



Uit

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

## ***Barentssamarbeidet før og etter Ukrainakrisen -en øy av normalitet?***

**Kristin Bækken Blakar**

*Masteroppgave i statsvitenskap - November 2016*





## Sammendrag

Studien har som siktemål å avklare hvilken betydning Russlands anneksjon av Krimhalvøya i 2014 har hatt for det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland i Barentssamarbeidet. For å avklare dette tar undersøkelsen utgangspunkt i perioden 2010 – 2016, og analyserer store hendelser i de to landene i den aktuelle tidsperioden. Ved å undersøke Barentssamarbeidet over en periode, er formålet å få et avklart bilde av betydningen hendelsene i Ukraina i 2014 har hatt for samarbeidsforholdet. Barentssamarbeidet ble formelt opprettet i 1993 og er et samarbeid mellom Russland, Norge, Finland og Sverige. Samarbeidet skal hovedsakelig bidra til stabilisering, fred og tettere samarbeid mellom de fire lands nordlige regioner. I denne studien fokuseres det kun på relasjonen mellom Norge og Russland.

Undersøkelsen baserer seg på semi-strukturerte intervjuer av åtte informanter med relevant kunnskap om Barentssamarbeidet både fra regionalt og nasjonalt nivå, i tillegg til sentrale aktører innen forskningsmiljøet. Funnene blir kombinert med innholdsanalyse av Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner (Prop. 1 S) i perioden. Analysen blir gjennomført på bakgrunn av teorier innenfor internasjonal politikk: liberalism og realisme, og suppleres av henholdsvis nyliberal institusjonalisme og nyrealisme. På bakgrunn av liberalismen og realismen presenteres to antakelser, antakelsene utgjør rammeverket for analysen.

Hovedfunnet i undersøkelsen er at Ukrainakrisen i liten grad har hatt påvirkning på Barentssamarbeidet. Barentssamarbeidet forblir en øy av normalitet i en ellers kjøligere tid. Samtidig fremstår andre hendelser på russisk side i perioden som mer betydningsfulle for utviklingen i samarbeidet. Her er det særlig den sterke maktentraliseringen de senere årene i kombinasjon av innstramminger overfor det sivile samfunn som har vært utslagsgivende. Disse strukturelle endringene har bidratt til å endre noen av de opprinnelige samarbeidsflatene i Barentssamarbeidet, som igjen har gjort det mindre kontroversielt å fortsette samarbeidet i tiden etter 2014.

## Forord

Arbeidet med denne oppgaven kan beskrives med mange ord. Det har først og fremst vært lærerikt, spennende og interessant, men samtidig krevende. Når jeg nå endelig kan sette punktum, er det med en følelse av takknemlighet og tillit overfor alle som har bidratt og hjulpet meg i denne prosessen.

Jeg vil begynne med å takke min arbeidsgiver som gjennom dette året har gitt meg mulighet til å fullføre mastergraden gjennom et års studiepermisjon. Uten en slik tilrettelegging ville denne prosessen vært langt mer utfordrende. Videre vil jeg rette en stor takk til informantene i oppgaven, som tok seg god tid og hadde mye kunnskap og innsikt om Barentssamarbeidet.

Tusen takk til veilederen min, Geir Hønneland, ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI) for godt samarbeid, gode innspill og positivitet. En stor takk rettes til Svein Vigeland Rottem for mange gjennomlesninger, skarpt blikk og heiarop den siste tiden, det har vært til enestående hjelp. Arild Moe fortjener også en takk for å tatt seg tid, bidratt med mye kunnskap og positivitet. Ellers rettes en generell takk til alle på FNI for å ha huset meg denne høsten, jeg har hatt det svært lærerikt og trivelig sammen med dere.

For øvrig vil jeg takke familie og venner for god støtte det siste året. Mine kjære foreldre og bror fortjener en stor porsjon takk for entusiasme og hjelp, særlig de siste månedene når tid har vært mangelvare.

Sist, men ikke minst er det to som fortjener all verdens ros. Hans, sammen med deg er alt mulig. Takk for at du alltid utfordrer og dytter meg videre når jeg mister troen på meg selv. Marte, takk for alt du er og for at du gir livet en helt ny mening!

Mange fortjener en takk, feil og mangler er like fullt mitt ansvar.

