltningsregimene på flere punkter skiller seg fra de man kan se for seg å utvikle i framtiden.

² Evalueringer gjort av forskere ved Fridtjof Nansens Institutt og av Riksrevisjonen konkluderer begge med at Miljøvernkommisjonens arbeid har vært vellykket på flere områder. Dette vil vi komme tilbake til nedenfor.

Et *regime* er ifølge Berntsen (2001) ”en måte å organisere politisk beslutningsaktivitet på” (s.234). En definisjon, sier hun, vil ta to retninger: På den ene siden er et regime i tradisjonell forstand en måte å organisere politisk makt innenfor staten gjennom territoriale grenser, mens man på en andre siden har en bredere definisjon hvor regimer er ”et sett av implisitte eller eksplisitte prinsipper, normer, regler og beslutningstakingsprosedyrer innenfor et avgrenset politikkområde på den internasjonale arena”. Sistnevnte definisjon er nok den som passer best i denne sammenheng, da den er mer spesifikt innrettet mot internasjonale relasjoner.

Utvikling av en *helhetlig forvaltningsplan* for Barentshavet er et mål som har blitt uttalt av norske myndigheter ved flere anledninger (St. meld. nr. 12, 2001-2002, nr. 30, 2004-2005, nr. 8, 2005-2006). Formålet med en slik plan er

”(...) å etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, sjøtransport og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Behovet for å redusere den totale belastningen vil lettere kunne identifiseres og tiltak vil i større grad enn i dag kunne vurderes på tvers av sektorer.” (St. meld. nr. 30, 2004-2005:37)

Poenget med en helhetlig forvaltningsplan er å gi en grundig beskrivelse av hvordan utviklingen innenfor flere næringer bør samkjøres for å oppnå bedre forvaltning av havområdene. Innenfor eksempelvis sjøtransport, petroleum og fiskeri må man regne med et utstrakt samarbeid der de aktuelle departementene må samkjøre sine virksomheter. Miljøprioriteringer vil måtte stå høyt hos dem alle, noe som vil gi Miljøverndepartementet en viktig rolle. Økosystembasert forvaltning (ØBF) uttrykker i denne sammenheng et spesifikt ønske om å unngå at en av næringene eller en del av en næring blir vektlagt så mye med hensyn til utnytting eller begrensning at det kan gå ut over ett eller flere andre ledd i økosystemet. Det vil være av stor viktighet at de ulike næringene legger til rette for å drive sine virksomheter i fellesskap slik at prioriteringer innenfor en næring ikke kommer i veien for en annen. ØBF er dermed en forutsetning og et ideal for en helhetlig forvaltningsplan. Man har i dag en helhetlig forvaltningsplan for norsk del av Barentshavet og havområdene rundt Lofoten som er under implementering og som skal evalueres i 2010.

Etableringen av et *sektorovergripende forvaltningsregime* vil her regnes som det framtidige og optimale målet med en helhetlig forvaltningsplan for hele Barentshavet. Et slikt regime må

kunne forstås som den faktiske iverksettelsen av forvaltningsplanen gjennom en samkjøring av de regimer som eksisterer allerede. Eksempelvis kan man tenke seg opprettelse av et overordnet sektorovergripende samarbeidsregime for Norges og Russlands forvaltning av Barentshavet. Man har i dag et godt samarbeid på miljøsektoren, fiskerisektoren og innenfor oljevernberedskap, samt at arbeidet pågår med å utvikle samarbeidsregimer for samarbeid om sjøtransport og utvinning av petroleumsressurser. Dersom man ønsker å utvikle et felles helhetlig og sektorovergripende forvaltningsregime for å oppfylle kravene i en helhetlig forvaltningsplan, må man forbedre samarbeidsrutinene og bygge ned barrierene mellom de ulike sektorer slik at man får til en tilfredsstillende samkjøring av arbeidet.

Etableringen av et slikt regime vil nødvendigvis innebære en utvidelse av samarbeidsrelasjonene. *Utvidet samarbeid* defineres, med utgangspunkt i de forskjellige stortingsmeldingene som ligger til grunn for satsningen i nordområdene, som utvidelse av samarbeidet til å gjelde flere områder, og til å innebære dypere og mer forpliktende samarbeidsrelasjoner innenfor alle områdene enn det man har i dag.

Den enkleste formen for et sektorovergripende regime vil være de to statenes etablering av hvert sitt koordinerende organ for samkjøringen av sine departementers/ministeriers arbeid, og eventuelt disse to organenes samarbeid. Et mer ambisiøst prosjekt vil være et koordinerende organ for samkjøring av de aktuelle departementenes og ministerienes arbeid på tvers av grensen. Uansett hva man velger på vil man få problemer i forhold til den hierarkiske organiseringen av samarbeidet fordi det er så store forskjeller i den departementale organiseringen av de to landenes forvaltninger. Operasjonaliseringen av et sektorovergripende forvaltningsregime er i vår sammenheng vanskelig i og med at det enda ikke eksisterer – det eksisterer bare på tegnebrettet som et alternativ for framtidig samarbeid. Dette faktum vanskeliggjør også måling av dets *effektivitet*. Man har ikke mulighet for å måle effektiviteten av et planlagt regime, men man kan muligens i prosessen forut for en eventuell avgjørelse kunne se indikatorer i form av politisk vilje og prestisje, hvor store investeringene er, og hvordan eksperter og deltakere av tidligere prosjekter uttaler seg om det. Muliggjøring av et slikt regime er også avhengig av oppfyllelsen av en viktig betingelse, nemlig enighet. Dersom et sektorovergripende forvaltningsregime for hele Barentshavet skal kunne etableres må de to landene komme til enighet om status for miljøsituasjonen i havområdet, om hva slags virkemidler som skal brukes og hvor de skal settes inn, og ikke minst hvordan samarbeidet skal organiseres. Det er en forutsetning for et helhetlig og sektorovergripende

forvaltningsregime at man klarer å enes mellom Norge og Russland, og mellom de ulike sektorene innad i de to landene om hvilke prinsipper og standarder for forvaltning som skal ligge til grunn for regimet.

Miljøforståelse er et begrep som er vanskelig å definere fordi definisjonen avhenger av svært mange faktorer. Hvordan man forholder seg til miljøet styres i stor grad av hva slags kunnskaper man har. Dersom man innser at ens aktivitet går på akkord med miljøtilstanden, og at det kan by på langsiktige problemer, så vil man ha interesse av å endre sin aktivitet. Dersom man mangler denne kunnskapen vil man uvitende om skaden man påfører miljøet fortsette med aktiviteten så lenge den er til nytte. Dersom dette trekker ut i tid, vil det gi en miljøforståelse som med utgangspunkt i at miljøet er der for å tjene dine aktiviteter og jo lengre dette pågår, jo mer vil en slik miljøforståelse etablere seg som en sannhet. Et annet moment som vil påvirke miljøforståelsen er kulturelle faktorer som er styrende for moral, tilegnelse av kunnskap om miljøet, forholdet til myndigheter, forholdet til lover og regler, og forholdet til andres miljøforståelse. Dette vil bli nærmere utredet i del III.

Forvaltningstradisjon vil i den kommende analysen regnes som den viktigste forklaringsvariabelen, og begrepet vil brukes for å beskrive noen av de prosesser og prosedyrer som kjennetegner forvaltningen på norsk og russisk side. Begrepet ønskes benyttet på en slik måte at det best mulig tilgodeser den avhengige variabelen, utsikter for sektorovergripende forvaltning. Dette inneholder flere elementer. For eksempel vil en del av et lands forvaltningstradisjon være hva slags rutiner (eventuelt fravær av rutiner) for saksbehandling som kjennetegner forvaltningsapparatet. Det går også på ansvarsfordeling både mellom sektorer og mellom nivåer i forvaltningen. Et annet viktig element er forholdet mellom målsetninger og måloppnåelse. Her kan det sprike mellom en tilbøyelighet til å sette for høye mål og ikke nå dem, på den ene siden, eller å sette for lave mål og dermed oppnå lite selv om målene blir oppnådd på den andre siden. En fjerde faktor som spiller inn her, er rutiner for implementering av avtaler for å undersøke på hvilken måte myndighetene i de to landene går fram for å implementere de avtaler som blir utarbeidet i fellesskap. Denne diskusjonen tar også en teoretisk retning da det i følge enkelte perspektiver er en rekke betingelser som må være møtt for at implementering skal bli vellykket. I tillegg spiller organisasjonsstrukturen i de to landenes forvaltningsapparat en viktig rolle fordi dersom store strukturelle endringer er påkrevd for å bedre utsiktene for sektorovergripende forvaltning, så anses det som en meget lang og arbeidskrevende prosess.

Forvaltningstradisjon er en noe utradisjonell forklaringsvariabel, men sammenhengen mellom de forhold som er med på å utvikle forvaltningstradisjonen og den resulterende byråkratiske organiseringen er meget interessant og vil bli belyst i det kommende.

Utsiktene for samarbeid om en helhetlig forvaltningsplan og innføring av et sektorovergripende forvaltningsregime avgjøres i stor grad av hvordan de to landenes forvaltningstradisjoner arter seg i forhold til disse variablene; deres ”score”, dersom man kan bruke et slikt begrep, konseptualiserer deres tilbøyelighet til å starte arbeidet med en slik plan og på sikt etablere et slikt regime.

1.3 Metodiske betraktninger

Denne oppgaven er ment å gi en innføring i- og analyse av status for- og eventuell utvidelse av samarbeidet mellom Norge og Russland, og på bakgrunn av det si noe om utsiktene for videre samarbeid om helhetlig forvaltning av Barentshavet. For å kunne gjøre dette har jeg vært avhengig av å kjenne godt til det foreliggende traktatverket, havrettskonvensjonen og dagens samarbeidsregimer. En stor del av oppgaven vil gå med til å redegjøre for disse elementene. Noe annet som vil være meget sentralt er kjennskap til de to landenes politiske system og forvaltningstradisjoner.

For å få kjennskap til disse momentene har mye av arbeidet vært dokumentanalyse. Jeg har gjennomgått mye tekstmateriale som er relevant i forhold til problemstillingen, det være seg traktater om samarbeid mellom Norge og Russland, protokoller fra kommisjonsmøtene, stortingsmeldinger, artikler, bøker og liknende. I tillegg har jeg basert en del av datainnsamlingen på intervjuer. Dette har jeg gjort fordi jeg gjennom intervjuene ville få tak i så mye primærdata at jeg kan begrense bruken av dokumentanalyse. Med den problemstillingen jeg ønsker å besvare, ser jeg primærdata som spesielt verdifullt da flere av problemområdene er så nye av dato at det skriftlige kildematerialet er av svært begrenset omfang og har kort holdbarhet. Jeg har intervjuet sentrale tjenestemenn i tidligere og nåværende samarbeidsprosjekter for å få mest mulig førstehåndskunnskap om problemstillinger man har stått overfor, hvordan man har gått fram for å løse dem, og hva slags resultater som til slutt har foreligget.

For å få kjennskap til det politiske systemet og forvaltningen på russisk side har jeg forsøkt å supplere de skriftlige kildene ved å intervjuer folk med inngående kjennskap til disse, da det er vanskelig å få et komplett inntrykk av dette uten førstehåndserfaring.

Et ledd i datainnsamlingen har vært at jeg personlig deltok på møtet i den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjon i Moskva 7-8. november 2006. Jeg reiste til Moskva sammen med den norske delegasjonen til møtet, og fikk delta som observatør på møtet. Overværelse av møtet ga meg viktig innsikt i hvordan forhandlingsprosesser i slike traktatfestede samarbeidsregimer foregår, og førstehånds kjennskap til argumenter framført av de to partene. Det ga meg også mulighet til å snakke uformelt med de forskjellige deltakerne på møte, i tillegg til mer formelle intervjuer. Ved bruk av data fra møtet, samtaler og intervjuer i forbindelse med møtet, vil jeg henwise gjennom fotnoter til person og dato for samtalen, selvsagt med personenes informerte samtykke.

Jeg har også intervjuet forskere som jobber med innhenting av de primærdata som ligger til grunn for utviklingen av miljøvern og forvaltning. Dette fordi de sitter på unik informasjon som kan være relevant for å se paralleller mellom fagfolkenes mening om den faktiske situasjonen og de grep som har blitt eller blir gjort i forhold til miljøvern og forvaltning.

Noen av informantene har uttrykt ønske om å forbli anonym, noe jeg selvsagt vil respektere. Der det er mulig uten å røpe deres identitet, vil jeg henwise til posisjon og tittel.

1.4 Disposisjon

Det neste kapittelet vil gi en kort innføring i de to teoretiske perspektivene som vil benyttes i analysen, samt en gjennomgang av det internasjonale rammeverket for bilateralt samarbeid om ressursforvaltning. Kapittel 3 vil gjennomgå dagens samarbeidsregimer slik at vi får et erfaringsmessig bakteppe for analysen. Kapittel 4 tar for seg drivkreftene bak ønsket om utvidet samarbeid og overgang til helhetlig forvaltning av Barentshavet. Her vil også økosystembasert forvaltning utredes som grunnlag for endringer i den generelle oppfatningen av ressursforvaltning. Del III utgjør analysen og kapittel 5 og 6 tar for seg miljøforståelse og forvaltningstradisjon som forklaringsvariabler, før kapittel 7 oppsummerer det hele og presenterer noen konkluderende bemerkninger.

2. Teori

2.1 Innledning

Problemstillingen som ligger til grunn for denne oppgaven vektlegger forvaltningstradisjon og miljøforståelse som sentrale forklaringsvariabler i spørsmålet om hva som ligger i veien for utvidet samarbeid mellom Norge og Russland om helhetlig forvaltning av Barentshavet. Dette er variabler som er vanskelig å måle, men som i tillegg, ut fra at oppgaven har en empirisk tilnærming, er vanskelig å dekke teoretisk. Teoretiseringen vanskeliggjøres fordi variablene like mye er forankret i kultur og historie som tradisjonelle statsvitenskapelige faktorer.

Teorikapittelet vil deles i tre avsnitt, hvor det første vil trekke opp linjene i Sabatier & Mazmanians (1979) oppskrift på vellykket implementering av vedtatt politikk. Dette perspektivet vil være nyttig fordi oppgaven drøfter et problemkompleks knyttet til et framskredet stadium i et bilateralt samarbeid, noe som gjør "eksistensielle" teorier om mulighet for- eller betydningen av samarbeid mindre relevant. Derimot vil prosessen hvor vedtatt politikk skal implementeres være mer interessant å belyse teoretisk. Sabatier & Mazmanians teori er meget omfattende og dekker svært mange felt i implementeringsprosessen. Framstillingen her vil derfor bli noe forenklet, og det er med hensyn til oppgavens omfang heller ikke mulig å belegge alle teoriens detaljer empirisk. Sabatier & Mazmanians teori vil brukes strukturerende, men også analytisk selv om oppgaven bare presenterer empirisk materiale for de delene av teorien som er nødvendig for å besvare problemstillingen.

Andre avsnitt vil ta for seg andre perspektiver som er viktig for drøftingene under. Først vil vi se på det byråkratiteoretiske grunnlaget for offentlig forvaltning i nokså generelle vendinger. Dernest vil Thomas F. Remingtons perspektiver på utviklingen i russisk kulturhistorie benyttes som et bakteppe til diskusjonen om miljøforståelse og forvaltningstradisjon.

Det siste avsnittet vil kort skissere det internasjonale rammeverket som ligger til grunn for samarbeidet mellom Norge og Russland med hensyn til forvaltning av marine ressurser.

2.2 Sabatier & Mazmanians perspektiv på implementering

2.3.1 Generelle trekk

Sabatier & Mazmanian skrev i 1979 en guide til vellykket implementering av vedtatt politikk som fortsatt er relevant. De trekker fram forhold som bør ligge til rette for å få til en vellykket implementering, samtidig som de påpeker at utformingen av politikken i seg selv er like viktig. Forfatterne er ikke mindre beskjedene enn at de garanterer vellykket implementering dersom alle de fem betingelsene de stiller opp er møtt. De tegner opp to typer av aktører som kan ha nytte av slike betingelser; forskere som ønsker å utvikle et generelt teoretisk rammeverk for implementering, og politikere (lovgivere) som ønsker å teste hvor vidt deres politikk er implementerbar. Det er en relevant sammenheng med sistnevnte, da norske myndigheters politikk er meget ambisiøs med hensyn til hva de vil oppnå med forvaltningssamarbeidet. Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten (St. meld. nr. 8 – 2005-2006, kap. 9) sier klart at samarbeidet med Russland skal videreutvikles, og det kan derfor være nyttig å se på hvilke forhold som må ligge til rette for at en slik politikk skal kunne implementeres i begge landenes forvaltninger.

Selv om denne oppgaven i direkte forstand ikke handler om implementering, er teorien likevel relevant. Oppgaven tar for seg å peke på de forskjeller mellom norsk og russisk forvaltningstradisjon og kulturhistorie som kan legge hindringer i veien for vellykket samarbeid om helhetlig forvaltning av Barentshavet. En forutsetning for et slikt samarbeid er at man har en forholdsvis lik problemforståelse i de to landene, og at man har sammenfallende målsetninger med samarbeidet. Dersom man skal kunne utvikle en felles tilnærming til havforvaltning og denne skal kunne fungere i begge landene, bør de samme betingelsene for implementering av politikken være oppfylt på begge sidene av grensen. Man kan argumentere for at politikken må tilpasses det enkelte landet den skal implementeres i, men faktum er at havet og økosystemene ikke kjenner landegrenser, og det er mennesker i to forskjellige land som skal implementere den. Sabatier & Mazmanians teori behandler i like stor grad hvordan politikken bør utformes som hvordan de omkringliggende forhold må ligge til rette for implementeringen. En annen viktig side ved dette er at implementering er en politisk prosess, noe som Sabatier & Mazmanians perspektiv drøfter på flere nivåer. Organisering og strukturering av implementeringsprosessen vil dermed legge føringer for hva som blir resultatet av implementeringen.

Sabatier & Mazmanian definerer implementeringen som vellykket dersom man etter implementeringen kan observere endring i målgruppens atferd som står i forhold til forventningene til politikken, og dersom man er sikker på at endringen er en direkte følge av politikken. Det kan synes vanskelig å identifisere noen konkret målgruppe for politikken som norske og russiske myndigheter må utforme for å få til samarbeid om helhetlig forvaltning, men i vår sammenheng vil de to landenes forvaltningsapparat³ være en klar målgruppe. Begrunnelsen for dette er at helhetlig forvaltning i sin strengeste form vil implisere en endring i forvaltningsapparatene som sådan; den administrative organiseringen må endres for å tilpasse dem til eventuelle nyetablerte forvaltningsregimer.⁴ Denne oppfatningen er imidlertid ikke entydig, da en endring i forvaltningsapparatene i neste omgang vil bringe med seg endringer for de aktørene som berøres av aktivitetene i forvaltningsapparatene. Fiskere, olje- og gasselskaper, rederier og andre aktører i relaterte virksomheter vil i siste instans bli berørt av policyendringer, og er dermed i seg selv en målgruppe i tillegg til forvaltningsapparatet i seg selv.

Sabatier & Mazmanian advarer ikke mot en slik tosidig målgruppe, men faren her er at man ikke klarer å skille mellom disse. De norske og russiske forvaltningsapparatene er studieobjektet i denne oppgaven, og er dermed viktigst. Det er imidlertid ikke dermed sagt at man ikke skal ta hensyn til de andre berørte aktørene som utgjør det neste leddet i implementeringskjeden. Vi vil etter hvert komme inn på noen av disse aktørene, og de kan derfor også regnes som en målgruppe for den politikken som skal danne grunnlaget for et norsk-russisk forvaltningssamarbeid.

Sabatier & Mazmanian framhever også at jo større endringen som skal gjennomføres er, jo større vil målgruppen sette seg opp mot den, og i desto større grad må betingelsene være oppfylt. I vår sammenheng er det på sin plass å si at endringen er relativt stor, og vellykketheten av implementeringen avhenger dermed i følge Sabatier & Mazmanian i stor grad av om forholdene ligger til rette.

³ Med *forvaltningsapparat* menes her de offentlige myndighetenes administrasjoner i form av aktuelle departementer og direktorater.

⁴ Med *forvaltningsregime* menes samarbeidsregimet som tar seg av det norsk-russiske samarbeidets forvaltning av ressurser.

Denne oppgaven tar i bruk implementeringsteorien til Sabatier & Mazmanian fordi et vellykket forvaltningssamarbeid er avhengig av vellykket implementering av politikken som ligger til grunn for samarbeidet. Deres fokus ligger på forhold som må ligge til rette for at implementeringen skal bli vellykket, men likevel er man avhengig av at den implementerte politikken i siste instans blir etterlevd av de aktørene som de nye lover, regler og strukturer gjelder for dersom man skal kunne si at forvaltningssamarbeidet har vært vellykket.

2.2.2 Første betingelse: Teoretisk gjennomførbarhet

Sabatier & Mazmanian fremhever at politikk som skal implementeres i teorien må konstatere en kausal sammenheng mellom endring i målgruppens atferd etter implementeringen, og målsetningen man ønsket å oppnå med implementeringen av politikken. Essensen i denne betingelsen er med andre ord at man *i teorien* kan se for seg at implementeringen av politikken faktisk fører til den endringen man ønsket å oppnå. Denne betingelsen er viktig av to årsaker. For det første ønsker man å overbevise målgruppen om at implementeringen av politikken faktisk vil føre med seg den endringen man ønsket å oppnå. Dette vil være viktig forut for implementeringen, slik at man får den nødvendige støtten for å få politikken vedtatt. For det andre er denne betingelsen viktig i etterkant av implementeringen, slik at man kan relatere endringer i målgruppens atferd til policyendringen og på den måten unngå at atferdsendringen blir tilskrevet andre og utenforliggende forhold.

Som vi så over er behovet for økosystembasert forvaltning godt fundert i vitenskapen, og man erkjenner behovet for å få til en slik forvaltning i Barentshavet. Dersom en slik forvaltning skulle bli en realitet og man så at resultatene var positive, vil det likevel være vanskelig å utelukkende relatere endringen til det nye forvaltningsregimet, fordi det er vanskelig å utelukkende relatere resultatene til de endringene som har vært gjort i forvaltningen.

2.2.3 Andre betingelse: Utvetydige retningslinjer og strukturering av implementeringsprosessen

For at implementeringen av en policy skal være vellykket, må innholdet være så presist formulert at misforståelser er umulig. I følge Sabatier & Mazmanian er dette et forhold som ofte overses av politikere i utformingen av ny politikk. Betingelsen består av flere deler som

vi her vil gå igjennom. Selv om fullstendig utelukkelse av misforståelser er vanskelig, bør man strebe etter å være best mulig på følgende punkter i sine formuleringer:

For det første må målsetningene være klart definert og rangert etter viktighet. Viktigheten av dette begrunnes med at en evalueringsprosess vil forenkles gjennom at målsetningene og objektivene er vanskelig å feiltolke, samtidig som vellykketheten av implementeringen lettere kan måles dersom man på forhånd har en rangering av de ulike målsetningenes viktighet. *For det andre* må de som har ansvar for implementeringen ha tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig. Dette er viktig både for selve implementeringsprosessen, men også for evalueringen i etterkant. Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er ”tilstrekkelig”, men det må i alle fall finnes en nedre grense for disponible ressurser. En økning i ressursene over den grensen vil, i følge Sabatier & Mazmanian, inntil et visst punkt være proporsjonalt med sannsynligheten for å lykkes med implementeringen.

For det tredje må ansvaret for implementeringen legges til aktører som støtter politikken som skal implementeres, slik at den får høyest mulig prioritet. Prinsippet i offentlige forvaltningsorganer er nøytralitet, men dersom byråkratene støtter politikken, vil det være lettere å implementere politikken på en målgruppe som er negativt innstilt. Dette vil være lettest å gjennomføre dersom man oppretter et nytt organ med ansvar for implementeringen. Dersom det er umulig å få støtte fra hele organet er et det minstekrav, i følge Sabatier & Mazmanian, at lederen for organet støtter politikken. Forfatterne innser at dette ofte er svært vanskelig i praksis, men fremhever likevel at mange implementeringsprosesser blir lite vellykket som følge av motvillige byråkrater som påvirker utformingen av politikken i implementeringsprosessen.

For det fjerde må implementeringsorganer ha en klar hierarkisk organisering, både innad og mellom de ulike organene dersom det er flere. Dersom policyen impliserer handling på flere nivåer i implementeringsorganet, må det fremgå klart hvilket ansvar som skal ligge på hvilket nivå. Hvis det ikke kommer klart fram hvem som har ansvar i de ulike sammenhenger, vil feilaktige ansvarsfordelinger kunne føre til stopp eller forsinkelser i implementeringsprosessen fordi det kan bli tatt beslutninger som ikke er forankret i policyen.

For det femte bør implementeringsorganets beslutningsreglement være utformet slik at det ikke står i motsetning til policyen. Dersom det er mulig bør policyen inneholde et reglement

for hvordan implementeringsorganet skal ta beslutninger som vil påvirke utfallet av implementeringen.

For det sjette bør policyen åpne for at interessegrupper som støtter den kan bidra med sine innspill i implementeringsprosessen, gjennom evalueringer underveis og måling av effekten implementeringen har på målgruppen.

2.2.4 Tredje betingelse: kompetent ledelse

Implementeringsorganet må ha en ledelse som er dedikert til oppgaven og som innehar den kompetansen og de politiske evner som det kreves for å gjennomføre implementeringen. I tillegg bør lederen være tilhenger av policyen slik at vedkommende får den nødvendige overbevisningskraften i sitt arbeid. Dette kan virke som en selvsagt forutsetning, men begge elementene i den er meget viktig. Dersom en leder skal fungere må vedkommende ha evne til å utvikle et godt forhold til sine underordnede. Likevel må vedkommende kunne overtale sine motstandere på en overbevisende måte.

Denne betingelsen henger sammen med flere av forutsetningene i den andre betingelsen over, og vi vil derfor ikke her gå nærmere inn på den. Det er likevel klart at både politisk støtte, hierarkisk organisering og implementeringsorganets beslutningsreglement vil være mindre virkningsfullt dersom det ikke er accopaniert av en dyktig leder.

2.2.5 Fjerde betingelse: støtte fra organiserte grupper

Støtten for en policy som skal implementeres må være vedvarende over tid for at implementeringen skal gå sin gang. Enkelte implementeringsprosesser kan pågå over flere år, og skiftende politisk ledelse vil da kunne være ødeleggende for implementeringen. Derfor er det viktig at organiserte politiske grupper og politiske frontfigurer støtter policyen, og at denne støtten vedvarer selv om det politiske landskapet for øvrig er i endring.

Denne betingelsen er særlig viktig dersom de tre forutgående er oppfylt, da manglende støtte over tid kan være nok til å stanse eller forsinke implementeringen. Støtte over tid vil også være viktig for at de økonomiske bevilgningene til implementeringsprosessen også skal vedvare.

Dersom implementeringen involverer mellomstatlige relasjoner, vil dette vanskeliggjøre prosessen, fordi ledelsen for implementeringen på det høyeste (statlig) nivået av ulike årsaker vil være avhengig av lokale krefter for å gjennomføre implementeringen. Da vil policyen kunne møte politisk motstand på lokalt nivå som kan forhindre implementeringen. Dette vil stille ekstra høye krav til både den tredje og den fjerde betingelsen; det vil stilles krav til ledelsens kompetanse på alle nivåer i tillegg til at organiserte grupper på lokalt nivå bør gjøre sitt for å bygge opp støtte for politikken som er utformet på høyere nivåer. På denne måten vil en god ivaretagelse av tredje og fjerde betingelse bidra til å forenkle implementeringen der en ”ovenfra-og-ned-tilnærming” i forvaltningsnivåene kan skape motvilje på de lave nivåene.

2.2.6 Femte betingelse: prioritering over tid

Det er en siste betingelse at policyen ikke blir nedprioritert over tid som følge av utenforliggende forhold. Slike forhold kan være endringer i det politiske landskapet som fører til at nye policyer blir vedtatt og forsøkt implementert parallelt med den forutgående policy. Et annet forhold kan være sosioøkonomiske endringer som fører til at policyen bli nedprioritert på grunn av knapphet på ressurser.

For å forhindre at en policy blir nedprioritert som følge av utenforliggende forhold, må politikere, interessegrupper og implementeringsorganer være forberedt på de endringer i politiske eller sosioøkonomiske forhold før de går så langt at de påvirker deres egen policy. Ved utforming av en policy bør man forsøke å forutse endringer i slike forhold så policyen i størst mulig grad kan ta høyde for endringene.

2.2.7 Videre bruk av teorien

Som nevnt i innledningen til dette kapitlet er det ikke rom for å kunne dekke alle aspektene i Sabatier & Mazmanians teori empirisk. Som vi vil se i de kommende kapitlene er empirien valgt for å dekke problemstillingen best mulig, og vi vil følgelig gjøre bruk av de aspektene i teorien som har den samme relevansen. Det er derfor på sin plass å si noe om hvilke aspekter av deres teori som vil benyttes videre i oppgaven.

Den første betingelsen i Sabatier & Mazmanians teori er viktig i vår sammenheng på to måter. Det er generelt viktig på grunn av at et teoretisk fundament er viktig for alle store endringer man ønsker å gjøre, men det er i vår sammenheng ekstra viktig fordi samarbeid om helhetlig forvaltning mellom Norge og Russland faktisk krever bortimot teoretisk enighet. Erfaringsmessig er dette vanskelig å få til, men som vi skal se er det indikasjoner på at viktigheten av helhetlig forvaltning i alle fall anerkjennes på forskerhold i begge landene.

Den andre betingelsen er også viktig. Det sier seg nesten selv at entydige formuleringer er viktig for å unngå missforståelser, og at struktureringen av implementeringsprosessen er viktig, men det er ingen selvfølge at alle leddene under dette punktet i Sabatier & Mazmanians teori blir vurdert når politikk skal implementeres. Vi skal i det kommende se på dette, men det er ikke alle leddene i resonnetet som er like lett å fundere empirisk. Noen av punktene er normativ og dreier seg om deler av implementeringsprosessen som ligger foran oss i tid, og som man dermed ikke kan være for skråsikker i sin vurdering av.

I følge den tredje betingelsen til Sabatier & Mazmanian er kompetent ledelse viktig for vellykket implementering. Dette er et element som vil bli benyttet da vi skal se på ledelsen av den implementeringsprosessen som allerede pågår på norsk side i Barentshavet og om en slik organisering er mulig for et eventuelt framtidig regime.

Fjerde betingelse gjelder politikkenes støtte fra organiserte grupper, noe som også er vanskelig å dekke empirisk. For det første er ”organiserte grupper” i vår sammenheng vanskelig å definere, og for det andre vil det være et stort prosjekt å skaffe seg oversikt over alle slike grupper både på norsk og russisk side. Vi vil likevel komme inn på forholdene for organiserte grupper i Russland og i hvilken grad de kan innvirke på russisk politikk.

Den femte betingelsen er prioritering over tid, og denne vil vi se igjen i de kommende kapitler fordi tidsperspektivet stadig blir endret. Man gjør nye oppdagelser samtidig som forskningen på disse feltene gjør nye framskritt hele tiden. Samtidig er forekommer det endringer i det politiske landskapet som kan skape endringer i prioriteringer, men de overordnede målsetningene er i alle fall på norsk side ansett som så viktig at endring i nær framtid vel er usannsynlig.

Totalt sett viser disse fem betingelsene at et politisk vedtak ikke alene er retningsgivende for hvordan utslaget av politikken blir. Man må ha en viss kontroll også på implementeringen fordi den i seg selv utgjør en politisk prosess. De som gjennomfører den og har mulighet til å påvirke gjennomføringen, slik vi her har sett, kan sette sitt preg på resultatet.

2.4 Andre viktige perspektiver

2.4.1 Overordnede betraktninger

For å dekke innholdet i denne oppgaven trenger vi noen andres perspektiver på et par sentrale tema. Det ene temaet er offentlig forvaltning. Det vil være nyttig å ha et overordnet teoretisk perspektiv på organiseringen av offentlig forvaltning i bunnen før man ser på forskjellene mellom Norge og Russland. Jeg vil her benytte meg av Øyvind Østeruds refleksjoner over Max Webers klassiske byråkratiideal og den moderne byråkratiteoretiske debatten.

Det andre er for så vidt også relatert til offentlig forvaltning, men gjelder mer spesifikt vår mulighet til å få en bredere forståelse av det russiske forvaltningssystemet. Russisk offentlig forvaltning er som alle andre lands forvaltninger et resultat av en lang utviklingsprosess som i stor grad er påvirket av kultur og historie. Thomas F. Remington har et perspektiv på noen sentrale faktorer i russisk kulturhistorie som har vært med på å forme russisk politisk kultur. Perspektivet forklarer også noen av de viktige trekkene ved russisk forvaltningstradisjon og, skal vi etter hvert se, russisk miljøforståelse og forholdet mellom folket og myndighetene i landet.

Til slutt vil vi se kort på oppbyggingen av det russiske politiske systemet med hensyn til forvaltningsnivåer og maktfordeling.

2.4.2 Offentlig forvaltning og byråkrati

Østerud presenterer i sin bok fra 2002 en tolkning av Webers fremstilling av det ideelle byråkratiet. Det ideelle byråkratiet tar form av en abstrakt modell. Weber mente at man gjennom økende byråkratisering ville komme nærmere denne idealtypen som var karakterisert av følgende hovedtrekk: avgjørelser etter formelle lover og regler, en fast lønnet administrativ

stab, spesialiserte arbeidsoppgaver, autoritet knyttet til formell posisjon og ikke person, og dokumentasjon av vedtak gjennom skriftlig og arkivert referat.

Hensikten med en så formalisert struktur var at de vedtak som ble gjort i minst mulig grad skulle påvirkes av de ansattes egeninteresser og personlige motiver, samtidig som beslutninger skulle kunne etterspores og påklages. Dette ville gi en større grad av rettsikkerhet og større forutsigbarhet i beslutningsprosessen (Østerud, 2002).

Østerud hevder videre at moderne byråkratiforskning har avdekket tre problemer med den byråkratiske idealmodellen som gjør at et byråkrati må organiseres med utgangspunkt i hva slags hensyn som veier tyngst.

For det første kan man ikke eliminere egeninteresse fra forvaltningen. Selv om ansatte i forvaltningen i prinsippet skal være nøytrale i alle saker, er det umulig å utelukke at saksbehandlingen i noen grad påvirkes i den retningen saksbehandleren har interesse av. Det andre er at byråkratisk organisering kan ha utilsiktede virkninger. Rigide, hierarkiske og formalistiske rutiner – som er byråkrati i et nøtteskall – kan gå på bekostning av effektivitetsnormer og krav til fleksibel saksbehandling. I saker som krever en mer nyansert vurdering og hvor individuelle forhold bør tillegges vekt, vil man få problemer dersom saksbehandlingsrutinene ikke åpner for skjønn og fleksibilitet.

Det tredje problemet er at den byråkratiske rasjonaliteten nødvendigvis må være noe begrenset. Byråkratisk rasjonalitet innebærer at det ideelle byråkrati har full oversikt over all saksinformasjon, alle mulige utfall og alternativer, samt kontroll over de mest effektive virkemidlene. Dette er imidlertid umulig fordi menneskene som jobber i byråkratiet har begrensinger med hensyn til hvor god oversikt det er mulig å ha, uansett hvor perfekt den byråkratiske organiseringen måtte være. I og med at en byråkratisk organisasjon er avhengig av mennesker for å fungere, så er den byråkratiske rasjonalitet i prinsippet like begrenset som den menneskelige rasjonalitet (Østerud, 2002).

Funksjonen av en byråkratisk organisering – hva man ønsker å oppnå med en gitt organisering – avhenger dermed på mange måter av hvordan byråkratiet bygges opp med hensyn til disse tre faktorene. Man kan gjennom valg av byråkratisk organisering oppnå større eller mindre grad av innflytelse fra saksbehandleres egeninteresse, større eller mindre grad av fleksibilitet,

og påvirke graden av den menneskelige rasjonalitets innflytelse. Dersom man vil oppnå en spesiell funksjon med organiseringen, vil man måtte gjøre prioriteringer; for eksempel vil et ønske om å redusere innflytelsen av saksbehandlers egeninteresse være vanskelig å forene med høy fleksibilitet.

2.4.3 Perspektiver på russisk kulturhistorie

Russisk kulturhistorie er mangfoldig, og en grundig utredning vil nok være et for ambisiøst prosjekt for denne oppgaven. Jeg vil likevel i all korthet nevne noen hovedelementer i den russiske kulturhistorien som den amerikanske statsviteren og russlandseksperter Thomas F. Remington (2006) mener har vært avgjørende for utviklingen av russisk politisk kultur og forholdet mellom de styrende og styrte i Russland.

Det dreier seg om historiske faktum som har lagt føringer for den historiske utviklingen i landet, og som fortsatt påvirker det politiske landskapet i landet. Det handler om fire elementer som vi her bare skal konstatere, da vi vil komme tilbake til dem i kapittel 5:

For det første er Russland et enormt stort land, og de geografiske forhold og klimatiske utfordringene har utvilsomt satt sitt preg på den politiske utviklingen i landet. For det andre snakker man gjerne om at russiske myndigheter har et paternalistisk forhold til sitt folk. En absolutt og meget sentralisert statsmakt har gitt befolkningen et forhold til sine nasjonale myndigheter som er ganske annerledes enn det vi er vant til i Norge. Det tredje elementet er religionen i landet. Man har hatt en tett kopling mellom kirke og stat gjennom påvirkningen fra den ortodokse kristne tro. Til slutt har Russland i mange perioder vært ”offer” for en overdrevet og ofte feilslått modernisering, påtvunget befolkningen ovenfra og ned.

Disse fire punktene skal jeg ikke si noe mer om nå, men de kan være greit å ha i bakhodet i de kommende diskusjonene. De vil bli nyttige når vi i kapittel 5 skal ta et grundigere tilbakeblikk på russisk kulturhistorie og russiske holdninger til miljø og ressursforvaltning.

2.4.4 Forvaltningsnivåer i Russland

Når man sammenlikner Norge og Russland, er et viktig utgangspunkt at de to landene er svært forskjellig. I forbindelse med den kommende analysen er det nettopp forskjellene vi er ute

etter, for å kunne bruke de i analysen. Med hensyn til formelle strukturer, er en av de viktige forskjellene oppbygningen av de to statenes politiske system. Russland er en føderalstat, noe Norge ikke er. Norge har også nivådeling, men i føderalstater er den faktiske statssuvereniteten delt mellom de to nivåene; både lovgivende og utøvende makt finnes på begge de to nivåene (Østerud et.al (red.) 1997). Det russiske systemet kompliseres ytterligere av at det har flere forskjellige definisjoner av det regionale nivå. Av de totalt 89 føderasjonssubjektene er det 21 republikker, 2 byer (Moskva og St.Petersburg), 6 Kraier (territorier), 10 Autonome Okrug (autonome kretser), 1 Autonom Oblast (autonomt fylke), og 49 Oblaster (fylker). Republikkene, de autonome kretsene, og det ene autonome fylket er regioner som er etnisk definert, og hvor etniske minoriteter dermed har særskilte rettigheter. De 21 republikkene har i tillegg anledning til å ha sine egne nasjonale symboler og sin egen grunnlov, så lenge den ikke kommer i konflikt med føderal lovgivning. De resterende 57 subjektene er ikke etnisk definerte, og består av de 49 fylker, de 6 territorier og de to byene. Det er formelt sett ingen forskjell på fylker og territorier utover at territorier (Krai) brukes om de store enhetene i det fjerne Østen (Remington, 2006, Hønneland & Jørgensen, 2006).

Det som imidlertid er viktigst her er maktfordelingen mellom nivåene. Alle føderasjonssubjektene har rett til sin egen lovgivende myndighet. Denne gjelder alle politikkområder bortsett fra de som er eksplisitt føderalt anliggende som forsvars-, utenriks- og penge- og ressurspolitikk. I tillegg er noen politikkområder delt anliggende mellom regionalt og føderalt nivå. Viktigst av disse er for oss *miljøvern og forvaltning av naturressurser*. Her gjelder regionalt lovverk på de deler av politikken som ikke berøres av føderale lover. Der hvor de kommer i konflikt går føderal lovgivning foran. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 6.

2.5 Internasjonalt samarbeid

Problemstillingen i denne oppgaven reiser i hovedsak spørsmål om hva utsiktene er for et framtidig utvidet forvaltningssamarbeid mellom Norge og Russland og hva som kan være til hinder for det. For å besvare disse spørsmålene må man vite litt om hva som ligger til grunn for internasjonalt samarbeid. Det vil være nyttig å vite litt om hva som ligger til grunn for internasjonale avtaler, da de er viktig som fundament for samarbeidsregimene. I dette kapittelet skal vi også se på havrettskonvensjonen og hvilke prinsipper som ligger til grunn for internasjonal havforvaltning.