Lysaker, 15. november 2016

Kristin Bækken Blakar

Antall ord: 27902

<b>Sammendrag .....</b>	<b>iii</b>
<b>Forord .....</b>	<b>iv</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Hvorfor studere Barentssamarbeidet? .....	1
1.2 Avgrensning .....	3
1.3 Hva skjedde i Ukraina og på Krim våren 2014? .....	4
1.4 Norske tiltak og russiske mottiltak .....	5
1.5 Begrepsavklaring .....	5
1.6 Tidligere forskning .....	6
1.7 Teoretisk rammeverk .....	7
1.8 Metode .....	8
1.8.1 Barentssamarbeidet som casestudie .....	8
1.8.2 Intervju som metode .....	9
1.8.3 Intervjusituasjonen .....	10
1.8.4 Innholdsanalyse .....	10
1.8.5 Gjennomføringen av innholdsanalysen .....	11
1.8.6 Kvalitetsvurderinger av datainnsamlingen – validitet og reliabilitet .....	12
1.9 Oppgavens oppbygging .....	14
<b>2 Teoretisk rammeverk .....</b>	<b>16</b>
2.1 Nøkkelord innen internasjonal politikk .....	17
2.2 Liberalismen som teoritradisjon .....	19
2.3 Realismen som teoritradisjon .....	23
<b>3 Barentssamarbeidet – intensjoner og utvikling .....</b>	<b>29</b>
3.1 Barentssamarbeidet blir til .....	30
3.2 Norsk- russiske relasjoner og pomorhandelen .....	32
3.3 Bilateralt samarbeid i nordområdene .....	34
3.4 Kirkenes-erklæringen .....	36
3.5 Organiseringen av Barentssamarbeidet .....	37
3.6 Barentssekretariatene .....	38
3.7 Barentsbegeistring i bølgedaler .....	39
<b>4 Interesser, ulikheter og roterende konstellasjoner .....</b>	<b>41</b>
4.1 Norske interesser og Ukrainakrisen .....	42
4.2 Russiske interesser og Ukrainakrisen .....	47
4.3 Norsk regjeringsskifte i 2013 .....	49
4.4 Folk-til-folk-samarbeid og sivilt samfunn i et autoritært Russland .....	51
4.5 Satsingen på russisk forsvar .....	55
4.6 Det regionale samarbeidet, asymmetrisk størrelsesforhold og nye samarbeid .....	57
4.8 Kulturaspektet .....	60
<b>5 Barentssamarbeidets utvikling i en brytningstid .....</b>	<b>61</b>
5.1 Barentssamarbeidets utvikling i lys av den liberalistiske antakelsen .....	61
5.2 Barentssamarbeidets utvikling i lys av den realistiske antakelsen .....	69
<b>6 Avsluttende betraktninger .....</b>	<b>74</b>
<b>7 Litteraturliste .....</b>	<b>77</b>
<b>8 Vedlegg – intervjuguide og liste over informanter .....</b>	<b>84</b>

# 1 Innledning

*Coming together is the beginning  
Keeping together is progress  
Working together is success (Henry Ford)*

I juni 2013 markerte daværende statsminister Jens Stoltenberg og statsminister Dmitrij Medvedev det gode naboforholdet og Barentssamarbeidets 20-års jubileum ved å i fellesskap gå over den norske-russiske grensen på Storskog (NRK 2013). Denne symboltunge handlingen, og den gode relasjonen mellom de to landenes regjeringer skulle kun måneder senere møte på betydelige utfordringer.

I kjølvannet av Berlinmurens fall og Sovjetunionens oppløsning ble det skapt et internasjonalt klima der samarbeid og integrasjon i Nordområdene skulle erstatte konfrontasjon og isolasjon. Samarbeid og nedbygging av skillelinjer både på nasjonale og regionale plan ble hovedelementer i avspenningen – en ny pomortid var i emning. Naboer som var fjerne og nære på en gang skulle nå samarbeide over grenser, og visjonen ble en realitet da Kirkeneserklæringen ble signert i januar 1993. Intensjonen var samarbeid innenfor temaer som miljø, økonomi, vitenskap, teknologi og regional infrastruktur. Mellommenneskelige relasjoner skulle på nytt etableres på tvers av det gamle skillet mellom øst og vest. I år har Barentssamarbeidet eksistert i 23 år, det har vokst seg større og viktigere, og samarbeidsklimaet har bidratt til nye avtaler og kontaktflater i regionen – eksempelvis delelinjeavtalen i Barentshavet fra 2010 og grenseboeravtalen fra samme år. I 2014 brøt Russland folkeretten da de annekterte Krimhalvøya og destabiliserte østlige deler av Ukraina. EU, USA og Norge svarte med å innføre restriktive tiltak overfor Russland. Hvordan har disse storpolitiske hendelsene påvirket år med positivitet og godt samarbeid mellom Norge og Russland? Det ønsker jeg å finne svar på i denne oppgaven.