Samarbeid om miljøvern og ressursforvaltning mellom Norge og Russland berøres av mange forhold, men i særlig grad av to former for internasjonale relasjoner. *For det første* har man folkeretten. Gjeldende folkerett for havene er den såkalte havrettskonvensjonen, etablert gjennom FNs havrettskonferanse fra 1973 til 1982. Denne kommer vi nærmere inn på nedenfor. Den *andre* viktige formen for mellomstatlig samarbeid er internasjonale avtaler. Det finnes et mangfold av slike avtaler, og mange av dem regulerer samarbeid innenfor de forskjellige sektorer. Viktigst for oss vil være de bilaterale avtalene mellom Norge og Russland. Avtalene innenfor fiskerisektoren er i stor grad et resultat av havrettskonvensjonen, da denne i tillegg til å sikre kyststatenes rettigheter til de levende ressursene i deres økonomiske soner, også pålegger statene forpliktelser i forhold til utnyttelse av ressursene til det beste for menneskeheten og forsvarlig forvaltning i tråd med prinsippene for bærekraftig utvikling. De andre avtalene som berører norsk-russisk samarbeid vil bli utredet i detalj i kapittel 3.

2.5.1 Havrettskonvensjonen

Den økende bruken av ressurser fra havet førte i løpet av 1900-tallet med seg behov for å avgjøre hvem som hadde rettigheter til forskjellige ressursene. Tidligere var den eneste reguleringen av havene anerkjennelsen av kyststatenes territorialfarvann. Jurisdiksjon over territorialfarvann hadde imidlertid mest en sikkerhetspolitisk dimensjon i forhold til forsvar av landet. Da man gjennom FNs havrettskonferanse i 1976 fastslo statenes rett til økonomiske soner, fikk kyststatene eksklusiv rett til de levende ressursene i havområdene ut til 200 nautiske mil fra land. Man hadde allerede i 1963 vedtatt kontinentalsokkelkonvensjonen som fastslo kyststatenes rettigheter til ressursene i havbunnen så langt som deres kontinentalsokkel strekker seg under havet. Norge etablerte sin økonomiske sone utenfor fastlandet i 1977, og da det var internasjonal uenighet om Norges rettigheter til eventuelle økonomiske soner rundt Svalbard og Jan Mayen, ble det i 1978 etablert en såkalt ikke-diskriminerende fiskevernsone rundt Svalbard, mens det ble etablert en standard fiskevernsone rundt Jan Mayen (Hoel & Lobach 2005).

Etableringen av økonomiske soner var selvsagt ikke uproblematisk, da stater som grenset til lands nå også fikk lange grenser til vanns. Uenigheter oppstod flere steder ved grensedragninger mellom økonomiske soner, så også ved Norges grenser. Grensetvisten

mellom Norge og Russland er ennå ikke løst, selv om det har vært jobbet mer eller mindre kontinuerlig med dette siden 1976. De to statene er av forskjellig oppfatning med hensyn til hvilket prinsipp som skal ligge til grunn for grensedragningen mellom de økonomiske sonene. Det norske synet, som også er det mest vanlige, er ”midtlinjeprinsippet”. Dette innebærer i korte trekk at grensen trekkes fra grensepunktet på land og midt mellom de to statenes landlige territorier. Det andre prinsippet, som Russland mener skal benyttes ved grensedragningen i nord, er sektorprinsippet. Dette innebærer kort fortalt å trekke grensen fra grensepunktet på land, langs nærmeste sektorlinje til nordpolen (Kvalvik, 2004).

Området mellom de to linjene, det såkalt ”omstridte området” er på ca 175.000 km², og i besittelse av store ressurser (Hoel & Lobach, 2005). Selv om partene er enig om å ikke utføre prøveboringer i havbunnen før grensetvisten er løst, har seismiske undersøkelser vist at petroleumssressursene kan være av ikke ubetydelig størrelse. Fiskeri er i dette området mindre viktig nå enn tidligere, men den såkalte ”gråoneavtalen” ligger fortsatt til grunn for fiskeriforvaltningen. Gråsonen er dekket den sørlige delen av det omstridte området, som er viktigst for fiskeriene. En flik av gråsonen strekker seg inn på russisk udisputert område og en noe større flik inn på norsk udisputert område. Innenfor gråsonen avstår statene fra å påføre sine egne begrensninger på den andre partens båter, slik at norske båter bare pålegges norske begrensninger og visa versa. Andre lands båter begrenses av staten som har gitt dem tillatelse til å fiske i området (Hønneland, 2005a).

Havrettsregimet fastslår også at kyststater som deler vandrende bestander av levende ressurser skal samarbeide om forvaltningen av disse. Etter at FNs avtale om fiske på det åpne hav ble vedtatt i 1995, ble også kyststater forpliktet til å samarbeide om forvaltningen av fiske på det åpne hav, altså utenfor de økonomiske sonene (Hønneland 2005). Selv om forvaltning som oftest innebærer begrensning av uttaket av ressurser, forplikter også havrettskonvensjonen statene til å ta ut ressurser slik at det gagnar menneskeheten på best mulig måte. Til grunn for dette ligger prinsippet om *maximum sustainable yield*, nemlig at man skal ta ut mest mulig av fisken uten at dette fører til reduksjon i den totale bestanden. Dette prinsippet fikk imidlertid et supplement gjennom Rio-erklæringen av 1992 som fastslår føre var-tilnærmingen. Denne sier at

”In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage,

lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.” (United Nations 1992: Art. 15, sitert i Hønneland, 2003:44)

Dette betyr at usikkerhet i forhold til effekten av en form for påvirkning ikke skal brukes som unnskyldning for å fortsette med den. Dersom man ikke vet hvordan økning i beskatningen vil påvirke en bestand på lang sikt, så skal ikke det brukes som argument for å øke beskatningen.

Et annet viktig element i internasjonal havforvaltning er vern av truede arter. Dette er svært viktig da fiske på slike arter kan føre til utryddelse. Den norsk-russiske fiskerikommisjonen har tatt dette til etterretning i forbindelse med forvaltningen av uerbestanden i sine felles havområder. Bestandens tilstand er ”bekymringsverdig” og det er følgelig ikke åpent for direktefangst av denne (Fiskeri- og Kystdepartementets hjemmeside).

DEL II

—

EMPIRI

3. Norsk-russisk samarbeid

3.1 Innledning

Denne oppgaven tar for seg å se på utsikter for utvidet samarbeid mellom Norge og Russland om helhetlig og sektorovergripende forvaltning av Barentshavet. Min ”tese” er at de to landenes forvaltningstradisjoner er så forskjellige at det vil være vanskelig å få til en felles forvaltning av Barentshavet på de premisser det legges opp til i Stortingsmelding nr. 8 (2005-2006). I dette kapitlet vil jeg gi en innføring i hovedtrekkene i samarbeidsregimene mellom de to landene, for å belyse de elementer som vil legges til grunn i analysen. Først vil det være nyttig å gå igjennom bakgrunnen for regimene og hvordan de er strukturert. Deretter skal vi se på traktatverket som ligger til grunn for de to viktigste samarbeidsregimene som omhandler fiskeri og miljø, før vi går konkret inn på det arbeidet som blir gjort i regi av de samme regimene. Samarbeidsprosjektene innenfor miljø og fiskeri er de eldste og mest innarbeidede i de norsk-russiske relasjoner, og den kommende presentasjonen vil derfor fokusere mest på disse. Likevel vil noen andre samarbeidsregimer trekkes inn for å dekke flere av de sektorer som vil måtte innarbeides dersom en mer helhetlig tilnærming til forvaltningen skal bli en realitet.

3.2 Struktur og innhold

3.2.1 Norsk-russisk samarbeid: fiskeri

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen er regimet som har tatt seg av det norsk-russiske samarbeidet om forvaltning av fiskebestandene som deles av Norge og Russland i de økonomiske sonene, og etter 1995 også på det åpne hav. Kommisjonen ble etablert i 1975 og fastsetter på årlige møter en totalkvote for de kommersielt viktige bestandene i Barentshavet. Denne totalkvoten fordeles så etter faste nøkler mellom de to landene og tredjeland.⁵ De tre viktigste bestandene er torsk, hyse og lodde, hvorav 10 % av totalkvoten settes av til tredjeland og det resterende fordeles 50-50 for torsk og hyse, og for lodde 60-40 i norsk favør.

⁵ Tredjeland er stater som hevder sin rett til fiske på basis av at de tradisjonelt sett har drevet fiske der før opprettelsen av økonomiske soner. Dette skaper også behovet for samarbeid mellom kommisjonen og EU.

På basis av dette kan det så forekomme interne bytter og omrokeringer, noe som var mer vanlig i sovjettiden. Sovjetunionen byttet ofte bort noe av torsk kvoten sin mot kvoter av eksklusivt norske bestander (Hønneland, 2005a). Rent historisk var fordelingsnøkklene grunnsteinene i samarbeidet og disse var ved inngangen til 1980-tallet på plass. Utover 80-tallet dreide fokus mer over på redskapen som var i bruk under fisket. Norge insisterte på regulering av maskevidden på trålene som ble brukt og etablering av et minstemål for fisken som ble tatt opp, mens russerne ville begrense opptaket av gytemoden torsk. Dette skulle vise seg å bli en vedvarende konfliktlinje i samarbeidet, helt i tråd med de to landenes interesser. Oppvekstområdene for torsken, altså der hvor forholdsvis små individer (1-3 år) ferdes, er i stor grad på russisk side av Barentshavet, mens gyteområdene er i havområdene rundt Lofoten (Hønneland 2006a).

I den videre utviklingen av samarbeidet ble den omtalte bytteordningen innført hvor de to landene kunne bytte til seg større del av den ene bestanden mot en mindre del av en annen. Etter FNs konvensjon om fiske på det åpne hav i 1995, ble føre-varprinsippet innført som ledende prinsipp for fiskeriforvaltning – også i fiskerikommisjonen. 3års-regelen og handlingsregelen ble innført i forbindelse med torskakrisa rundt tusenårsskiftet for å øke forutsigbarheten i forvaltningen. 3års-regelen innebærer at kvoten settes for 3 år av gangen, og handlingsregelen innebærer at kvoten ikke kan endres mer enn 10% for torsk, og 25% for hyse per år (Hønneland 2006a).

Samarbeidet har vært ansett som meget vellykket og har i en årrekke bidratt til å regulere fiskeriene og samkjøre forvaltningen på norsk og russisk side. Fastsettelsen av den årlige totalkvoten har skjedd på basis av anbefalinger fra the International Council for the Exploration of the Sea (ICES). Selv om det er uttalt at fiskerikommisjonen skal basere seg på ICES' anbefalinger, har det vært langt fra samsvar mellom anbefalt kvote og fastsatt totalkvote. Med to unntak (1991 og 1996) har kvotene hele 90-tallet vært satt til dels mye høyere enn anbefalingene fra ICES, og to ganger i løpet av det samme tiår ble tilstanden karakterisert som kritisk og på randen av kollaps for bestanden av nordøstarktisk torsk (Hønneland 2003). Trenden har vært at den russiske parten har kjempet for å sette kvotene høyere, og den norske parten har kjempet for lavere kvoter (Hønneland, 2005a).

En annen viktig del av fiskerisamarbeidet er kontrollen av fiskeriene. Prinsippet har vært at de to statene har stått for kontrollen av havområder under sin egen jurisdiksjon. I området rundt den uløste grensetvisten har kontrollen tatt utgangspunkt i gråsoneavtalen.

Til tross for disse relativt store utfordringene innenfor fiskerisamarbeidet har det som sagt blitt anerkjent som et vellykket og viktig samarbeidsregime, som har bidratt til å opprettholde et visst system rundt uttaket av ressurser. Det viktigste for Norge er å ha en avtale med Russland slik at man i alle fall er i forhandlingsposisjon. Mangelen på en avtale vil være mye mer alvorlig enn at kvotene blir litt høyere enn anbefalt fra forskerhold (Hønneland 2005a).

3.2.2 Norsk-russisk samarbeid: miljø

Norge og Russland har også et utstrakt samarbeid på miljøsektoren. Man opprettet i 1993 den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen som skulle ta seg av forvaltning og gjennomføring av samarbeid på miljøsektoren i henhold til traktaten som ble undertegnet året før. Hønneland (2005a) påpeker at bakgrunnen for etableringen var påtrykk fra norsk side etter at forurensningen fra nikkerverket i Petsjenga økte drastisk utover 70-tallet som følge av import av jernmalm fra Sibir med langt høyere svovelinnhold enn den lokale malmen. Dette resulterte i forsurening av jordsmonnet og avsviing av vegetasjonen i en relativt stor omkrets rundt nikkerverket, også på norsk side. Formålet med etableringen var å kartlegge de miljø- og helsemessige konsekvensene av forurensningen, og deretter jobbe for en reduksjon. Samarbeidet ble deretter utvidet og en generell trend har vært å bevege seg bort fra de konkrete forurensningsproblemene til miljøvern og naturforvaltning mer generelt (Hønneland 2005a). Samarbeidet er per i dag organisert i følgende arbeidsgrupper: For vern av havmiljøet, forvaltningen av biologisk mangfold i Barentsregionen, grensenært samarbeid, kulturminnevern, reduksjon av forurensning (renere produksjon), og kontroll av radioaktiv forurensning (sakspapirer til Miljøvernkommissjonens møte 6.-7. november 2006, upublisert).

Innenfor alle disse saksområdene har det vært gjennomført en rekke (over 200) enkeltprosjekter. De aller fleste av disse har vært vellykket og har brakt samarbeidet videre. En klar trend har imidlertid også vært at de store prestisjeprosjektene har vært de minst vellykkede. Prosjekter som har vært igangsatt, hvor store ord fra politikere og store penger over budsjettene har preget førstesidene, har hatt en tendens til å gjøre små framskritt og ende med fiasko. Kanskje særlig i forbindelse med renseanlegget for flytende radioaktivt avfall har

man sett en slik utvikling. Der har det blitt brukt enorme ressurser på byggingen av et renseanlegg som den dag i dag ikke er i drift.⁶ Et annet eksempel er renseanlegget på fabrikkene til nikkilverket i Petsjenga. Til denne saken ble det allerede i 1991 avsatt 270 millioner kroner over statsbudsjettet i Norge, men enda i dag er ikke midlene benyttet. I en artikkel i Aftenposten 21.07.06 kunne man imidlertid lese at Norilsk Nikkel, som eier smelteverkene, planlegger å ha renseanlegget ferdig innen sommeren 2008 – blant annet ved hjelp av norske midler.⁷

Generelt kan det sies at samarbeidet har vært mest vellykket på de ”myke” områdene, som kulturminnevern, forskning, miljøovervåkning og informasjonsutveksling, men at det har vært vanskeligere å gjennomføre samt at det kan vises til færre konkrete resultater på de områder hvor større ofringer og ikke minst pengesummer har vært involvert (Hønneland 2005a).

3.2.3 Andre samarbeidsregimer

Norge og Russland undertegnet i 1994 en bilateral avtale om samarbeid om oljevernberedskap i sine respektive territorialfarvann og økonomiske soner i Barentshavet. Avtalen innebærer at de to statene skal ”bistå hverandre med å bekjempe tilfeller av oljeforurensning som kan påvirke Partenes ansvarsområder, uavhengig av hvor slik forurensning måtte finne sted [innenfor ansvarsområdene som nevnt ovenfor, min anm.]” (Lovdata, 1994, Art. 1). Avtalen ble iverksatt i 1996 og har siden det vært gjennomført under partenes ”kompetente myndighet[er].” som på norsk side er Statens Forurensningstilsyn, og på russisk side er Den statlige sjøredningstjeneste tilknyttet Sjøtransportavdelingen i den Russiske Føderasjons Transportministerium. Avtalen fastslår at begge statene skal utvikle nasjonale systemer for oppdagelse av oljeforurensning eller fare for sådan, varsling og informasjonsutveksling. Avtalen legger også opp rutiner for hvordan statene skal handle og lede samarbeidet ved en

⁶ En artikkel i Aftenposten 1. februar 2004 bekrefter at det fortsatt da sto ubrukt. Karsten Klepssvik fra UD avviser imidlertid i samme artikkel at prosjektet var en fiasko, men at man avventet oppstarten på grunn av tekniske problemer. Hønneland (2005a) påpeker at det heller ikke var satt i drift per våren 2004. Det ble i november 2006 bekreftet av Statens Forurensningstilsyn i Oslo at det da fortsatt ikke var satt i drift. Det ble uttrykt usikkerhet i forhold til om eller når det vil bli satt i drift.

⁷ Etter mye avisskriverier i februar 2007, kunne miljøvernminister Helen Bjørnøy i en pressemelding den 26.02.2007 konstatere at samarbeidet fortsetter og at Norilsk Nikkel planlegger å ferdigstille renseanlegget, men at det er forsinket til sommeren 2010.

oljeforurensning, hva slags midler og utstyr som skal stå til disposisjon, og hovedprinsippet, som er den ene statens ubetingede bistand av den andre ved truende oljeforurensning. Avtalen er med andre ord en liste med krav til de to statenes respektive beredskap, en lovnad om gjensidig bistand og retningslinjer for gjennomføring og finansiering av denne bistanden.

Selv om det ikke er avtafestet har det siden 1997 eksistert et regionalt samarbeid på transport initiert og iverksatt av Barentssamarbeidet. ”The Barents Euro-Arctic Pan-European Transport Area (BEATA) er et samarbeidsområde som arbeider for å bedre infrastrukturen og forenkle kommunikasjonen mellom landene i Barentsregionen. EU-kommisjonen har også vært en viktig aktør i dette samarbeidet. Samarbeidet har følgende fem hovedsatsningsområder: forbedring av transportlinker mellom de nordiske landene til lands og i luften, sammenkobling av de nordiske landene med Nordvest-Russland til lands og i luften, generell forbedring av den regionale luftfarten, opprettelsen av en øst-vest link for tung jernbane, og bedring av samarbeidet om utvikling og sikkerhet for de maritime kommunikasjonslinjene langs den russisk/norske kystlinjen og til/fra Bottenviken, Sverige og Finland (Barentsportalen).

Det viktigste regionale samarbeidsregimet i nord er ”Barents Euro-Arctic Region” (BEAR), eller Barentssamarbeidet. Regimet ble lansert sammen med dannelsen av en ny region i kjølvannet av Sovjetunionens fall. Barentsregionen var et viktig virkemiddel for norsk utenrikspolitikk i nordområdene da situasjonen ble så markant endret i 1991. Målet med etableringen var å bidra til generell stabilitet i regionen, og tre stikkord ble i denne sammenheng ofte brukt: normalisering, stabilisering og regionalisering. Man ville normalisere forholdet til den nye Russiske naboen og opprette et normalt grenseforhold på linje med de andre grensene i nord. Stabiliseringen gikk på å opprette militær, miljømessig og sosial stabilitet i motsetning til hvordan forholdene hadde vært under den kalde krigen. Regionbyggingen var et ledd i å skape en felles identitet basert på historiske kontakter, felles klima og opplevelsen av å tilhøre et perifert område (Hønneland 2005a). Barentssamarbeidet ledes av på nasjonalt nivå av Barentsrådet og på regionalt nivå av Regionrådet. Denne toarmede forankringen er ganske unik for et regionalt multilateralt samarbeid. Barentsrådet møtes minst en gang per år, og Regionrådet to til tre ganger per år. Begge rådene har sine administrative enheter (henholdsvis embetsmannsgruppen og den administrative regionkomité) som tar seg av det daglige arbeidet. De administrative enhetene styrer også arbeidet i de

mange arbeidsgruppene på begge nivåer, som opprettes både permanent og for konkrete saker og prosjekter (Barentssamarbeidets hjemmeside).

3.3 Avtaler og arbeid

Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland er per i dag ikke i tråd med forvaltningsplanen for norsk del av Barentshavet. Én indikator på dette er at dagens samarbeidsregimer er sterkt sektorbasert, og at samarbeid mellom de viktigste regimene bare er på planleggingsstadiet. En annen får man ved å se på dokumentene som ligger til grunn for avtalene; de omtaler kun sine egne sektorer. Dette avsnittet av oppgaven vil først se på traktatene som ligger til grunn for forvaltningsregimene, før det neste tar fatt på noe av det konkrete arbeidet som gjøres i regi av kommisjonene.

3.3.1 Traktatverket: mål og satsningsområder

Med hensyn til det som er sagt over kan det reises spørsmålsteget ved traktatenes funksjon. Det arbeides på flere fronter for utvikling av en mer helhetlig tilnærming til forvaltningen av Barentshavet, mens Norge og Russland samarbeider med utgangspunkt i et nokså rigid traktatverk som understreker den sektorbaserte tradisjonen i forvaltningen av hav og miljø i begge statene. Dette er en diskusjon vi kommer tilbake til i oppgavens neste del, og det er derfor på sin plass å belyse traktatene, som man kan si legger premissene for en konservativ tilnærming til forvaltning – stikk i strid med ambisjonene til forvaltningsplanen.

Miljøsamarbeidet mellom Norge og Russland baserer seg på en avtale fra 1992. Avtalen var en videreføring av en tilsvarende, dog mindre omfattende, avtale mellom Norge og den Sovjetiske Republikk om kommisjonsledet samarbeid på miljøsektoren. Traktaten som ligger til grunn for dette samarbeidet har et klart fokus på vern av miljøet, det være seg på land, i havet, i luften eller i forhold til påvirkning av klimaet eller biologisk mangfold. I så måte er dette samarbeidet mer differensiert enn fiskerisamarbeidet, men det interessante er at selv om vern av havmiljøet er traktatfestet i miljøvernsamarbeidet, og arbeidet pågår i en egen havmiljøgruppe, så har det til nå ikke vært samarbeidet med fiskerikommisjonen.

Traktaten som ligger til grunn for miljøvernsamarbeidet utleder i Artikkel II hva som er målet med samarbeidet. Det har til formål

”å løse viktige miljøvernproblemer og å opprettholde den økologiske likevekt, og det skal blant annet omfatte utforskning av skadelige miljøpåvirkninger og utarbeidelse og realisering av tiltak for å forebygge dem og eliminere deres konsekvenser.”⁸

Traktaten framhever så ni hovedsatsningsområder for samarbeidet, og en oppsummering av de viktigste vil her være på sin plass. *Punkt én* er vern av luftrommet mot forurensning generelt og særlig grenseoverskridende forurensning. Innenfor samarbeidet har dette materialisert seg gjennom et prosjekt for *Renere produksjon* som har hatt som sitt hovedarbeidsområde å bidra til utdanning av ingeniører og arbeidsledere i Nordvest-Russland med sikte på å bedre deres forståelse av konsekvensene av langtransportert forurensning, og hvordan enkle tiltak kan bidra til å minke forurensningen. På siden av dette har man jobbet for å få Russland til å ratifisere Konvensjonen for langtrekkende og grenseoverskridende forurensning (CLRTF). I tillegg har prosjektet *grensenært samarbeid* jobbet med overvåkning av luftkvaliteten i områdene rundt nikkilverkene i Nordvest-Russland. Utenfor kommisjonen har arbeidet med realisering av norskfinansiert renseanlegg ved disse bedriftene pågått siden 1991 da det ble avsatt 270 millioner kroner over statsbudsjettet til det formålet.

Punkt to under artikkel II angår beskyttelse og bevaring av havmiljøet. I kommisjonens arbeidsprogram for 2007-2008 som ble undertegnet i Moskva den 8. november 2006, er det nedfelt ikke mindre enn 21 konkrete prosjekter som de forskjellige relevante institusjonene på norsk og russisk side skal samarbeide om gjennomføringen av de neste årene. De viktigste arbeidsområdene er overvåkning av miljøsituasjonen i havområdene, konsekvensvurderinger, utarbeidelse av statusrapporter, sårbarhetsanalyser, utveksling av erfaringer, forskningsdata og metoder, og økosystembasert miljøovervåkning. Disse prosjektene omfatter dermed også målene i *punkt fire, fem og sju* i traktaten, som omhandler overvåkning av miljøets tilstand, vurdering av miljøpåvirkning og utveksling av informasjon.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland daterer seg noe lengre tilbake i tid enn samarbeidet på miljøsektoren. I følge Hønneland (2006a) hadde det pågått samtaler mellom Norge og Sovjetunionen hele begynnelsen av 1970-tallet om å få til et felles forvaltningsregime for fiskebestandene i Barentshavet. Disse samtalene kom som en følge av økt fiskeaktivitet i områdene, og da særlig med bruk av trål. Trålerne skapte problemer på

⁸ *Overenskomst mellom Kongeriket Norges Regjering og Den Russiske føderasjons regjering om samarbeidet på miljøvernområdet*, Art. II.

grunn av de store mengdene med fisk som ble tatt opp, men også gjennom at de kom i konflikt med og ødela brukene til fiskere som brukte faststående redskap. Disse samtalen førte i 1974 til at de to landenes fiskeriministere kom til enighet om å samarbeide om fiskeriforvaltningen, og en avtale om dette ble undertegnet i Moskva den 11. april 1975. Avtalen legger blant annet til grunn "(...) behovet for å gjennomføre tiltak til bevaring, rasjonell utnyttning og reproduksjon av de levende ressurser i havet (...)" og de to statenes erkjennelse av sitt "(...) ansvar og [sine] forpliktelser når det gjelder å treffe effektive tiltak med sikte på bevaring av de levende ressurser i det nord-østlige Atlanterhav (...)"⁹

Artikkel I i avtalen sier at den skal bidra til å fremme samarbeidet om praktiske spørsmål innen fiskerinæringen, med særlig vekt på rasjonell utnyttelse av de levende ressurser i havet. Det skal i følge avtalen utveksles opplysninger og informasjon, da med vekt på metoder for "opphjelp av fiskebestanden". Partene skal også i følge avtalen bidra til samarbeidet mellom interesserte aktører innenfor fiskerinæringen (Art. II). For å bidra til gjennomføringen av samarbeidet fastslår avtalen opprettelsen av en kommisjon som skal møtes en gang i året (Art. III), for å "(...) behandle alle spørsmål som reiser seg i forbindelse med gjennomføringen av denne Avtales bestemmelser, utarbeide planer for utviklingen av det samarbeid som omfattes av avtalen, forestå rådslagninger, og i nødvendig utstrekning forberede forslag og anbefalinger til sine regjeringer." (Art. IV).

Det som tydeligst karakteriserer denne avtalen er dens ensidige fokus på fiskeri. Både i forbindelse med politisk overbygning, gjennomføring og hvem som anerkjennes som interesserte parter, er det de fiskerimessige hensyn som dominerer. Likevel er ordlyden i avtaleteksten, for eksempel i artikkel IV, meget åpen, og det er tydelig rom for å tilføre det konkrete innholdet i avtalen etter hvert. Hønneland (2006a) framhever også at ingen av partene ved undertegningen hadde helt klart for seg hva kommisjonen skulle arbeide med. Likevel hadde fiskeriministrene Eivind Bolle og Aleksandr Isjkov allerede før det første møte blitt enig om at fordelingsnøkkelen for torsk og hyse var hovedprioritet, og partene kom på det første møtet til enighet om en 50/50 fordeling av disse. Totalkvoten på loddebestanden ble de første årene ikke sett som nødvendig, men det ble gjenstand for forhandlinger på møtet i 1979, hvor utkommet ble en 60/40 fordeling i norsk favør (Hønneland 2006a).

⁹ Avtale mellom Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og Regjeringen i Kongeriket Norge om samarbeid innen fiskerinæringen

3.3.2 Forvaltningsregimene i arbeid

For å få innblikk i hvordan arbeidet foregår i samarbeidsprosjekter mellom Norge og Russland, er det nødvendig å ta en litt nærmere kikk på de to regimene omtalt ovenfor. Vi vil her gå inn på det konkrete arbeidet innenfor noen av satsningsområdene, og se på hva slags aktører som deltar. Som eksempel vil vi bruke ett av arbeidsområdene innenfor havmiljøgruppen i miljøvernkomisjonen, ”HAV-1”, og noe av forskningsaktiviteten som ligger til grunn for kvotefastsettelsen i fiskerikommisjonen.

Miljøvernkomisjonen¹⁰ har som vi så en rekke meget konkrete samarbeidsområder og prosjekter, hvorav ett av disse er HAV-1. Prosjektets tittel er ”Status for miljøtilstand og biologiske ressurser i Barentshavet”, og det omhandler nettopp dette. Statusrapportering har vært en viktig del av miljøsamarbeidet helt siden begynnelsen, da overvåking av miljøtilstanden er nedfelt i traktaten og hele tiden har vært høyt prioritert. Formålet med dette prosjektet er i arbeidsprogrammet for 2007-2008 ganske spartansk formulert – ”Utarbeide rapport basert på tilgjengelige data”. Bak denne formuleringen ligger imidlertid mye arbeid som involverer mange parter på begge sidene av grensen. På norsk side er Norsk Polarinstitut (NP), Havforskningsinstituttet (HI) og Statens forurensningstilsyn (Sft) med i samarbeidet. På russisk side deltar Naturressursministeriet (MPR RF), Det føderale statlige unitære forsknings- og produksjonsselskap for geologiske havundersøkelser (Sevmorgeo), Polar Research Institute for Marine Fisheries and Oceanography (PINRO, tilsvarende HI i Norge) og Murmansk Marinbiologiske Institutt (MMBI). Sammen jobber disse forskningsinstitusjonene med utveksling av forskningsdata, felles innsamlingstokt og utarbeidelse av felles publikasjoner om miljøsituasjonen i Barentshavet. I prosjekter som HAV-1 legges dette arbeidet til grunn når man skal utarbeide statusrapporter om miljøsituasjonen og tilstanden til de biologiske ressursene i havområdet. I forlengelsen av HAV-1 er det startet opp et nytt prosjekt, HAV-9, som dreier fokuset mot økosystembasert miljøovervåking. Innenfor dette saksfeltet har særlig samarbeidet mellom HI og PINRO vært meget viktig. De har sammen forfattet og lagt fram to rapporter om økosystemet i Barentshavet for å utvide vår forståelse av hvordan økosystemene fungerer slik at det blir

¹⁰ Dette avsnittet baserer seg på informasjon fra arbeidsprogrammet og protokollen som ble undertegnet ved det siste kommisjonsmøtet i november 2006, og samtaler med ulike deltakere i kommisjonen, blant andre John Richard Hansen ved Norsk Polarinstitut.

lettere å se hvordan menneskelig aktivitet påvirker dem. Disse rapportene kommer i kjølvannet av en rekke rapporter som de to institusjonene har utarbeidet sammen om forskjellige aspekter av havforvaltning (Havforskningsinstituttets hjemmeside).

Fiskerikommisjonen har et litt annet fokus og en annen tilnærming til samarbeid med Russland enn miljøvernkommisjonen. Fiskerikommisjonen har som vi så ovenfor et smalere mandat da det begrenser seg til fiskerisektoren, og de forhold som påvirker den direkte. På grunn av at fisken er en ressurs som har så mye å si for samfunnet, har de beslutningene som tas om regulering i fiskerikommisjonen ofte større politisk betydning enn hva tilfellet er i miljøvernkommisjonen. Det politiske elementet er særlig viktig på norsk side da en stor diskusjon i Norge er fordelingen mellom kystflåten og den havgående flåten. Mange lokalsamfunn langs kysten i Norge er fullstendig avhengig av kystfisket, slik at hensynet til befolkningen i disse samfunnene må veie tungt. Hønneland (2005a) påpeker at denne argumentasjonen også har blitt brukt på russisk side, men da som argument for å øke totalkvoten på grunn av hensyn til befolkningen i Nordvest-Russland. Kommisjonens to parter må dermed sørge for en mest mulig overbevisende fremførelse av sine respektive staters *politiske* tilnærming til kvotefordelingen. De to statene gjør sine avveininger basert på sosialøkonomiske hensyn i eget land sett i forhold til bestandenes tilstand. Det har likevel ofte vist seg at bestandshensyn har måttet vike for andre forhold. Et eksempel på det var forhandlingene i fiskerikommisjonen i 1999, da den norske parten godtok en kvote langt over de vitenskapelige anbefalingene begrunnet ut fra den vanskelige situasjonen for befolkningen i Nordvest-Russland. Man har i flere andre situasjoner sett eksempler på den norske partens tilbøyelighet til å godta høye russiske krav fordi samarbeidet på fiskerisektoren er så verdsett så høyt at en dårlig avtale har vært å foretrekke heller enn sammenbrudd i samarbeidet (Hønneland 2003, 2005a, 2006a).

Som i miljøvernkommisjonen er fiskerikommisjonen avhengig av faglig ekspertise, og kvotefastsettelsen baserer seg på data fra av de samme forskningsinstitusjonene som havmiljøgruppen funderer sitt arbeid på. Forskning er det andre hovedsatsningsområdet i fiskerisamarbeidet. Her er samarbeidet mellom HI og PINRO meget sentralt, og deres rapporter og beregninger ligger til grunn for bestandsanslagene til ICES, som igjen kommer med kvoteanbefalninger til fiskerikommisjonen.

Samarbeidet om kontroll har også vært et av kommisjonens viktigste arbeidsområder. En utfordring i forbindelse med privatiseringen av fiskeriene i Russland var at private (kortsiktige) interesser i fiskerinæringen førte til at russernes ønske om effektiv kontroll av fiskeriene var noe avtagende. Bortsett fra dette og en periode på slutten av 90-tallet hvor kontrollvirksomheten på russisk side var overført til grensevakttjenesten, som vel var mer ute etter større budsjetter enn kontroll med fisket, har kontrollsamarbeidet fungert meget bra og man har hatt svært stor grad av regeloverholdelse sammenliknet med andre havområder (Hønneland 2005a).

3.4 Oppsummering

Samarbeidet mellom Norge og Russland har som vi har sett foregått i lang tid, og det har tatt for seg en rekke områder som på berøres av prinsippene om helhetlig forvaltning. Gjennom de prosessene som har utviklet seg til de ulike samarbeidsregimene har en profil bestående av tre hovedtrekk blitt avdekket. Den ene viktige delen er forskning og kunnskapsutvikling, noe som har vært viktig på grunn av de vitenskapelige framskrittene som samarbeidet har brakt med seg, men også fordi det har blitt bygget opp nettverk mellom forskere og institusjoner som man vil dra nytte av i lang tid. Det andre hovedtrekket er regulering og kontroll, noe som er av uvurderlig viktighet dersom man skal få til en bærekraftig og langsiktig utnyttelse av ressursene i Barentshavet. Det tredje går på beredskap, noe som bare vil bli viktigere i årene som kommer.

Alt i alt har disse samarbeidsrelasjonene bedret forholdet mellom de to landene slik at man står godt rustet til å utvide samarbeidet i takt med framtidig økning i aktiviteten. Interessant i denne sammenhengen er også at de tre hovedtrekkene er med på å utgjøre noen av de viktigste elementene i helhetlig forvaltning. Det er også interessant å se at de begrensninger man opplever innenfor dagens samarbeidsregimer kan begrunnes med mange av de samme variablene som vil kunne skape problemer for framtidig samarbeid om helhetlig forvaltning. Vi skal nå se på hva som ligger til grunn for norske myndigheters ønske om å utvide samarbeidsrelasjonene med Russland.

4. Drivkrefter bak utvidet samarbeid

4.1 Innledning

Stortingsmelding nr. 8 (2005-2006) *Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* er Regjeringens handlingsplan for forvaltningen av de nevnte havområdene. En viktig drivkraft for utviklingen av denne planen er havrettskonvensjonen som vi var inne på i kapittel 2. Den legger føringer på alle kyststater om samarbeid om forvaltning av felles ressurser. I tillegg sier Havrettskonvensjonens paragraf 61 at den beste formen for ressursforvaltning er en som tar utgangspunkt i økosystemene og har en helhetlig tilnærming til forvaltningen (Havrettskonvensjonens hjemmeside). Kapittel 9 i regjeringens forvaltningsplan omhandler de grep som ut fra Regjeringens syn må gjøres for å få til en helhetlig, økosystembasert forvaltning av Barentshavet:

”Forvaltningen av havområdet [Barentshavet og Lofoten] er i dag spredt på flere sektorer. Økt samordning mellom sektorene og en systematisk oppfølging av aktiviteter basert på vurderinger av de enkelte delområdenes egenskaper er viktig for å sikre en helhetlig, økosystembasert forvaltning av havområdet. Det er videre identifisert kunnskapsbehov på flere områder, og det er behov for å styrke en koordinert overvåking og resultatoppfølging på tvers av sektorene. Regjeringen ser behov for nye tiltak i denne forbindelse. (...) Videre ønsker regjeringen å styrke samarbeidet med Russland. Samlet sett utgjør disse tiltakene et grunnlag for en helhetlig, økosystembasert forvaltning av havområdet.”

Samarbeid med Russland er sett som et virkemiddel for å kunne gjennomføre vellykket forvaltning av havområdene. Videre sier meldingen i samme kapittel:

”Regjeringen vil særlig styrke samarbeidet med Russland på alle nivåer og områder (...), utvikle et bredt og langsiktig samarbeid med Russland om havmiljøspørsmål gjennom havmiljøgruppen under den norsk-russiske miljøvernkommisjonen, bidra til styrket samarbeid med Russland om økosystembasert forvaltning av Barentshavet og arbeide for å etablere felles forvaltningsprinsipper og miljøstandarder.”

En klar rød tråd i sitatet og store deler av meldingen for øvrig er visjonene om at gjennomføringen av sektorovergrepene eller helhetlig forvaltning av havområdene skal skje i tett samarbeid med Russland. Dette ble også uttrykt av Norges delegasjon til den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen under møtet i Moskva den 7.-8. november 2006. Blant

annet ble samarbeid mellom miljøvernkommissjonen og den blandede norsk-russiske fiskerikommissjonen foreslått som et første skritt i den retning. Hindringene som ligger i veien for et slikt samarbeid er lite omtalt i forvaltningsplanen, men kom så smått til syne under møtet i miljøvernkommissjonen.

Et viktig moment i forbindelse med helhetlig forvaltning er hensyn til økosystemene. Selv om man ikke har noen enighet om definisjonen av økosystembasert forvaltning (Hilborn et al 2004, referert i Hoel, 2005) har konseptet de siste årene fått stadig større anerkjennelse. Samspillet mellom forvaltning av levende ressurser og regulering av menneskelig aktivitet fordrer som vi skal se en økosystembasert tilnærming.

4.2 Økosystembasert forvaltning

4.2.1 Definitoriske vurderinger

Økosystembasert forvaltning beskrives av Johansen & Sander (2006:4) som ”en forvaltning som tar utgangspunkt i de rammebetingelsene som økosystemet selv setter for å opprettholde produksjon og mangfoldet av naturtyper, arter og gener”. Dette er hovedprinsippet for det som Hoel (2005) kaller for type I av økosystembasert forvaltning:

”It is important to differentiate between ecosystems-based management in the context of living marine resources on the one hand [type I], and that of an ecosystem approach to oceans management on the other. In a wider sense, (...) ecosystem oceans management is also about reconciling the concerns of different societal interests [type II] (s. 43).

Den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet er et eksempel på økosystembasert forvaltning av type II (Hoel, 2005). Et viktig element ved denne typen forvaltning er hensynet til forskjellige sektors innvirkning på de forskjellige deler av økosystemet, i tillegg til at dette sees i forhold til politiske prioriteringer. Der forvaltningsplanen omhandler forholdet mellom fiskerinæringen og det økosystemet som fisken i seg selv er en del av, eksemplifiserer dette en mer konkret anvendelse av økosystembasert forvaltning av type I. Den innebærer at man ved regulering av fiske på enkeltarter skal ta hensyn til innvirkningen av fiske på andre arter som er en del av det samme økosystemet. I tillegg må man ta hensyn til den generelle miljøsituasjonen, det ikke-levende miljøet og artenes habitat (Hoel & Lobach, 2005).

De enkelte sektorene har sine individuelle forvaltningsregimer hvor man tar hensyn til sektorens innvirkning på økosystemene. Det som er nytt med en helhetlig, økosystembasert forvaltning er at man vektlegger samarbeid mellom sektorene for å kunne beregne *den totale belastningen på økosystemene påført av alle sektorer* (St.mld. nr 8, 2005-2006).