## 1.1 Hvorfor studere Barentssamarbeidet?

Forholdet til Norges naboer har i moderne tid vært et rimelig forutsigbart og tydelig avklart naboskap. Samtidig er det én grense som har vært preget av store ulikheter politisk, kulturelt og økonomisk. Kort oppsummert kan man si at forholdet til

Sovjetunionen og Russland er den eneste grensen hvor Norge har måttet øve en ekstra innsats. Hvordan dette grensesamarbeidet utvikler seg er derfor av stor betydning, ikke minst med norske øyne. Nordområdene er erklært som Norges viktigste strategiske utenrikspolitiske interesseområde, hvilket betyr at Norge setter av store ressurser i denne landsdelen. Noen vil kanskje påpeke at Ukraina og Norge representerer to vidt forskjellige aspekt, og at problemstillingen i så måte er irrelevant. Imidlertid har forholdet mellom Russland og NATO/EU over lengre tid vært preget av en gradvis nedkjøling. Hendelsene i Ukraina bidro til at samarbeidsklimaet mellom Russland og Vesten ble betydelig vanskeligere. Med annekasjonen av Krim viste Russland at de i større grad enn tidligere handler ut fra egne interesser, og at landet er mer uforutsigbart enn det vi tidligere har sett. De senere årene har det også skjedd betydelige innenrikspolitiske endringer i det russiske samfunnet, og landet har fått flere autoritære trekk. Disse utviklingstrekkene anser jeg som sentrale aspekt for det norsk-russiske samarbeidet og relasjonen landene i mellom. Utfra den historiske konteksten er det interessant og relevant å undersøke hvordan hendelsene i Ukraina påvirker Barentssamarbeidet – et samarbeid som representerer en av de fremste kontaktflatene mellom Norge og Russland. På bakgrunn av Ukrainakrisens karakter og betydningen den har hatt for det internasjonale samarbeidsklimaet, skulle man forvente en viss betydning, men det er kanskje ikke så enkelt? Oppgavens problemstilling er derfor som følger:

- *Hvordan og i hvilken grad har Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene påvirket Barentssamarbeidet i tiden etter 2014?*

Gjennom et sett av valgte variabler vil jeg undersøke Barentssamarbeidets overordnede utvikling i perioden 2010 – 2016. Ved hjelp av disse variablene vil jeg forsøke å avklare hvor mye eller lite av Barentssamarbeidets utvikling som kan knyttes til hendelsene i Ukraina. Variablene jeg har valgt tar utgangspunkt i oppgavens teoretiske tilnærminger, samt fremtredende hendelser i det russiske og norske samfunnet i det aktuelle tidsrommet. Studiens variabler er som følger:

- Norske interesser og Ukrainakrisen
- Russiske interesser og Ukrainakrisen
- Norsk regjeringsskifte i 2013

- Folk-til-folk-samarbeidet og sivilt samfunn i et autoritært Russland
- Satsingen på russisk forsvar
- Det regionale samarbeidet, asymmetrisk størrelsesforhold og nye samarbeid
- Kulturaspektet

Barentssamarbeidet er således den overordnede avhengige variabelen, altså det som forklares. De uavhengige variablene presentert over blir brukt for å forklare hvorvidt og eventuelt hvordan hendelsene i 2014 har påvirket Barentssamarbeidet i perioden. Imidlertid er ikke Ukrainakrisen oppført som en selvstendig uavhengig variabel, da den viser seg å ha betydning for flere av oppgavens uavhengige variabler. For å tydeliggjøre det med et eksempel: Ukrainakrisen har hatt betydning både for de norske interessene i Barentssamarbeidet og for Barentssamarbeidet som helhet. Ukrainakrisen endrer interesser og handlingsrom, men spørsmålet er i hvilken grad det har endret Barentssamarbeidet.