Forståelsen av at økosystembasert forvaltning (type I) er den beste formen for ressursforvaltning og at type II er den beste formen for havforvaltning, har gradvis fått innpass i de politiske miljøene i Norge. Selv om det i teorien ikke er noe nytt, så er Norge et av de første landene som nå prøver det ut i praksis. Som vi flere ganger har vært inne på, bør forvaltningen av Barentshavet skje i samarbeid med Russland dersom man skal få full effekt. For at økosystembasert forvaltning av type II skal bli anerkjent i politiske miljøer i Russland må man gjennomgå den samme prosessen på russisk side. Fra forskerhold i Russland er det flere indikasjoner på at økosystemtilnærmingen av type I er den rette veien å gå, men det er fortsatt et stykke igjen til man kan få politisk anerkjennelse for at man i forlengelsen av ”tradisjonell” økosystembasert forvaltning skal innføre en type II som også skal integrere samfunnshensyn og politiske prioriteringer. Norske myndigheter anser det som et viktig første skritt i retning av helhetlig forvaltning for hele Barentshavet å komme til enighet om prinsipper og standarder for forvaltning og miljøvern (St.mld. nr. 8, 2005-2006).

Dersom vi husker tilbake til Sabatier & Mazmanians perspektiv på vellykket implementering, så utgjør forskernes tiltro til økosystembasert forvaltning den første betingelsen – teoretisk fundament – som er en viktig del av grunnlaget for en vellykket implementeringsprosess. Teorien om økosystembasert forvaltning må derfor regnes som viktig når norske forskningsmiljøer nå jobber for å utvide og forbedre samarbeidsforholdene med sine russiske partnere. Dersom de sammen kan forbedre det teoretiske grunnlaget for økosystembasert forvaltning av begge typene, vil det være et viktig bidrag i prosessen mot å innføre helhetlig forvaltning av hele Barentshavet.

Vi vil nå kort se på de viktigste sektorene hvor Norge og Russland samarbeider om tradisjonell sektorbasert forvaltning, og hvor en helhetlig forvaltningsplan for *hele* Barentshavet vil implisere økosystembasert tilnærming til forvaltnings*samarbeid* av type II.

4.2.2 Petroleum

Petroleumsvirksomhet i Barentshavet og Lofoten utgjør en trussel i form av at driftsutslipp til sjøen av miljøgifter og olje kan påvirke miljøet negativt i generell forstand. Andre påvirkninger er fysisk påvirkning av havbunnen, fisk og sjøpattedyr ved seismiske undersøkelser, og utslipp til luften av NO_x, VOC og CO₂. Utslipp er den mest alvorlige påvirkningen av økosystemene i sjøen. Lovverket for utvinning av olje fører nulltoleranse for alle typer utslipp til sjøen, og petroleumsvirksomhet regnes derfor som en liten trussel for økosystemene ved normal drift¹¹ (St.mld. nr. 8 (2005-2006) kap. 5). Det kan imidlertid ved driftsstans forekomme utslipp av såkalt ”produsert vann” som kan inneholde forskjellige typer olje og giftstoffer. Forskning på dette har de senere år redusert risikoen for slike utslipp, og det er heller ikke påvist at utslipp av produsert vann har forårsaket skade på bestander av fisk eller pattedyr. Dette er i hovedsak fordi spredningen på slike utslipp sjelden eller aldri overstiger 1-2 km. En annen form for påvirkning er seismiske undersøkelser, der man bruker høyfrekvente lydbølger for å kartlegge bunnforholdene under havet. Slike undersøkelser kan ha små innvirkninger på vandringsmønster eller larveproduksjon hos fisk, og skremseffekt på sjøpattedyr (OED, 2003).

Derfor er det i all hovedsak potensielle utslipp som kan utgjøre en trussel for økosystemene. Ved store utslipp av olje eller giftstoffer i forbindelse med omlasting, forlis eller utblåsninger, vil flere ledd i økosystemene kunne være utsatt for negativ påvirkning. For eksempel vil et utslipp nær hekkeplassene til enkelte fuglearter i hekketiden kunne ta livet av store deler av bestandene og dermed få dyptgripende konsekvenser for energitransporten fra sjøen til land som disse fuglene står for.

For å være forberedt på slike utslipp har Norge og Russland siden 1994 som vi så hatt et utstrakt samarbeid om oljevernberedskap. Et forebyggende tiltak har siden 1997 vært samarbeid om sjøtransport. Disse regimene har utviklet seg til å bli omfattende prosjekter som kan vise til gode resultater. Stortingsmelding nr. 8 (2005-2006) har som målsetning å få til en bedre koordinering blant annet mellom disse regimene slik at de ikke overlapper eller kommer i konflikt med hverandre. Dette gjelder på den ene siden den konkrete fordelingen av ansvarsområder mellom dem, og på den andre siden koordinering slik at det ikke oppstår

¹¹ Noen unntak gjelder for utslipp av borekaks ved boring av toppullseksjonen.

konflikt mellom næringenes utførelse av arbeidet. Dersom man i tillegg kan få til en mer dynamisk struktur som gjør håndteringen av akutte situasjoner mer effektiv, vil det være et første skritt forover og i retning av økosystembasert forvaltning av type II. En for rigid struktur hvor de enkelte regimene bare feier for egen dør vil være problematisk. For eksempel ved iverksettelse av petroleumsvirksomhet som rent fysisk kommer i konflikt med fiskeriene eller blir til hinder for sjøtransport, vil man dra fordel av et forvaltningsregime hvor kommunikasjonen mellom sektorene kan flyte uhindret, og en dynamisk struktur som lett kan tilpasse seg nye utfordringer. Man vil også på sikt dra samfunnsmessige fordeler av at politiske prioriteringer i større grad kan legge føringer på forvaltningen til fordel for de deler av samfunnet eller næringslivet man måtte ønske å forfordele.

4.2.3 Fiskeri

Fiskerinæringen er sårbar, og den er kanskje den sektoren som er mest avhengig av andre sektors hensyn. Den krever derfor en best mulig forvaltning av de konkrete økosystemene som fiskebestandene er en del av (type I). I tillegg krever den at man tar hensyn til påvirkning fra andre sektorer og forvaltningen av virksomheter og interesser innenfor disse (type II). I forbindelsene med begge typene av forvaltning er det relativt innlysende at utstrakt samarbeid mellom sektorer er nødvendig for å få til en best mulig forvaltning av ressursene. Spesielt viktig er dette for samarbeid mellom myndigheter som har ansvar for miljøvern på den ene siden, og de ansvarlige for fiskeriforvaltning på den andre.

Fiskerinæringen påvirker økosystemene i havet i stor grad, da mengden beskatning av en bestand, ubønhørlig påvirker de andre bestandene. På den andre siden er de samme økosystemene meget sårbare for forandringer, som klimaendring og andre utenforliggende faktorer. Det er her økosystembasert forvaltning av type II kommer inn i bildet, fordi kvotefastsettelse av for eksempel nordøstarktisk torsk må ta hensyn til hvor stor annen type menneskelig påvirkning har vært. I forbindelse med petroleumsvirksomhet i nærheten av oppvekstområdene til torsken i russisk del av Barentshavet eller gyteområdene rundt Lofoten, vil selv små utslipp kunne få store konsekvenser. Dersom man vet at petroleumssektoren gjennom utslipp har hatt noen form for innvirkning på bestandene, må dette tas hensyn til ved neste kvotefastsettelse fordi de forskjellige bestandene er så tett knyttet sammen.

4.2.4 Sjøtransport

Sjøtransport er den delen av petroleumsvirksomheten som potensielt sett kan ha størst påvirkning på miljøet i havet. De tilfeller man har sett av skipsforlis med påfølgende oljeutslipp har store konsekvenser for flere deler av økosystemet i havet og på land, samt at virkningen av utslippet forplanter seg utover i systemet og kan få store langtidsvirkninger på økosystemet. Norges forskningsråds rammenotat for ”Langtidsvirkninger fra utslipp til sjø fra offshoresektoren” påpeker dette, og understreker at den kunnskap man sitter inne med om både kortsiktige og langsiktige effekter ikke strekker til i forhold til påvirkning av økosystemene i nordlige og arktiske farvann. Dette begrunnes med at lavere temperaturer og lengre nedbrytningstid vil gjøre at olje- og kjemikalieutslipp vil få større konsekvenser enn i sørlige farvann. Man vil derfor i nord måtte ha langt strengere krav til oljevernberedskap og kortere reaksjonstid enn det som har vært vanlig i sørlige farvann. Særlig gjelder dette for iskantsonen hvor økosystemet på grunn av den store primærproduksjonen i området er svært sårbart (Norges forskningsråds Rammenotat, 2001).

Norske myndigheter har uttrykt bekymring for at oljetransporten fra Russland stadig er økende. Antall befraktede tonn oljeprodukter fra Russland til det Europeiske markedet økte fra over 4 millioner tonn i 2002 til litt over 8 millioner tonn i 2003 (Kystdirektoratet, 2004).

Viktigst for å unngå utslipp vil være utbygging av et system for kontroll med- og overvåkning av den økende skipstrafikken og oljetransporten i Barentshavet. Bedret oljevernberedskap og utvikling av prosedyrer for handling ved akutte utslipp er også av største viktighet slik at man er forberedt på eventuelle uhell. Likevel vil en koordinering med de andre sektorene også være viktig. I utbygging av seilingsleder og nødprosedyrer vil det være formålstjenelig med et utstrakt samarbeid både med andre deler av petroleumsnæringen, fiskerinæringen og med miljøvernmyndigheter.

4.2.5 Samlet påvirkning

De tre sektorene vi nå har sett på er helt klart de som står for den største menneskeskapt påvirkningen av økosystemene i Barentshavet. De enkelte sektorene har i samarbeid over landegrensen bygget opp fruktbare forvaltningsregimer som har vært gjort en viktig jobb i å forvalte ressurser og koordinere forskjellige typer virksomhet, men det er bred enighet om at

forvaltningen nå er klar for neste skritt. Man ser tilløp til helhetlig forvaltning på flere hold da det nylig har vært tatt initiativ til samarbeid mellom noen av de eksisterende regimene. Totalt sett vil en helhetlig tilnærming til forvaltningen slik den framtrer i forvaltningsplanen for Barentshavet være fordelaktig av flere årsaker. Tilnærmingen vil bidra til en bevisstgjøring av de forskjellige aktørene slik at de blir mer oppmerksom på effekten av deres påvirkning sett i forhold til andre aktørers påvirkning. I tillegg vil den gjøre koordineringen av arbeidet lettere gjennom samarbeid og bedret kommunikasjonen mellom alle aktørene innenfor de forskjellige sektorer og sektorene imellom.

De sektorene som vi her har sett på har alle blitt nøye utredet og man vet hva som er de direkte effektene av påvirkning fra de enkelte sektorene. Sander (2006) påpeker at alt for lite har blitt gjort for å undersøke de indirekte effektene i økosystemet som følger etter at én sektor har påvirket én del av økosystemet. ”Det trengs langt mer forskning på samvirkende effekter før vi kan komme med annet enn hypoteser for hvordan de slår ut”, sier Sander, og påpeker at effekten ettersom den forplanter seg i økosystemet kan slå ut både i større og i mindre grad enn forventet på bakgrunn av dagens kunnskap (2006:26). Et annet element han framhever i samme artikkel er at menneskelig påvirkning alltid kommer i tillegg til de naturlige variasjonene i økosystemet. Dersom en art har dårlige beiteforhold og ufordelaktige klimatiske forhold vil menneskeskapt påvirkning i form av utslipp eller overbeskatning ha mye større innvirkning.

Helhetlig forvaltning vil bedre mulighetene for å skaffe kunnskap om hvordan økosystemene fungerer i tillegg til at man lettere vil kunne forhindre at de ulike sektorenes negative påvirkning faller sammen, og i verste fall i tillegg til naturens egne svingninger.

DEL III

—

ANALYSE

5. Miljøforståelse og kultur

5.1 Innledning

Forskjellene mellom Norge og Russland er så dyptgripende at de bør behandles nøye. I kapittel 1 ble det nevnt at miljøforståelse, definert som relevante aktørers oppfatning av miljøets robusthet, er et sentralt begrep, og vi skal nå se hvordan forskjeller i miljøforståelse kan legge hindringer i veien for samarbeid mellom de to landene om miljøvern og forvaltning. Som vi husker stiller problemstillingen spørsmål ved hvorvidt forskjeller mellom norsk og russisk miljøforståelse kan være til hinder for utvidet samarbeid. Siden miljøforståelse som vi skal se er knyttet til kultur, skal jeg først i dette kapitlet gi et tilbakeblikk på russisk kulturhistorie, før vi ser mer spesifikt på miljøsituasjonen i Nordvest-Russland og deretter norsk og russisk forvaltningstradisjon.

5.2 Kulturhistorisk tilbakeblikk

En av de store hindringene for samarbeid mellom Norge og Russland har alltid vært de kulturelle forskjellene mellom de to landene. Etter Sovjetunionens sammenbrudd var det stor begeistring og man startet opp regionbygging med henvisning blant annet til den historiske kontakten som man har hatt mellom nordmenn og russere i tidligere tider. Hønneland (2005a) har drøftet dette utførlig, og peker på en tendens til å se 70 år med kommunisme som det eneste som har skilt de to folkene. Faktum er at skillet mellom nordmenn og russere går langt dypere og mye lengre tilbake i tid enn hva sovjetstaten kan sies å være skyld i. Skillet mellom Norge og Russland er et skille mellom to sivilisasjoner.

Riktig nok var det før grensedragningen store likheter mellom urfolkene i området som benyttet seg av ressursene uavhengig av hvilken stats grunn de var på, men skillet mellom de to landene er likevel del av en markant delelinje mellom den vestlige og den slavisk-ortodokse sivilisasjon i Europa. Hønneland begrunner dette skillet ved å vise til at Russland fortsatt var under Mongolsk herredømme under renessansen i Europa, og dermed forble upåvirket av opplysningstiden som i Vest-Europa brakte med seg sekularisering og et helt annet forhold mellom de styrende og styrte. Remington (2006) benytter seg av samme

forklaringen, og tilføyer at verken borgerrettigheter eller menneskerettigheter slo igjennom i russiske intellektuelle kretser før lenge etter at de var innarbeidet i Europa.

Dette er viktige poeng som setter Barentsregionen litt i perspektiv. Under mitt minifeltarbeid i Moskva hadde jeg flere samtaler med en av tolkene i den norske delegasjonen som har bodd i, jobbet med og studert Russland i en mannsalder. Han påpekte at sovjettidens diktatoriske styre ikke var noe nytt i Russland. Han mente at ”I Russland har man hatt en tusenårig tradisjon for å ha en relativt liten regjerende elite, som har all makt, og som gir blaffen i befolkningen”. Dette er med på å understreke Hønnelands poeng, samtidig som det gir en indikasjon på hvordan den russiske befolkningen oppfatter sine styrende.

5.2.1 Den slavisk ortodokse sivilisasjon

Som vi så i avsnitt 2.4.2 trekker Remington (2006) fram noen momenter han mener har vært viktig i utformingen av russisk politisk kultur. Elementene er viktige i seg selv, men utgjør sammen et resonnement som er nokså oppklarende i forhold til hva som er dagens politiske realiteter i Russland. Vi skal her komme litt nærmere inn på de punktene som vi streifet innom i kapittel 2.

Det første er *geografi*, og da på den måten at man for å utnytte de enorme naturressursene i det vidstrakte landet bygde opp store industribyer i fjerntliggende og nesten ubeboelige områder. Russland strekker seg fra vest til øst over 11 tidssoner, og de enorme avstandene har ført til svært store kostnader i utbygging og vedlikehold av infrastruktur. Oppvarming og energitransport har også medført store kostnader da mange industrisamfunn er plassert i områder med ekstreme temperaturforhold i store deler av året (Remington 2006). En stor forskjell mellom befolkningen i de nordlige delene Norge og Russland er at nordlendinger er stolte av den nordlige landsdelen og det arktiske klimaet, og gjør et poeng av at ”vi står han av”. Mange russere har en motsatt holdning; de som var bosatt i Nordvest-Russland i sovjettiden hadde ofret seg for nasjonen. De bodde under umenneskelige klimatiske forhold slik at unionen skulle få nytte godt av ressursene i nord. Det var vanlig å tjene godt, og man gikk tidlig av med pensjon slik at man kunne flytte sørover. Mange av de som bor der nå, føler seg ”etterlatt” i det kalde nord etter at Sovjetunionen tok med seg sparepengene og pensjonene i fallet. Enda i dag er det ikke alle som har mulighet til å komme seg sørover selv om de ønsker det (Hønneland, 2005a).

Det andre momentet er *paternalisme*, som har vært et karakteristisk trekk i forholdet mellom styrende og styrte. Dette innebærer at statsmakten har vært absolutt og meget sentralisert, og den har gjennom å forhindre tilgang på informasjon og utdanning bidratt til å underbygge analfabetisme og forhindre utvikling av et sivilisert samfunn. I et slikt samfunn har statsmakten ofte blitt sett som en inntrenger som sender sønnene i krigen og bruker loven etter eget forgodtbefinnende.

Det tredje momentet er den tette koplingen mellom kirke og stat gjennom den *Bysantinske ortodokse kristendommen*. Den er særdeles konservativ og har tradisjon for gudedyrkelse som motsetter seg all endring. Den russiske varianten tok en kollektivistisk retning som motsetter seg vestlige ideer om individualisme og materialisme. Det fjerde momentet går på russiske myndigheters form for *modernisering*, påtvunget samfunnet ovenfra og ned. Fra Peter den Store og Ecaterina den Stores modernisering av industrien, til kommunismens modernisering fram mot en industriell økonomi, og fram til Putins gjenoppliving av den russiske økonomien for å gjøre Russland til en respektert stormakt, har modernisering vært et fyndord med en bitter ettersmak (Remington 2006). Og Putin "(...) like the Russian rulers before him, (...) has looked for ways to adopt modern institutions without allowing them to threaten the state's control over society." (Remington 2006:125).

Alle disse elementene er med på å understreke det anstrengte forholdet mellom de styrende og styrte i Russland. Som vi husker har det blitt påpekt at det sivile samfunnet står svakere enn i mange vestlige land, og Remingtons kulturhistoriske perspektiver forsterker inntrykket. Dersom vi drar en parallell til Sabatier & Mazmanians perspektiv på implementering ser vi at mange av deres forutsetninger står i direkte motsetning til den russiske forvaltningstradisjonen slik den er formet av Russlands kulturhistoriske utvikling, noe vi kommer tilbake til i kapittel 6. I fortsettelsen vil dette kapitlet ta for seg holdninger til miljø og ressursforvaltning, et område hvor forskjellene mellom Norge og Russland er svært store.

5.3 Holdninger til miljø og ressursforvaltning

5.3.1 Innledende betraktninger

Miljøproblemene på Russisk side av grensen i nord er av et enormt omfang. De har vært brukt som argument for oppstarten av samarbeidet mellom Norge og Russland på miljøsektoren, og forholdsvis store økonomiske overføringer har funnet sted som følge av press fra befolkningen på norsk side og bekymringer i forhold til de landbaserte økosystemene i områdene rundt nikkilverkene på Kola. Likevel har det aldri virket som om bekymringen for disse miljøproblemene har vært så store i Russland som de har vært i Norge. Tilsvarende, som vi har sett, har holdningene til ressursforvaltning også vært svært forskjellig i de to landene, noe vi skal undersøke nærmere i dette avsnittet.

5.3.2 Miljøsituasjonen i Nordvest-Russland

Befolkningen på norsk side av grensen mellom Norge og Russland har i lengre tid øvet press på norske myndigheter om å gjøre noe med miljøsituasjonen i Nordvest-Russland. Forurensning fra nikkilverkene på Kolahalvøya har ført til forsurening av grunnen, noe som igjen har ført til synlige sviskader på vegetasjonen i områder som strekker seg langt inn i både Norge og Finland. Selv om de negative aspektene ved miljøsituasjonen på Kola ofte har vært meget overdrevet gjennom både media og på folkemunne (jf. Hønneland 2003:117-119 & 2005:136-140), er ikke frykten ubegrunnet. Forskningsrapporter fra så tidlig som 1998 (AMAP)¹² konkluderte med at både vannbaserte og jordbaserte økosystemer var truet av forsurening (acidification) dersom ikke svovelutslippene (SO₂) blir drastisk redusert innen 10 til 20 år. I følge miljøvernkomisjonens hjemmeside er naturens tålegrense overskredet i 70 % av arealet til Sør-Varanger kommune i Finnmark.

Kjernerkeftverket i Poljarnyje Zori på Kola har tidvis også skapt stor bekymring, selv om det radioaktive nivået i området ikke er faretruende høyt. Dumping av radioaktivt avfall i Barentshavet har også funnet sted, men forskning har vist at radioaktiviteten i havområdene i hovedsak stammer fra Sellafield i Storbritannia og fra tidligere tiders prøvesprengninger på Novaya Zemlja (Hønneland 2003). Det som imidlertid kan gi grunn til bekymring er

¹² Arctic Monitoring and Assessment Program; Assessment Report: Arctic Pollution Issues, chap. 9

mulighetene for en ulykke ved kraftverket, som dermed bare utgjør en potensiell trussel. Nylig ble det i media annonsert at levetiden på de to hovedreaktorene i kjernekraftverket i Poljarnyje Zori skal forlenges til tross for at de allerede er regnet som for gamle for full drift.

5.3.3 Norske holdninger til miljø

Norge er en miljønasjon. I alle fall liker nordmenn å framstille seg som meget miljøbeviste, og Norge har siden 80-tallet vært en pådriver for miljø og miljøvern på internasjonal basis. Hønneland (2005a) fremhever at miljøhensyn har vært et gjennomgangstema i norsk samarbeid med Russland, og samtidig at dette har fått en litt annen mottakelse enn det som var forventet. I forbindelse med Barentssamarbeidet står det nedfelt i Kirkeneserklæringen at ”miljøaspektet må integreres fullt ut i all virksomhet i regionen” (Kirkeneserklæringen 1993, upaginert).

Dette har også vært tilfellet. Alle satsningsområdene innenfor Barentssamarbeidet prioriterer miljøvern høyt, samtidig som mange av prosjektene går konkret ut på å bedre miljøsituasjonen. Dette er med på å skape nordmenns bilde av seg selv som miljøbeviste folk. Det samme ser man i norske myndigheters kommunikasjon med folket og med andre nasjoner. Alle får presentert bildet av Norge som en miljønasjon. Et eksempel er pressemeldingen ”Norge som miljønasjon – et første skritt” sendt ut av Miljøvernminister Helen Bjørnøy, hvor hun stolt kan presentere regjeringens satsning på miljø. Arbeid med kartlegging og opprydning av miljøgifter, penger til miljøvernorganisasjonene og penger til lokalt miljøvern er noen av punktene som nevnes (Pressemelding, 10.11.05 – Miljøverndepartementets hjemmeside). Tilsvarende holdninger finner man andre steder som på nettstedet offshore.no som beskriver Regjeringens miljøsatsning i petroleumssektoren under overskriften ”Norge skal bli verdensmester på miljø”.

Når et slikt bilde presenteres i oljenasjonen Norge har dette en tendens til å bli misoppfattet i andre land. Det er lett å kalle det for dobbeltmoral når en av verdens rikeste oljenasjoner forsøker å framstå som verdens fremste miljønasjon utad. Dette er særlig tilfelle blant russere hvor holdningene til Norge som miljønasjon ofte er meget blandede.

5.3.3 Russiske holdninger til miljø

De store forskjellene mellom nordmenn og russere er som vi så forankret i historiske og kulturelle skillelinjer som strekker seg svært langt tilbake i tid. Disse forskjellene gjør seg også gjeldende når det kommer til miljø. Russere har en helt annen oppfatning av miljøvern og ressursforvaltning en vi har i Norge, noe man har erfart gjennom tiår med samarbeid mellom de to nasjonene. Hønneland, som har gjort et omfattende arbeid i forhold til kartlegging av ulike diskurser i nordområdene, har pekt på at russere flest ikke tenker som nordmenn når det gjelder miljø. Man har en oppfatning av at naturen er der for menneskene og ikke motsatt. Naturen er der for at vi skal kunne utnytte den, og for å kunne utnytte den er det nødvendig med en viss forurensning. Eksempler på dette er både den metallurgiske industrien og kjernekraftindustrien på Kola som begge, tilsynelatende upåaktet, etterlater seg store miljøproblemer. Dette gjenspeiles i russernes oppfatning av miljøsituasjonen i Nordvest-Russland. Ser man på russiske myndigheters presentasjon av landsdelen på deres hjemmesider, finner man beskrivelser av Europas siste villmark, et naturparadis med uendelige jakt- og fiskemuligheter. Dette står i sterk kontrast til hvordan nordmenn beskriver de samme områdene. Det at man har noen urene områder, som rundt nikkilverkene og kjernekraftverkene, er i den russiske diskursen mindre vektlagt (Hønneland 2003).

Likevel er det selvfølgelig stor interesse for miljøet blant de som jobber med miljøvern, og blant forskere på feltet. Kotov og Nikitina (1999) skriver i introduksjonen til en utredning om utviklingen av russiske miljøverninstitusjoner at

”The environmental situation in the Russian Arctic with its unique and fragile nature remains unfavourable, and some areas are on the verge of being an ecological catastrophe. A narrow focus on natural resources extraction, priorities of industrial development over environmental concerns, exclusion of public participation and control over environmental decision-making, which took place during the Soviet period, left a grim legacy to this northern macro-region” (Kotov & Nikitina 1999).

Selv om det nok har vært en viss endring i denne holdningen til naturen og naturressurser, henger arven fra Sovjettiden fortsatt igjen i befolkningen. Dette kan igjen linkes opp mot problemene med å endre på forurensningen fra industrien. Det finnes ingen som kritiserer forurenserne for det de gjør, og følgelig kan man fortsette med miljøskadelig produksjon så lenge det gir overskudd. Husker man tilbake til innledningen i dette kapittelet kan man trekke

paralleller mellom industriens slående logikk og det svake sivile samfunnet i Russland. Det finnes for eksempel svært få miljøvernorganisasjoner, og de som finnes har ingen makt og blir sjelden hørt på grunn av en stigmatisering som russiske myndigheter systematisk har påført dem gjennom årene etter Sovjetunionens fall.

Det siste nye i denne sammenheng var en ny lov som ble vedtatt i Statsdumaen samtidig som jeg var i Moskva i forbindelse med møtet i miljøvernkommissjonen. Denne loven innskrenket miljøvernorganisasjonenes makt betydelig ved at de blir nektet å ha internasjonale forgreninger, noe de per i dag er avhengig av for å få tilført sårt tiltrengte ressurser utenfra.¹³ Med bakgrunn i Remingtons perspektiver, er det lett å dra paralleller til momentet om russiske myndigheters paternalistiske forhold til folket. Det kan se ut som om man aktivt går inn for å innskrenke folkets muligheter til å kritisere myndighetene i landet.

Fra teorien til Sabatier & Mazmanian, husker vi at støtte fra organiserte grupper kan være viktig for å lykkes i implementeringen av ny politikk. Når russiske myndigheter motarbeider organisasjonslivet på en slik måte, er det nærliggende å tro at det vil være til hinder for vellykket implementering. Selv om organisasjonslivet hadde vanskelige forhold i utgangspunktet, vil slike alvorlige innskrenkninger i organisasjonenes levekår ikke være fordelaktig for implementering. Selv om organisasjoner står svakt, har de alltid en viss innflytelse på en del av befolkningen. I tillegg er oppbygningen av slike organisasjoner en viktig del av den generelle samfunnsbyggingen, som i neste omgang vil kunne gi organisert støtte til implementering av ny politikk.

5.4 Oppsummering

Så langt i analysen har vi sett at det er store forskjeller mellom nordmenn og russere med hensyn til holdninger til ressurser, natur- og miljøvern. Vi har også sett at årsakene til disse forskjellene er forankret i dyptgripende historiske og kulturelle skillelinjer. Remingtons fire elementer er alle med på å danne det historiske grunnlaget for dagens forskjeller mellom to folkeslag i en del av nordområdene som i rent geografisk bare er atskilt av en grense. Totalt

¹³ Denne informasjonen fikk jeg da saken ble fremhevet av Direktør i Centre for Nuclear Ecology and Energy Policy, Socio-Ecological Union, Lydia Popova i et møte mellom henne og Statssekretær i Miljøverndepartementet Henriette Westhrin i Moskva 8. november 2006.

sett utgjør den kulturhistoriske arven et sentralt element i russisk politisk kultur som ikke er lett forenelig med Sabatier & Mazmanians forutsetninger for vellykket implementering. Med utgangspunkt i at man skal implementere nye prinsipper og standarder for forvaltning, vil klart definerte målsetninger, ressursprioriteringer, organisering og støtte fra politiske grupper være vanskelig å utlede fra en politisk kultur som er så tett forankret i en tradisjon basert på at naturen skal tjene mennesket. Når vi nå har kastet et blikk på russisk kulturhistorie er det lettere å forstå mange av utfordringene man har sett i konteksten av dagens samarbeidsregimer. Både når det gjelder ressursforvaltning og miljøvern har russere en helt annen oppfatning av hvordan naturen skal tjene mennesket. Disse refleksjonene skal vi ta med oss når vi nå skal se på de to landenes forvaltningstradisjoner og hvordan utsiktene er for samarbeid om helhetlig forvaltning når man har de historisk forankrede skillelinjene friskt i minnet.

6. Forvaltningstradisjon og implementering

6.1 Innledning

Forvaltningstradisjonen i de to landene, som definert innledningsvis, er meget forskjellig. Problemstillingen stiller spørsmål ved hvilke forskjeller i norsk og russisk forvaltningstradisjon som kan være til hinder for et utvidet samarbeid om helhetlig forvaltning. Dette kapitlet vil belyse de to landenes forvaltning i to hovedavsnitt som tar for seg deres respektive forvaltningstradisjoner med hensyn til en del funksjoner og strukturer som generelt er viktige i offentlig forvaltning. Vi skal også se hvordan forskjellene skaper problemer som må overkommes dersom det skal bli aktuelt for Norge å samarbeide med Russland om helhetlig forvaltning av Barentshavet. Vi skal gjennom hele kapitlet forsøke å holde det venstre øyet i teorikapitlet, slik at vi får satt de to landenes forvaltningstradisjon i perspektiv med hensyn til Sabatier & Mazmanians implementeringsteori, og mer generelt, Østeruds tolkning av Webers byråkratimodell.

6.2 Norsk forvaltningstradisjon

6.2.1 Overordnede betraktninger

I kapittel 1 var vi i forbindelse med operasjonaliseringen inne på begrepet forvaltningstradisjon. Det er et sentralt begrep i denne analysen som forklarer mye om hva som vil påvirke utsiktene for fremtidig samarbeid om helhetlig forvaltning mellom Norge og Russland. Begrepet inneholder som vi var inne på flere dimensjoner som til sammen utgjør et lands forvaltningstradisjon, og vi vil her se litt på hver av disse dimensjonene i Norges tradisjon for forvaltning generelt, og i forbindelse med miljø og ressurser i nordområdene spesielt. Alle disse områdene kunne i seg selv utgjøre et studium, så noe forenkling vil av hensyn til oppgavens omfang være nødvendig.

6.2.2 Forvaltnings- og saksbehandlingsrutiner

Det norske forvaltningsapparatet er i liket med de fleste andre lands forvaltninger sektorbasert, eller horisontalt spesialisert. Vi har et departement for hver av de fire sektorene som er mest

relevant for en helhetlig forvaltning. Miljøverndepartementet (MD), Fiskeri- og Kystdepartementet (FKD), Samferdselsdepartementet (SD) og Olje- og Energidepartementet (OED). Departementene har også sine respektive forgreninger i form av direktorater, og disse er selvfølgelig også sterkt bunnet til sektorer ut fra fagfelt. Også i Norge har de respektive departementene ansvar for alle saker innenfor sitt felt, men fordelene med det norske systemet er at skottene mellom departementene ikke er så tette at samarbeid mellom dem er umulig. Kommunikasjonen mellom dem er meget bra, og strukturene er ikke så rigide at byråkratiet i seg selv forårsaker stans i saksgangen. Hoel og Sydnes (2006) påpeker at Norge har flere fordeler i forhold til helhetlig forvaltning enn mange andre land på grunn av at vi har en liten sentraladministrasjon noe som gjør at hele systemet er oversiktlig og at embetsmenn som jobber med samme saksfelt i de forskjellige departementene ofte kjenner til hverandre. Videre trekker de frem som fordelaktig at norsk politisk kultur er *pragmatisk og konsensusorientert*, noe som gjør det enklere å finne praktiske løsninger på problemer og utfordringer. Løsningene i seg selv blir også sett som langt viktigere enn prinsipptrytteri og administrativ territoriehevding. Alle disse momentene vil være med på å forenkle overgangen fra det tradisjonelle sektorbaserte forvaltningssystemet til en mer helhetlig tilnærming.

Dersom vi setter dette i sammenheng med diskusjonen rundt hva som er den ideelle byråkratiske organiseringen, som vi var inne på i kapittel 2, er det lite kontroversielt å hevde at den norske forvaltningen spriker en del fra Webers byråkratiske ideal. I den norske forvaltningen er effektivitet høyt prioritert, og man har en sterkt løsningsorientert tilnærming. Selv om man har byråkratiske rutiner, som er hierarkisk organisert og til tider kan være nok så rigide, så har saksbehandler i mange sammenhenger rom for å bruke skjønn og gjøre kognitive vurderinger. Den byråkratiske rasjonaliteten, som vi tidligere var inne på, hvor den perfekte byråkratiske rasjonalitet innebærer fullstendig oversikt over relevante forhold, er heller ikke hovedprioritet, og man må regne med at skjønn og individuelle vurderinger vil utgjøre et problem på den måten at enhver sak kan vurderes ut fra et større mangfold av variabler og dermed gi et større antall mulige utfall. Dette vil medføre at det vil bli langt vanskeligere å oppnå den totale oversikten og igjen den byråkratiske rasjonalitet.

I forhold til helhetlig forvaltning er en slik administrativ organisering fordelaktig. Man må kanskje ofre mer for å oppnå oversikt, samt at forvaltningen i seg selv vil bli mer krevende i form av mangel på kapasitet og kompetanse, men det er ikke tvil om at sammensatte og komplekse saker vil nyte godt av en slik dynamisk administrativ organisering. Jo flere

elementer som skal inn i vurderingen av en enkelt sak, jo viktigere er det at saksbehandlere har frie tøyler i form av mulighet til å gjøre egne vurderinger, men også gjennom en reell mulighet til samhandling med andre sektorer og fagmiljøer for å komplettere vurderingen av saken. Betrakter man denne diskusjonen i lys av Sabatier & Mazmanians betingelser ser man at motsetningen til deres forutsetning om struktur og organisering er ganske klar. En implementeringsprosess vil nyte godt av størst mulig grad av byråkratisk rasjonalitet, uten at det nødvendigvis kan være et ideal for implementeringen av helhetlig forvaltning. Et annet moment som kanskje ikke er fullt så innlysende, men vel så viktig er at mangel på byråkratisk rasjonalitet fordrer støtte. En byråkratisk organisering som gir rom for individuelle vurderinger vil stille desto større krav til støtte fra implementeringsorganet og dets ledelse. Dersom de som skal implementere politikken har frie tøyler og en negativ holdning til politikken, vil det kunne være til hinder for vellykket implementering.

Et annet viktig moment som blir trukket fram i den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet er opprettelsen av en flerdepartemental styringsgruppe som skal koordinere departementenes og direktoratenes arbeid i forvaltningen. Denne ble bestående av representanter fra MD, OED, FKD, UD og senere Arbeids- og Sosialdepartementet (ASD) og Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Det interessante med den er at den er ledet av MD, noe som for enkelte var ganske oppsiktsvekkende. Likevel kan det sies å være et signal om at all virksomhet i forbindelse med forvaltningen av Barentshavet skal være godkjent av miljødepartementet, eller i alle fall best mulig sikret ut fra miljøhensyn. Dette er interessant med tanke på de forholdsvis åpenlyse interessekonfliktene mellom petroleumsvirksomhet og miljøhensyn, men også i forhold til den mer skjulte territoriekonflikten mellom MD og FKD som vi overfor så gjenspeilet i kommisjonssamarbeidet innenfor de to sektorene.

En slik styringsgruppe vil være svært viktig for å øke effektiviteten i forvaltningen av havområdene i nord. Miljøverndepartementets ledelse vil sikre at viktige miljømessige hensyn blir ivaretatt. I lys av Webers byråkratiideal, er det imidlertid i strid med hovedprinsippene, særlig prinsippet om spesialiserte arbeidsoppgaver, dersom man benytter en organisering hvor ett departements prioriteringer skal være retningsgivende for 5 andre departementer. Dette viser at det ideelle byråkrati kanskje ikke alltid er det beste. Dersom man i forvaltningen av disse havområdene prioriterer miljøvern framfor andre hensyn – som maksimal profitt, effektivitet eller liknende – er organiseringen antakelig den beste. Dersom de andre

departementene i sine vurderinger kan utvise skjønn ut fra hva som er styringsgruppens overordnede prioriteringer, vil en slik organisering være vellykket.

Styringsgruppen er også interessant i lys av Sabatier & Mazmanians perspektiv på implementering. Som vi husker, sier deres tredje betingelse for vellykket implementering at kompetent lederskap er viktig. Uten å gå inn på en vurdering av MDs lederkompetanse, er det ikke til å stikke under en stol at ett fagdepartements eventuelle overprøving av andre fagdepartementers vurderinger kan være problematisk.

Helhetlig forvaltning innebærer ikke bare samarbeid mellom sektorer, men også avveininger mellom sektorenes interesser. I tilfeller hvor det kommer til interessekonflikter mellom departementer, vil andre betingelse som går på utvetydig formulering av innholdet i policyen være desto viktigere. Dersom en slik flerdepartemental styringsgruppe skal bli et effektivt implementeringsorgan, må det ligge helt klare politiske prioriteringer til grunn for gruppens arbeid. Disse prioriteringene må legge klare føringer for hva slags hensyn som skal veie tyngst når man skal forvalte ressursene. Man bør også jobbe for at slike prioriteringer forholder seg stabile over tid, selv om de skulle bli påvirket av utenforliggende omstendigheter.

I dette perspektivet kan avgjørelsen om å sette inn MD som leder i styringsgruppen anses som en indikasjon på at miljø faktisk er høyeste prioritet. En annen måte å se det på er som et politisk grep for å gi et inntrykk av en ansvarlig og miljøbevist forvaltning til tross for de ”urene” aktivitetene som faktisk foregår.

6.2.3 Ansvarsfordeling og forvaltningsnivå

Med hensyn til ansvarsfordeling mellom sektorer er Norge og Russland i utgangspunktet ikke så ulike. Poenget med å dele inn forvaltningen i sektorer er å gjøre det lettere å holde oversikt, samt at ansvarsområdene kommer klart frem. Den norske departementsstrukturen er ganske oversiktlig, og på overordnet basis er inndelingen selvfølgelig uunnværlig i forvaltningen av et lands politikk. Som vi har vært inne på er det i forbindelse med økosystembasert forvaltning av Barentshavet likevel nødvendig med en nedtoning av disse strukturene. Problemet som da kan oppstå er at ansvarsfordelingen kan blir uklar da mange fagfelt krysser departementenes grenser. Dette kan medføre konflikt om hvem som har ansvaret, eller en

situasjon hvor arbeidet ikke blir gjort. Denne problemstillingen berøres også av Sabatier & Mazmanian som vektlegger den hierarkiske organiseringen som sentral for vellykket implementering. Her er det ikke bare den vertikale aksene som er viktig, men også den horisontale spesialiseringen, og dermed fordelingen av ansvar mellom implementeringsorganene dersom det er flere. Som vi var inne på ovenfor utgjør den flerdepartementale styringsgruppen ledelsen i implementeringen av helhetlig forvaltning i norsk del av Barentshavet, og dersom man ser de ulike fagdepartementene som organer for implementering innenfor sine respektive fagfelt er en slik organisering i tråd med både Webers og Sabatier & Mazmanians tilråding om horisontal spesialisering. I forhold til helhetlig forvaltning er det imidlertid ikke sikkert at dette idealet er verdt å tilstrebe. Organisering og struktur er viktig i mange sammenhenger, også i forhold til helhetlig forvaltning. Likevel har vi flere ganger vært inne på at pragmatisme og konsensusorientering kanskje er den norske forvaltningens største fortrinn ved implementering av helhetlig forvaltning, noe som skulle tilsi at man ikke burde strebe etter å strukturere implementeringsorganene på en måte som vanskeliggjør pragmatiske vurderinger.

Den norske forvaltningens pragmatiske og konsensusorienterte tradisjon, bidrar ofte til å minke betydningen av de tette skottene mellom sektorene. Dette er, som vi skal se, ikke tilfellet i Russland noe som fører med seg større problemer når saksfelt krysser sektorer. Likevel kan det være problematisk å basere seg for mye på pragmatisme i utviklingen av nye rutiner for forvaltning.