## 1.2 Avgrensning

Oppgaven tar utgangspunkt i Barentssamarbeidets overordnede utvikling fra 2010 – 2016, med hovedvekt på tiden etter 2014. Ved å undersøke Barentssamarbeidet før 2014 ønsker jeg å avklare hvilke trender som preget samarbeidet i tiden før Ukrainakrisen og dermed tegne et tydeligere bilde av hvilken betydning hendelsene i Ukraina hadde for det etablerte samarbeidet. Studien fokuserer på den overordnede norsk-russiske relasjonen i form av bilaterale og regionale relasjoner. Hvordan de ulike arbeidsgruppene i denne perioden har fungert vil bli holdt utenfor. Dette har sammenheng med de tidsmessige begrensningene som ligger i masteroppgaven, samtidig som jeg mener at de variablene jeg har valgt, belyser problemstillingen godt. Oppgaven har et utelukkende norsk perspektiv.

For øvrig har ikke studien noe normativt siktemål. Russlands innblanding i Ukrainas indre anliggender er et klart brudd på folkeretten, alvorlighetsgraden til tross, det normative perspektivet er ikke en del av oppgaven. Jeg har derfor valgt å analysere hvorvidt og eventuelt hvordan disse handlingene og restriktive tiltakene har påvirket



det norsk-russiske Barentssamarbeidet, og vil hele veien forsøke å forholde meg objektiv til de funnene som blir gjort.

### 1.3 Hva skjedde i Ukraina og på Krim våren 2014?

Den 21. november 2013 fattet den ukrainske regjeringen beslutningen om å utsette signeringen av en langvarig fremforhandlet assosiasjonsavtale med EU (Lyubashenko 2014:64). En avtale som ville ført Ukraina nærmere EU. En avtale som i bunn og grunn presset Ukrainas president til å velge mellom EU eller Russland (Globalis 2016). Denne avgjørelsen var den utløsende årsaken til de store demonstrasjonene på Maidanplassen i Kiev som varte i flere måneder. Den ukrainske regjeringens brutale reaksjon på demonstrasjonene førte til voldelige sammenstøt mellom myndigheter og demonstranter, og endte med at parlamentet avsatte president Janukovitsj den 22. februar 2014, som for øvrig forsvant samme natt. Både EU og USA anerkjente legaliteten til Ukrainas nye ledelse, FN så heller ikke noen grunn til å gå imot den nye ledelsen. Russland nektet derimot å gå med på at avsettelsen var lovlig, ettersom en demokratisk valgt president var blitt avsatt. Fra vestlig side ble det sittende styret ansett som korrump og autoritært, og dette ble brukt til å rettferdiggjorde avsettelsen. Russland utnyttet denne tvetydigheten. Det samme gjorde Janukovitsj da han noen dager senere dukket opp i den russiske byen Rostov-na-Donu. Janukovitsj anmodet da Russland om å intervenere militært i Ukraina. Dette ble senere brukt som et påskudd for den russiske annekteringen av Krim (Lyubashenko 2014:82).

Russland reagerte på avsettelsen ved å ta kontroll over Krimhalvøya med militære styrker. Den russiske svartehavsflåten strategiske plassering gjorde operasjonen på Krim rask og effektiv. Etter at den militære operasjonen var gjennomført ble det avholdt valg på Krim, og et stort flertall av de som deltok stemte ja til å slutte seg til Russland. I mars samme år vedtok Russland å annektere Krim, hvilket betød at Krim ble ansett for å være en del av Russland. Også øst i Ukraina ga Russland støtte til prorussiske opprørere. Opprørerne var inspirerte av Russlands annektering av Krim, og imot sitt eget lands Russlands gjerninger på Krim og i Øst-Ukraina ble ansett som klare brudd på folkeretten. Dette la grunnlaget for at Vesten, i hovedsak USA og EU, innførte restriktive tiltak mot Russland (Globalis 2016).

## 1.4 Norske tiltak og russiske mottiltak

Etter konsultasjon med Stortinget gikk Norge inn for å innføre de samme restriktive tiltakene som EU i mars 2014. Med denne politikken stilte Norge seg på linje med EU overfor Russland. De norske restriktive tiltakene omfatter finansielle restriksjoner for oppførte juridiske og fysiske personer og forbud mot import fra og salg til Krim. Det ble innført forbud mot salg av flerbruksvarer til militært bruk i forsvarsindustrien for navngitte fysiske og juridiske personer i Russland. I tillegg ble det innført forbud mot spesifiserte tjenester i forbindelse med oljeleting og utvinning på dypt vann og arktisk oljeleting i Russland. De restriktive tiltakene medfører at norske eksportører i visse tilfeller må søke Utenriksdepartementet om lisens eller forhåndstillatelse (Regjeringen 2014a). I tillegg til de økonomiske restriksjonene innstilte Norge alle bilaterale militære aktiviteter med Russland. Det eneste området som ikke ble berørt var kystvakt, grensevakt, og søk og redningstjeneste (Regjeringen 2014b). Russland svarte på disse tiltakene med egne mottiltak og innførte importforbud av kjøtt, frukt, grønnsaker, fjærfekjøtt, fisk, ost og melk fra EU, USA, Australia, Canada og Norge (Aftenposten 2014). De restriktive tiltakene ble skjerpet ved flere anledninger utover 2014, og er av ulik karakter. Tiltakene er knyttet til hendelsene i Ukraina og Krim<sup>1</sup>, samt til Russlands fremtreden i konflikten. For å unngå at de restriktive tiltakene kompliserer oppgaven for mye, vil jeg omtale dem under ett.