Pragmatismen som filosofisk retning baserer seg på antagelsen om at en oppfatnings sannhet beror på om den er nyttig, og et slikt grunnprinsipp kan i mange tilfeller forsvares som formålstjenelig (Peirce, 1878, referert i Marc-Wogau, 1968). Problemet med dette i forvaltningsøyemed er i det øyeblikket det oppstår en interessekonflikt eller uenighet om hva som er formålstjenelig. Da vil en sektorbasert organisering med klar ansvarsfordeling forenkle saken. I forbindelse med økosystembasert forvaltning (av type II) vil man komme opp i situasjoner hvor ulike departementer har ulike meninger og kryssende interesser. Det er da man trenger en institusjonell overbygning á la den flerdepartementale styringsgruppen med et ansvarlig lederskap som kan avgjøre hvilken interesse som skal prioriteres og hvor ansvaret skal ligge.

Spørsmålet man da står ovenfor, er om man i forbindelse med implementering og forvaltningssamarbeid i hele Barentshavet vil være tjent med et overordnet organ for koordineringen av sektorenes arbeid? Dersom vi husker tilbake til kapittel 2, så var Sabatier & Mazmanian i sin tredje betingelse for vellykket implementering inne på at det aller beste i forhold til strukturering av implementeringsprosessen er opprettelsen av et nytt organ med det hele og fulle ansvar. En ny politikk for hvordan forvaltningen av Barentshavet skal finne sted, vil nødvendigvis også legge føringer for hvordan det hele skal organiseres. Siden det er et ønske at politikken på sikt skal gjelde på begge sidene av grensen, må organiseringen av implementeringen også sees i et slikt lys. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 7.

Når det gjelder konflikterende interesser mellom forvaltningsnivå, er konflikten i norsk forvaltning ikke så utpreget som i den russiske føderalstaten. I Norge har man ganske klar ansvarsfordeling mellom de tre nivåene av forvaltningen, og det meste som har med norsk-russisk samarbeid å gjøre, blir regissert fra statsforvaltningens side gjennom departementene og deres underliggende direktorater. Folk-til-folk-samarbeidet som har vært en viktig del av samarbeidet mellom Norge og Russland, er eksempel på aktivitet som har vært initiert og gjennomført av lokale myndigheter på begge sidene. Denne typen samarbeid har også blitt kritisert fordi lokale myndigheter ikke skal drive med utenrikspolitikk, men sentrale myndigheter har oppfordret til det så lenge det holder seg på prosjektnivå og har et klart definert og konkret innhold. Lokale myndigheters involvering har likevel vært viktig for å koordinere prosjekter og bistå både økonomisk og administrativt. Her ser man altså allerede i dag spor av en type problematikk som Sabatier & Mazmanian advarer mot ved implementering. Deres perspektiv vektlegger hierarkisk organisering, klar ansvarsfordeling og gjerne et beslutningsreglement som dette er forankret i. Folk-til-folk-samarbeidet har berørt områder hvor det lett kan bli uenighet om hvilket forvaltningsnivå som bør være ansvarlig for aktiviteten, en problemstilling som i følge Sabatier & Mazmanian ikke er ønskelig.

Det er sjelden at lokale myndigheter i så stor grad er involvert i samarbeid over landegrensler, men det bør sees i forlengelsen av den unike administreringen av Barentssamarbeidet som både har lokal og nasjonal forankring. Problemet med denne type administrering er at det er forskjell på hvor selvstendig de lokale myndighetene i Norge og Russland har mulighet til å være. Man ser for eksempel at den russiske samarbeidspartneren oftere må forankre sine avgjørelser i sentrale myndigheter da de har mindre grad av selvstendighet enn de andre partene. Dette er et aspekt som bør vurderes i utformingen av en eventuell felles politikk for

havforvaltning, slik at man kan få til en dynamisk tilnærming som tar høyde for ulik grad av selvstendighet hos de forskjellige forvaltningsorganene på norsk og russisk side.

6.2.4 Mål og måloppnåelse

Norske politikere har i lanseringen av forvaltningsplanen for Barentshavet ikke vært beskjedene med hensyn til fastsettelse av målsetninger for hva som skal gjøres i Nordområdene, og særlig i forhold til helhetlig forvaltning. Blant mål som har vært nevnt er verdens reneste hav, verdens beste fiskeriforvaltning, verdens høyeste miljøkrav og verdens beste kompetanse på offshore petroleumsvirksomhet i arktiske strøk. Jonas Gahr Støre har ved flere anledninger påpekt disse målene, og sagt at høye målsetninger er noe som man i seg selv skal tilstrebe for å ha noe å strekke seg mot. Man har med andre ord en kultur på norsk side for å sette mål som er så høytsvevende at det vil være umulig å nå dem uten maksimal innsats og en full overbevisning om at de har noe for seg. Samtidig er det nok en kultur for lav toleranseterskel overfor målsetninger som ikke blir nådd, og særlig dersom man ikke har gjort en tilstrekkelig innsats for å nå dem.

Denne variabelen er viktig i kraft av at den utgjør nok et punkt hvor forskjellene mellom Norge og Russland er meget store. Norske politikere bruker denne formen for målsetninger som retoriske verktøy, noe som er effektivt for å vinne norske velgeres gunst. Vi kommer tilbake til dette i neste avsnitt, hvor vi trekker paralleller til forholdene på russisk side.

6.3 Russisk forvaltningstradisjon

6.3.1 Innledende betraktninger

Sitatet på andre side av denne oppgaven sier mye om Russland, særlig da utsagnet kommer fra en person som i aller høyeste grad vet hva han snakker om. Samtidig er det åpent for tolkning, og vil være et nyttig verktøy for de som ønsker å bekrefte de fordommer som eksisterer på norsk side om Russland og russere. Jeg tenker ikke å bruke det i så måte, men heller å ha det ”in mente” når jeg nå tar fatt på å beskrive russisk forvaltningstradisjon. Mine kunnskaper om Russland er begrenset, så jeg må støtte meg til de erfaringer jeg har fått

gjennom personer jeg har snakket med og intervjuet om emnet, og den litteraturen jeg har valgt ut.

Under min deltakelse på kommisjonsmøtet i Moskva i høst fikk jeg en pekepinn på hvor, skal man si, *dynamisk* det russiske systemet er når viseministeren i det russiske Naturressursministeriet, Aleksej Ivanovitsj Varlamov, åpnet møtet med først å ønske den norske delegasjonen velkommen, og dernest til alle de norske delegatenes forbauselse beklage at han ikke kunne delta på møtet. Så gikk han, og møteleder for møtets første del var dermed lederen for Avdeling for internasjonalt samarbeid i Naturressursministeriet, Igor Ivanovitsj Majdanov. Møtets andre del ble i Majdanovs *plutselige frafall* ledet av nestlederen for Avdeling for statlig miljøvernpolitikk i Naturressursministeriet, Amirkhan Magomedovitsj Amirkhanov.

6.3.2 Forvaltnings- og saksbehandlingsrutiner

Den russiske forvaltningen er meget forskjellig fra den norske hva angår *pragmatisme og konsensusorientering*. Den kjennetegnes heller av rigide strukturer og lange, tunge byråkratiske prosedyrer som til enhver tid følges uten å tenke på de konkrete saksspesifikke forhold. Dette er *det ene* elementet. På den andre siden kan man trekke paralleller til det vi så ovenfor, hvor vi påpekte det historisk sett anstrengte forholdet mellom de styrende og styrte. I sistnevnte sammenheng består forvaltningen av et helt system av uformelle strukturer som er like viktig som det formelle byråkratiet. I dette systemet kan det kanskje hevdes at graden av pragmatisme er større.

Poenget her er at man har strenge rutiner for både forvaltning og saksbehandling, men man benytter seg bare av det dersom det er nødvendig. Dette ble klart for meg da jeg under mitt opphold i Moskva intervjuet Miljø- og energiråden ved den norske ambassaden i Moskva, Jan Tompson, som introduserte begrepet *selektiv håndhevelse*.¹⁴ Han kunne bekrefte at for eksempel i forbindelse med offshore petroleumsvirksomhet har russerne kanskje det strengeste regelverket i verden, og miljøhensynene er der svært viktige. Problemet er at de bare benytter regelverket når de har behov for det; det vil si at selv om virksomheten under normal drift ikke er helt i tråd med regelverket, så gjør ikke det noe. Dersom myndighetene

¹⁴ Intervjuet fant sted i den norske ambassaden i Moskva den 9. november 2006.

for eksempel finner ut at de vil begrense denne virksomheten kan de finne på å benytte seg av regelverket (som i prinsippet er så strengt at det er umulig å overholde) for å få en aktør ut av en virksomhet.

Tompson viste til en situasjon som nylig har oppstått i havområdene utenfor Sakhalin, ved sjøgrensen mellom Russland og Japan, hvor oljeselskapet Shell ble kastet ut av prosjektet på grunn av ”miljøhensyn”. De fleste med litt innsikt i russiske forhold skjønnte at det ikke kunne være miljøhensyn som var den virkelige forklaringen, og forklarte det heller med at Shell hadde fått for mye kontroll over utvinningen, og at man blant annet benyttet seg av de strenge miljøreglene for å skvise ut selskapet og gjenopprette statlig kontroll. Dette kan også sees parallelt til beslutningen som nylig ble tatt om at det statlige petroleumsselskapet Gazprom ikke vil ha noen internasjonale aktører med i utviklingen av Shtokman-feltet i Barentshavet.

Eksemplene viser at det finnes meget sterke og rigide strukturer og lovverk som ikke alltid har den gyldigheten som vi er vant til på norsk side. Selv om regelverket tilsynelatende er meget strengt så betyr det ikke at det overholdes. På samme måten kan regelverket skape enorme problemer for dem som av mer eller mindre legitime årsaker ikke er velkommen til å bedrive sin virksomhet. Dette bør også sees i sammenheng med myndighetenes ”top-down” tilnærming som gir dem kontrollen over hva som skjer i store deler av samfunnet. De lar virksomheten skure og gå så lenge de er tjent med den. Dersom det oppstår et problem, kan de gjennom plutselig håndhevelse av lover og regler få det som de vil. Denne tendensen gjør seg gjeldende på alle nivåer i russisk forvaltning.

I lys av Sabatier & Mazmanians perspektiv på implementering er slike uformelle strukturer ikke særlig fordelaktige. Deres andre betingelse sier at policyen bør være klarest mulig formulert og at implementeringsprosessen bør være strukturert slik at sjansen for misforståelser reduseres til et minimum. I et system slik det er beskrevet ovenfor vil sjansen for misforståelser være relativt høy. Sabatier & Mazmanian framhever imidlertid at policyen bør inneholde et beslutningsreglement som implementeringsorganene kan forholde seg til for å unngå at implementeringsprosessen påvirker policyen, men dersom man fortsatt praktiserer en form for selektiv håndhevelse, vil vinningen med et slikt reglement fort gå opp i spinningen.

Fra diskusjonen om det norske forvaltningssystemet husker vi at en streng strukturering og organisering av implementeringsprosessen kan virke mot sin hensikt da de norske uformelle strukturene kan være fordelaktig ved helhetlig forvaltning. I den russiske forvaltningen kan det derimot virke som om man på den ene siden trenger en oppmykning av de rigide byråkratiske strukturene, mens man på den andre siden trenger en struktur å forankre de uformelle strukturene i.

6.3.3 Ansvarsfordeling og forvaltningsnivå

Det russiske forvaltningssystemet er som vi har vært inne på sterkt sektorbasert. Det er i stor grad en følge av departementsstrukturen som ble bygget opp i løpet av sovjettiden. Da forsøkte man å samle flest mulig samfunnsfunksjoner innenfor hver sektor, noe som vil si at man for eksempel både innenfor det gamle elvetransportministeriet og fengselsvesenet hadde sitt eget helsevesen (Hønneland 2006b). Det beste eksemplet er kanskje innenfor det militære komplekset, hvor en person ble født, vokste opp og fikk sin utdanning i militæret. Deretter ville han jobbe i militæret, benytte seg av det militære helsevesen, før han ble pensjonert og for første gang fikk noe med det sivile samfunn å gjøre. Denne sterke sektoriseringen av forvaltningsstrukturen har ført til at de ansatte er meget bevist på sin plass i forvaltningen og i sitt fagfelt. Dette ser man igjen i forhold til ansvarsfordeling.

Under mitt intervju med Jan Tompson ved den norske ambassaden i Moskva (jf. fotnote 14) ble dette en viktig del av samtalen. Tompson karakteriserte forvaltningen som fragmentert, og med til tider uoverkommelige barrierer mellom de ulike departementene; ”Russerne har en sektorbasert state of mind”. I forhold til ansvarsfordeling mente han at det var ”kamp om torvene”, altså at de ulike sektorene ofte må kjempe om å få en sak som var i deres interesse underlagt sitt ansvar. I slike situasjoner har man ofte overlappende kompetanse innenfor de ulike sektorene, og uklarhet om hvem som er ansvarlig. Dette er et problem i seg selv, men det virkelige problemet oppstår når man kommer over saker hvor ingen har interesse. Da får man en tilsvarende ansvarsfraskrivelse med den følgen at ingen ting blir gjort.

Et annet element er at ansatte i den russiske forvaltningen har denne sektorbaserte tankegangen så godt innarbeidet at endring er meget vanskelig. Det har vært et uttalt mål å bygge ned barrierene i russisk forvaltning, noe Tompson kunne bekrefte at det i dag jobbes med i flere kommisjoner og i deler av forvaltningen. Likevel er det vanskelig fordi mange

ansatte gjerne ønsker å holde seg innenfor sin sektor, og anser ønsker fra andre sektorer om samarbeid som forsøk fra deres side på ansvarsfraskrivelse. Vi husker fra kapittel 2 at Sabatier & Mazmanian var svært klare på at forholdet mellom ulike implementeringsorganer, her sektorer, må være glassklart og at struktureringen generelt sett er viktig. De fremhevet også at policyen burde inneholde et beslutningsreglement slik at ansvarsforhold og fordeling av arbeidsoppgaver ikke er til å ta feil av.

Det er nærliggende å trekke paralleller til vår tidligere diskusjon om pragmatisme og konsensusorientering, da forvaltningsprinsipper slik de er beskrevet ovenfor ikke kan sies å være direkte løsningsorientert. Det er på et vis den motsatte ytterlighet i at man har uformelle strukturer som i Norge, men at de har et annet mål for øyet enn nytte og konsensus. Det er vanskelig for en statsvitenskapelig oppgave å diskutere kultur på for høyt abstraksjonsnivå, men det er lett å trekke konklusjonen om at russisk kulturhistorie har lagt føringer på hvordan russere flest oppfatter verdien av samarbeid generelt, og nytteverdien av samarbeid om noe så lite håndfast som miljøvern og begrensninger av ressursutnyttelse gjennom forvaltning spesielt.

Med hensyn til forvaltningsnivå er det som nevnt innledningsvis en føderal struktur på den russiske forvaltningen. De to viktigste nivåene er det føderale (statlige) nivå og det regionale (deltstatlige) nivå. Hva som er de ulike nivåenes ansvar og anliggender reguleres av grunnloven fra 1993 (Remington 2006). Etter at grunnloven ble vedtatt har det føderale lovverket ikke vært dekkende for alle områder, noe som resulterte i at det regionale lovverket ble meget omfattende. I følge grunnloven har begge nivåene egen lovgivende og utøvende makt som danner det politiske grunnlaget for arbeidet til forvaltningen. Det som imidlertid er mest interessant er at noen saksfelt er såkalt delt anliggende mellom de to nivåene. Slik det er beskrevet i grunnloven er disse saksfeltene underlagt regionalt lovverk så lenge dette ikke kommer i konflikt med det føderale lovverket (Hønneland & Holten Jørgensen 2006).

Blant disse delte anliggender er ansvaret for naturressurser, og nasjonalisering av petroleumsressursene et eksempel på føderal lovgivning som har blitt vedtatt for å sikre at regionene ikke skulle påberope seg kontroll over disse. Da føderal lovgivning generelt sett har vært mangelfull har resultatet blitt at regionene har vedtatt sine egne lover, hvorpå føderale myndigheter senere har måttet slite med å få på plass sin lovgivning fordi representanter i Føderasjonsrådet (bestående av regionenes Guvernører og lederne av de regionale

parlamentene) har kunnet stoppe lovforslag som var godkjent av statsdumaen (Remington 2006:64-69). Hønneland (2005b) påpeker vanskeligheten ved dette systemet i en artikkel om fiskeriforvaltning i Russland hvor han bruker det føderale parlamentets arbeid med en lov om fiskeriene og beskyttelse av marine biologiske ressurser som eksempel. Etter mange års arbeid gikk forslaget til loven igjennom i statsdumaen, men den ble så stoppet i Føderasjonsrådet fordi det var uenighet mellom guvernørene fra de ulike regionene. Da det så ble enighet i Føderasjonsrådet, var forslaget så radikalt at President Putin nektet å signere det da han mente det var i strid med føderalt lovverk.

Etter mars 2000 ble dette imidlertid endret da President Putin endret representasjonen i Føderasjonsrådet. Tidligere hadde det vært automatikk i at guvernørene og de regionale parlamentslederne representerte sine regioner på føderalt nivå, men etter endringen i 2000 ble deres rettigheter begrenset til å utpeke representanten som skulle sitte i Føderasjonsrådet. Dette ble nok en gang endret etter gisseltragedien i Beslan i 2004 da Putin – interessant nok som et ledd i kampen mot internasjonal terrorisme – avskaffet de frie valgene til guvernørposten, og heretter skulle utnevne disse selv (Hønneland & Jørgensen 2006). Dette har naturlig nok glattet ut nivåproblemet noe, men fortsatt er det usikkerhet for eksempel om gyldigheten til regionalt lovverk da en kontinuerlig endringsprosess foregår. Dermed er problemstillingen fortsatt reel og noe norske myndigheter må forholde seg til ved samarbeid med Russland.

Sentraliseringspolitikken har også bidratt ytterligere til at nye føderale lover har blitt vedtatt for en rekke felt som tidligere bare har vært dekket av regionalt lovverk. Dette har ført til at det er vanskelig å holde oversikt over hvilket lovverk som til en hver tid er gjeldende, samt at det har vært stor forvirring om ansvarsforhold mellom nivåene. (Remington 2006, Hønneland 2005a, 2006a).¹⁵ Sentraliseringen medfører også at man i stadig flere sammenhenger må forholde seg til sentrale myndigheter. Tidligere foregikk for eksempel mye av samarbeidet mellom forskningsinstitusjonene på regionalt nivå og direkte mellom de forskjellige institusjonene. I følge Fossli Johansen må forskere på norsk side stadig oftere forholde seg til sentrale myndigheter i Moskva for å få framgang i samarbeidet.

¹⁵ Dette poenget ble også framhevet av Bjørn Fossli Johansen ved Norsk Polarinstitutt da jeg intervjuet han i Tromsø den 17.11.2006.

Av de saksfeltene som nå er delt anliggende mellom regionalt og føderalt nivå er miljøvern og utvinning av naturressurser viktigst. På 90-tallet hadde miljøvern en egen statskomité på føderalt nivå. Denne ble opprettet av Gorbatsjov som personlig var meget opptatt av miljøvern. I denne perioden hadde også mange av regionene (i alle fall de som relativt sett var ressurssterke) også sine egne miljøvernavdelinger som jobbet aktivt for vern av miljøet. Disse har i takt med nedprioriteringene av miljø på sentralt nivå blitt redusert og nedprioritet. Mye av det samme gjaldt for kontrollen over petroleumsressursene. Regionene hadde på begynnelsen av 90-tallet betydelig innflytelse over petroleumsvirksomheten, i form av kontroll på lisensutdeling og mulighet til å avslutte prosjekter på grunn av miljøhensyn, men etter Putins overtakelse har denne makten blitt innskrenket. Det føderale nivå har øket sin kontroll på petroleumsressursene og bruker de nå som et viktig verktøy i landets utenrikspolitikk (Hønneland & Holten Jørgensen 2006). I forbindelse med offshorevirksomhet i arktiske strøk, var nettopp lederen for det russiske Arktiske og Antarktiske forskningsinstitutt ute og advarte mot for sterk innflytelse av private interesser i utvinning av petroleumsressurser. Han mente at det burde være regionenes jobb å dele ut lisenser for oljeutvinning, mens sentrale myndigheter burde følge opp utøvelsen av de regionale beslutningene.¹⁶ Dette har også vært brukt som et argument i miljøverndebatten da man antar at regionene er mer bekymret for sitt nærmiljø enn både private aktører og sentrale myndigheter i Russland.