## 1.5 Begrepsavklaring

Det hersker en viss forvirring rundt begrepene sanksjoner versus restriktive tiltak. Utenriksdepartementet bruker konsekvent betegnelsen restriktive tiltak, mens de i media og i vanlig dagligtale gjerne omtales som sanksjoner. Sanksjoner og restriktive tiltak defineres som virkemidler i internasjonal politikk for å få personer, enheter, grupper eller stater til å endre politikk eller handlemåte. I norsk rett skilles det mellom

---

<sup>1</sup> I oppgaven vil jeg veksle mellom om å omtale den russiske annekasjonen av Krimhalvøya og destabiliseringen av Øst-Ukraina som Krim, Krimkrisen og Ukrainakrisen. Dette er et bevisst grep for å variere språket i oppgaven, det er imidlertid underforstått at begge hendelsene menes når uttrykkene brukes.

sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd<sup>2</sup> i medhold av FN-pakten kapittel VII og restriktive tiltak vedtatt av EU (Regjeringen 2016)

Vedtakelse av restriktive tiltak i EU krever hovedsakelig enstemmighet blant EUs medlemsstater. Sanksjoner og restriktive tiltak er ofte det mest effektive tvangstiltaket det internasjonale samfunnet kan sette i verk, utenom militær maktanvendelse. Utseende på Sikkerhetsrådets sanksjoner og EUs restriktive tiltak varierer fra situasjon til situasjon, men som oftest vil det være snakk om (i) våpenembargo, (ii) eksport- og importrestriksjoner, (iii) påbud om frys og forbud mot å gjøre tilgjengelig penger og formuesgoder til angitte enheter og personer og (iv) reiserestriksjoner. I Norge skilles det mellom begrepene FNs sanksjoner og EUs restriktive tiltak. EUs begrepsbruk er imidlertid ikke konsekvent, og EU vil referere til sine egne "restrictive measures" også som "sanctions", mens disse på norsk konsekvent kalles restriktive tiltak (Regjeringen 2016:4-5). De norske restriktive tiltakene skiller seg fra EUs i den forstand at de ikke har en sluttdato og løper kontinuerlig, mens EUs fornyes hvert halvår eller år<sup>3</sup>. EU vedtok i juli 2016 å forlenge sine økonomiske sanksjoner overfor Russland til 31. januar 2017 (E24 2016).

## 1.6 Tidligere forskning

Det foreligger mye forskning på norsk-russiske relasjoner generelt, mens på Barentssamarbeidet spesielt er det noe mindre. Barentssamarbeidet og den norsk-russiske kontakten etter 2014 er et relativt ferskt tema, og utviklingen har derfor i liten grad blitt analysert og dokumentert. Det finnes imidlertid en del forskning av indirekte relevans for oppgaven, denne litteraturen bidrar som et bakteppe og har satt meg på sporet av undersøkelsen. Fridtjof Nansens Institutt (FNI) er i denne forbindelse den største bidragsyteren på fagfeltet, og har i løpet av de senere årene utgitt mange relevante bøker og gjennomført evalueringer av ulike samarbeidsprosjekter mellom Norge og Russland. Av disse vil jeg trekke frem Hønnelands bok *Barentsbrytninger* (2005), Hønneland og Jensens *Den nye nordområdepolitikken – Barentsbilder etter*

---

<sup>2</sup> Det presiseres at Sikkerhetsrådet ikke har vedtatt noen sanksjoner mot Russland i forbindelse med annekasjonen av Krim. Bakgrunnen for at Sikkerhetsrådet og sanksjoner nevnes i denne sammenhengen er for å presisere hva som er forskjellen mellom de to uttrykkene.

<sup>3</sup> Denne informasjonen fremkom under intervju med informant 4.