Sett under ett er den russiske forvaltningen svært fragmentert og uoversiktlig i tillegg til at den er i stadig endring. Med hensyn til samarbeid om implementering av helhetlig forvaltning av Barentshavet er dette selvsagt ikke en ønskelig situasjon. Sabatier & Mazmanian advarer mot å iverksette en komplisert implementeringsprosess dersom man ikke kan legge til grunn de strukturelle og organisatoriske forutsetninger som kreves for å få gjennomført prosessen. Utenriksminister Jonas Gahr Støre sa under framleggingen av regjeringens nordområdestrategi 1. desember 2006, at de skiftende forhold i russisk politikk og forvaltning er en realitet som Norge må forholde seg til. Det er selvsagt sant, men det er også svært viktig å sette fokus på disse utfordringene forut for utforming av politikken og iverksettingen av implementeringen dersom det hele skal bli vellykket. Vi var i avsnitt 6.2.3 inne på at dersom man vil utvikle en felles politikk for havforvaltning bør man ha kontroll på disse strukturene,

¹⁶ Dette i følge en artikkel på nyhetsnettstedet Barents Observer den 7. desember 2006. <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=388174&cat=16149&xforceredir=1&noredir=1>

slik at politikken kan ta høyde for at forvaltningsnivåene på norsk og russisk side er forskjellig. I tillegg til at man må være klar over forskjellene, må man være oppmerksom på at de stadige endringene i den russiske forvaltningen fordrer en dynamisk struktur med god informasjonsflyt slik at man hele tiden kan være oppdatert på hva som er samarbeidspartens organisatoriske status.

6.3.4 Mål og måloppnåelse

Man kan lett gjøre seg skyldig i spekulasjoner og generalisering dersom man prøver å si noe om hvordan russere setter seg mål og jobber for å nå dem. Likevel mener jeg at man i litteraturen kan spore en trend i forhold til målsetninger som ligner på de tendensene vi så overfor ved gjennomgangen av forvaltningsrutiner på russisk side. I Norge har man tradisjon for å bruke målsetninger som verktøy i politikken. Norske myndigheter bruker stadig presentasjon av målsetninger for å vinne folkets gunst og vise at de gjør noe, for eksempel i forbindelse med miljøvern. Denne trenden er nok ikke så sterk på russisk side fordi politiske myndigheter i mindre grad trenger å legitimere sin politikk overfor befolkningen. Som nevnt har Hønneland ved flere anledninger (2003, 2005a, Hønneland & Holten Jørgensen 2006) påpekt at det sivile samfunn er svakere i Russland, og at folket er mindre engasjert i politikk enn i mange vestlige land. Hønneland (2005a) tegner i et diskursivt rammeverk opp en holdning i det russiske folket til å stole på ekspertene i mye større grad enn i andre land. I Norge vil for eksempel miljøvernorganisasjoner som er uenig med fagfolk få mye større oppmerksomhet enn i Russland hvor de ofte blir avfeid som ekstremister uten den rette ekspertisen.

Dette forklarer hvordan russiske myndigheter ikke har behov for å sette skyhøye mål for å vinne folkets gunst, men heller begrunner sine handlinger ut fra nytteperspektiver eller faglig ekspertise. Selv om målsetninger selvfølgelig brukes i internt arbeid, har de ikke den samme viktige politiske funksjonen som i Norge.

Denne delen av russisk forvaltningstradisjon er kanskje den som er minst vanskelig å tilpasse seg til i forbindelse med norsk-russisk samarbeid, men likevel bidrar den til å kaste lys over forskjellene mellom Norge og Russland med hensyn til forholdet mellom myndigheter og befolkning i de to landene. Dette er noe som man stadig kommer tilbake til i analysen av

russisk politisk kultur, og som vi på norsk side bør få bedre kjennskap til dersom vi vil ha dypere og bredere samarbeidsrelasjoner med landet.

6.4 Oppsummering

Dette kapitlet har tatt for seg forskjellene mellom norsk og russisk forvaltning, og vi har sett at særegenhetene i den russiske forvaltningen kommer klarere fram dersom man ser de som en forlengelse av de kulturhistoriske forholdene diskutert i kapittel 5. Vi har også diskutert om forutsetningene ligger til rette for implementering og sett at helhetlig forvaltning krever en viss grad av pragmatisme og vil nyte godt av en løsere byråkratisk organisering. Likevel finnes det grenser for hvor uformelle strukturer man har nytte av, og vi så at enkelte sider ved den russiske forvaltningen heller vil kunne dra fordel av en oppstrammet struktur. Vi avdekket også at man i Russland bruker andre begrunnelser for å mobilisere støtte eller å demme opp for motgang enn i Norge, og at kravene til politisk støtte for nye vedtak er mindre.

Det siste kapitlet i denne oppgaven vil i korte trekk oppsummere analysen og presentere noen konkluderende bemerkninger.

7. Avslutning

7.1 Innledning

Spørsmålet som har blitt reist og forsøkt besvart i denne oppgaven er hvordan utsiktene er for utvidet samarbeid mellom Norge og Russland om helhetlig forvaltning av Barentshavet. Jeg har forsøkt å besvare dette spørsmålet ved å kaste lys på dagens samarbeidsregimer i tillegg til noen variabler som jeg mener er utslagsgivende for hvorvidt man vil lykkes med dette. Jeg skal nå forsøke å oppsummere argumentene før jeg vender blikket mot framtiden.

7.2 Analytisk rekapitulering

De første store utfordringene som ble identifisert i denne oppgaven ligger i dagens samarbeidsrelasjoner. Samarbeidsregimene slik de er i dag har fungert godt gjennom at de har begrenset ressursuttak og redusert forurensning, men likevel har en av de viktigste funksjonene vært at de har bidratt til å etablere det gode forholdet som vi i dag har til vår nabo i øst. Selv om man kan se på dagens regimer som dårlig oppdatert sammenliknet med nyere forvaltningsmetoder, så representerer de årtier med godt samarbeid og utvidelse av grenseoverskridende relasjoner. De har også bidratt til å sette fokus på den politiske uenigheten mellom Norge og Russland med hensyn til økosystembasert forvaltning.

Til tross for dette, konstaterte vi i kapittel 3 at dersom man har ønsker om å innføre helhetlig forvaltning som fundament for forvaltningssamarbeidet mellom Norge og Russland, så må det gjøres endringer i det foreliggende traktatverket slik at det blir lettere for de eksisterende samarbeidsregimer å tilnærme seg hverandre og derigjennom legge grunnlag for større framtidige skritt i retning av helhetlig forvaltning. De bilaterale avtalene som ligger til grunn for dagens samarbeidsregimer bør endres slik at det oppfordrer til samarbeid om forvaltningen, men også om videre forskning på de konseptene som ligger til grunn for helhetlig forvaltning.

Analysen i denne oppgaven fokuserte på at forskjeller mellom Norge og Russland i forhold til miljøforståelse og forvaltningstradisjon forankret i kulturhistoriske forhold, er to av de viktigste hindringer for utvidelse av samarbeidet mellom de to landene i retning av helhetlig forvaltning. Med hensyn til miljøforståelse har første del av analysen forsøkt å forklare

russernes oppfatning av miljøet og ressursutnyttelse ved å henvise en holdning til naturen som en ubetinget tilbyder av ressurser som kan utnyttes uten tanke på konsekvensene. Denne oppfatningen er også i tråd med Norges erfaringer fra tidligere og nåværende samarbeid med Russland. Det kan synes som en klar sammenheng mellom denne holdningen og viktige elementer i russisk kulturhistorie. Det ble også påpekt at slike holdninger vedlikeholdes av dagens politiske realiteter i landet, som motvirker utviklingen av det sivile samfunn.

Analysens andre del så nærmere på forvaltningstradisjonen i de to landene, og pekte på at forskjeller i landenes forvaltningsapparater også kan relateres til kulturhistoriske faktorer. Likevel så vi at en viktig tilleggsvariabel er den sovjetiske tradisjonen for forvaltning som har satt dype spor i den russiske byråkratiske organiseringen. Sektorinndelingen i russisk forvaltning er svært godt innarbeidet og systemet hviler på en nærmest selvmotsigende balansegang mellom en rigid byråkratisk organisering og et nettverk av løse uformelle strukturer. Forholdet mellom forvaltningsnivåene i Russland er også et element ved den russiske forvaltningstradisjonen som vi må kjenne til og oppdatere oss på slik at man vet hva man har å forholde seg til på russisk side, og kan se det i forhold til maktfordelingen i norsk forvaltning.

En annen viktig del av analysen har vært å se på hvordan forholdene ligger til rette for implementering av helhetlig forvaltning i de to landene. Vi benyttet Sabatier & Mazmanians forutsetninger for vellykket implementering, og deres perspektiver gjorde det lettere å se at forholdene ikke er optimale for at politiske vedtak om helhetlig forvaltning skal kunne implementeres smertefritt. Norsk forvaltningstradisjon har mange fortrinn med hensyn til en utvikling mot helhetlig forvaltning gjennom at den er pragmatisk og konsensusorientert i tillegg til at den har en forholdsvis god tradisjon for samarbeid mellom sektorer. Den pågående implementeringen av helhetlig forvaltning i norsk del av Barentshavet regisseres per i dag av en flerdepartemental styringsgruppe ledet av Miljøverndepartementet. Vi så tydelig at både Webers og Sabatier & Mazmanians perspektiver advarte mot en slik organisering på grunn av hensyn til horisontal spesialisering, og sistnevnte perspektiv også på grunn av egnetheten til gruppens lederskap og uenighet om teoretisk grunnlag. Uansett er det viktig at en slik gruppe har klare politiske prioriteringer som kan legges til grunn for arbeidet. Bakgrunnen for det er at de ulike departementene kan ha svært forskjellige meninger om hva som er den rette tilnærmingen til implementering, og på et senere stadium ressursforvaltning.

Denne styringsgruppen er et nøkkelement fordi den representerer et eksempel på hvordan et samarbeid om helhetlig forvaltning av hele Barentshavet kan komme til å se ut i framtiden. Med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene kan man trekke slutningen om at helhetlig forvaltning strider mot idealene for både byråkratisk organisering og vellykket implementering. For å bedre mulighetene for vellykket helhetlig forvaltning bør man derfor se etter nye og mer dynamiske former for byråkratisk organisering, og eventuelt om helhetlig forvaltning krever andre forutsetninger for vellykket implementering.

Russisk forvaltningstradisjon kan være dårlig egnet for helhetlig forvaltning. Landets byråkrati er på den ene siden rigid og sektorbasert. I tillegg vanskeliggjør selektiv håndhevelse av lover og regler etableringen av nødvendige strukturer for helhetlig forvaltning. På den andre siden har man et intrikat nettverk av uformelle strukturer som generelt sett ikke er fordelaktig ved implementering.

Alt i alt kan det se ut som om man på begge sider av grensen har et stykke igjen før helhetlig forvaltning blir fundamentet for forvaltningssamarbeidet mellom Norge og Russland. Ut fra denne oppgavens perspektiv på saken er det fire hovedelementer som kan forhindre en slik utvikling. For det første mangler norske og russiske myndigheter enighet om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for forvaltningen. For det andre har man et svært rigid traktatverk som ikke i stor nok grad åpner for samarbeid mellom sektorene. For det tredje er den sektorbaserte forvaltningstradisjonen i begge landene, men særlig i Russland, vanskelig å tilpasse til helhetlig forvaltning, og for det fjerde representerer helhetlig forvaltning en motsetning til kjente normer for implementering og byråkratisk organisering.

7.3 Utsikter framover

Dersom man skal få til samarbeid mellom Norge og Russland om helhetlig forvaltning av Barentshavet er man avhengig av en betydelig grad av politisk enighet mellom de to landene om hvordan forvaltningen skal finne sted. Dersom man kommer til en slik enighet er den neste utfordringen hvordan man skal kunne implementere en slik form for forvaltning, og dernest hvordan samarbeidet om de nye forvaltningsmetodene skal organiseres og struktureres. Vi skal her se kort på to alternativer for implementering og organisering av helhetlig forvaltning i Barentshavet.

Som vi har vært inne på er det mulig å se for seg at det er sammenheng mellom organiseringen av implementering på den ene siden, og den påfølgende organisering og strukturering av forvaltningsregimet på den andre. En måte å gjøre det på er å opprette et organ på overnasjonalt nivå med representanter fra begge landene som koordinerer forvaltningen av Barentshavet uavhengig av grensen, og til det beste for havområdet som helhet. Dette vil med utgangspunkt i dagens politiske realiteter selvsagt være så godt som umulig fordi en overnasjonal institusjon ville berøre ømfintlige spørsmål om suverenitet. En annen måte å gjøre det på er å opprette to organer, ett på hver side av grensen, som gjennom en felles møteplass koordinerer implementeringen av det nye forvaltningsregimet. Med utgangspunkt i Sabatier & Mazmanian er nok førstnevnte alternativ å foretrekke fordi samkjøringen av to nasjonale organer vil være vanskelig dersom organiseringen skal være så klar og utvetydig som mulig. Vi har allerede vært inne på flere elementer som skulle tilsi at Sabatier & Mazmanian har rett med hensyn til struktur og organisering, samtidig som vi har sett at virkeligheten ikke nødvendigvis er så enkel når man skal innføre nye prinsipper for forvaltning. Dermed er det vanskelig å gi noe endelig svar på hvordan et slikt samarbeid burde organiseres, men et utgangspunkt i dagens regimer kommer man ikke utenom.

Det som er viktig å sette fokus på når man i framtiden skal se på mulig organisering av helhetlig forvaltning er det vanskelige forholdet mellom kravet om mulighet for pragmatiske vurderinger og en konsensusorientert tilnærming til byråkrati på den ene siden, og en strukturering som forhindrer en total oppofrelse av den byråkratiske rasjonaliteten på den andre. I en utredning om disse forholdene, burde også den organisasjonsteoretiske debatten om forholdet mellom formelle og uformelle strukturer i offentlig forvaltning være sentral.

Fremtidig forskning som skal legges til grunn for forvaltningssamarbeid mellom Norge og Russland bør selvsagt fokusere på økosystemene i havet og hvordan de påvirkes av forskjellige typer av menneskelig aktivitet. Likevel bør det også gjøres en innsats for å finne ut hva som kan gjøres for å forenkle overgangen til helhetlig forvaltning i begge landene med hensyn til de faktorene som denne oppgaven har påpekt. Sammenhengen mellom kultur, miljøforståelse og forvaltningstradisjon, og hvordan disse interagerer og etablerer grunnlaget for utsikter for utvidet samarbeid mellom de to landene om helhetlig forvaltning, bør ikke undervurderes, men heller utredes nøye i de kommende år.

Så hvordan er utsiktene for samarbeid mellom Norge og Russland om helhetlig forvaltning av Barentshavet? På bakgrunn av denne analysen vil jeg si at det er langt igjen, men samtidig tror jeg ikke at det er umulig dersom man tar tiden til hjelp og begynner med det gode utgangspunktet man har i dagens samarbeidsregimer.

Litteraturliste

- Hilborn, R., Punt, A.E., and Oretnsanz, J. 2004: *Beyond band-aids in fisheries management: fixing world fisheries*. Bulletin of Marine Science 74 (3): 493-507
- Hoel, A.H. 2005: *The Performance of Exclusive Economic Zones, The Case of Norway*, i Ebbin, S.A. 2005: *A Sea Change: The Exclusive Economic Zone and Governance Institutions for Living Marine Resources*. Dordrecht: Springer
- Hoel, A.H. & Lobach, T. 2005: *Norways Marine Policy: Towards Comprehensive Oceans Management*. Upublisert.
- Hoel, A.H. & Sydnes, A.K. 2006: *Helhetlig havpolitikk – erfaringer fra andre land*. I Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum – Universitetsmuseet nr. 2, 2006
- Hønneland, G. 2003: *Russia and the west, Environmental co-operation and conflict*. New York: Routledge
- Hønneland, G. 2005a: *Barentsbrytinger, norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Hønneland, G. 2005b: *Fisheries Management in the Russian Federation*, i Ebbin, S.A. 2005: *A Sea Change: The Exclusive Economic Zone and Governance Institutions for Living Marine Resources*. Dordrecht: Springer
- Hønneland, G. 2006a: *Kvotekamp og kyststatssolidaritet: norsk-russisk fiskeriforvaltning Gjennom 30 år*. Oslo: Fagbokforlaget
- Hønneland, G. 2006b: *Samarbeidet med Russland – erfaringer og utgangspunkt*. I Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum – Universitetsmuseet nr. 2, 2006
- Hønneland, G. og Jørgensen, J.H. 2006: *Moderne Russisk Politikk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Johansen, B.F & Sander, G. 2006: *Forvaltningsplanen for Barentshavet – hva er nytt?* i Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum – Universitetsmuseet nr. 2, 2006
- Kotov, V. and Nikitina, E. 1999: *Environmental Protection in the Russian Arctic: Reorganisation of Environmental Institutions in the 1990s*. INSRP Working Paper No. 153-1999, Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt
- Kvalvik, I. 2004: *Assessing the Delimitation Negotiations between Norway and the Soviet Union/Russia*. Acta Borealia, August 2004, vol. 21, iss. 1 s. 55-78
- Marc-Wogau, Konrad 1969: *Filosofisk leksikon*. Stockholm: Bokforlaget Liber
- Norsk utgave ved Eyvind Dalseth, Oslo: Fabritius og Sønners Forlag

Remington, T.F. 2006: *Politics in Russia*. New York: Pearson Longman

Sabatier, P. & Mazmanian, D. 1979: *The Conditions of Effective Implementation: A Guide To Accomplishing Policy Objectives*. Policy Analysis: Vol. 5, nr. 4, 1979 Fall, s. 481

Sander, G. 2006: *Menneskelig påvirkning og konsekvenser på økosystemet*, i i Ottar – Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum – Universitetsmuseet, nr. 2, 2006

Østerud, Ø. 2002: *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

Østerud, Ø. Goldmann, K. og Pedersen M.N. (red.) 1997: *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Avisartikler

Mathismoen, O. 2006: *Støtte til russisk milliardmaskin*. Aftenposten den 21. juli 2006.

Traktater

Lovdata, 1994: *Avtale mellom Norge og Russland angående bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet*. Undertegnet i Moskva 28-04-1994

Norges traktater bind IV, 1968-1976: *Avtale om samarbeid innen fiskerinæringen*. Undertegnet i Moskva 11. juni 1975

Websider

Arctic Monitoring and Assessment Program; Assessment Report: Arctic Pollution Issues, chap. 9
<http://amap.no/documents/index.cfm?action=getfile&dirsub=/AMAP%20Assessment%20Report:%20Arctic%20Pollution%20Issues&FileName=AAR-Ch09.pdf>

Barentsportalen, 2006: *Transport og kommunikasjon*.

<http://www.barentsinfo.org/?deptid=15256>

Barentssamarbeidets hjemmeside, 2006: *Barents Euro-Arctic Council og Regional Council*

<http://www.beac.st/default.asp?id=129>

<http://www.beac.st/default.asp?id=132>

Fiskeri- og Kystdepartementets hjemmeside, 2007: *Enighet om norsk-russisk kvoteavtale for 2007*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2006/Enighet-om-norsk-russisk-kvoteavtale-for-2007.html?id=424374>

Havforskningsinstituttets hjemmesider, 2006:

www.imr.no/dokumenter/imrpinrosamarbeidsdokumenter

Havrettskonvensjonens hjemmesider, 2006: *The United Nations Convention on the Law of the Sea*, <http://www.oceanlaw.net/texts/losc.htm>

Miljøvernkommissjonens hjemmesider, 2006: *Det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet*, <http://doksenter.svanhovd.no>

Offshore.no, 2006: *Norge skal bli verdensmestere på miljø*, <http://www.offshore.no/nyheter/sak.asp?Id=13036>

Andre dokumenter

Norges forskningsråd, 2001: *Rammenotat for Langtidsvirkninger fra utslipp til sjø fra offshoresektoren*, Oslo: Norges forskningsråd

Olje- og Energidepartementet, 2003: *Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet*, Oslo: OED

Kystdirektoratet, 2004: *Utredning av konsekvenser av skipstrafikk i området Lofoten-Barentshavet*, Oslo: Kystdirektoratet