*årtusenskiftet* (2008) et tredje relevant bidrag er *Nordområdene – hva nå?* (2010) av Hønneland og Rowe. I tillegg har FNI publisert litteratur om russisk politikk, fiskerisamarbeidet i Barentshavet og annen relevant litteratur om nordområdene. Aktuelle evalueringer i tilknytning til publikasjonene er evalueringen av støtteordningen BarentsKult (2014) og evalueringen av miljøsam arbeidet mellom Norge og Russland (2007).

Som supplement til denne litteraturen har jeg lest to masteroppgaver som til en viss grad har fungert som inspirasjon og bakteppe for min oppgave. Den første av disse er Mari Østrådt Fowkes (2015) undersøkelse av det norsk-russiske forsvarssamarbeidet i perioden 2008 – 2014. Den andre er masteroppgaven til Ingrid Eidsheim Daaes (2014) som undersøker hvilken betydning de indre strukturendringene i Russland har hatt betydning for forutsetningene for norsk-russisk samarbeid på regionalt og føderalt nivå.

### 1.7 Teoretisk rammeverk

Det internasjonale systemet betraktes gjerne som et anarki moderert av normer og regler for mellommenneskelig adferd. Det er disse "spillereglene" som skaper forutsigbarhet og dermed stabilitet i den internasjonale politikken. Dersom disse normene og reglene blir utfordret, blir resultatet ofte en elementær usikkerhet, noe som er spesielt uheldig for småstater med begrensede muligheter til å påvirke det internasjonale systemet, sier Heier og Kjølberg (2015:177). Med dette teoretiske bakteppet vil jeg kort introdusere oppgavens analytiske fundament.

Barentssamarbeidet ble til i en tid hvor det internasjonale systemet var preget av fredstankegang og stor optimisme – verdier som hovedsakelig knyttes til en liberalistisk tankegang. Det etablerte samarbeidet i Barentsregionen har, som jeg vil komme nærmere inn på utover i teksten, mange liberalistiske trekk. Et nærliggende eksempel er tanken om at internasjonale institusjoner signifikant reduserer sannsynligheten for krig (Mearsheimer 2001:17) I lys av dette faller det naturlig å benytte liberalismen som ett av oppgavens analytiske rammeverk. Den liberalistiske teorien vil bli supplert av en yngre slektning, nemlig nyliberal institusjonalisme. Som motvekt til disse to vil oppgaven støtte seg på en "bauta" innenfor internasjonal politikk, nemlig realismen. Mens liberalismen generelt kan karakteriseres som optimistisk, er denne teorien

fremtredende pessimistisk. Innenfor denne retningen er fokuset hovedsakelig rettet mot stormakter, og hvordan det internasjonale systemet former statene og deres interesser. Denne teorien vil i analysen bli forsterket av nyrealismen.

## 1.8 Metode<sup>4</sup>

Etter en kort presentasjon av det analytiske rammeverket vil jeg nå komme nærmere inn på hvordan jeg har gått frem for å frembringe svar på problemstillingen. Formålet med dette studiet er som kjent å undersøke i hvilken grad Barentssamarbeidet har blitt påvirket av Ukrainakrisen i 2014. Det heter seg at problemstillingen er styrende for valg av hensiktsmessig metode (Bratberg 2014:18). I denne oppgaven er siktemålet en inngående undersøkelse av Barentssamarbeidet i perioden, også kalt casestudie i metodologien. På bakgrunn av at problemstillingen er av relativt ny dato, er mengden tilgjengelige og aktuelle skriftlige data begrenset. Det har derfor vært nødvendig å samle inn relevant informasjon gjennom intervjuer. I forbindelse med en slik innsamling stilles det høye krav til forberedelser, gjennomføring og kvalitetssikring. Jeg vil i første del av denne presentasjonen beskrive hva som menes med casestudie, hvordan jeg har gått frem for å skaffe til veie oppgavens data og hvilke vurderinger som har blitt gjort underveis.

### 1.8.1 Barentssamarbeidet som casestudie

For å undersøke Barentssamarbeidet grundigst mulig i perioden, falt valget på den metoden som legger best til rette for dette, nemlig casestudie. Uttrykket "case" kommer av det latinske ordet casus og understreker betydningen av det enkelte tilfellet (Andresen 2005:8). Casestudier tar ofte sikte på å utvikle en helhetlig forståelse av en enhet eller noen få analyseenheter. Yin beskriver casestudier som en foretrukket fremgangsmåte når spørsmål som "hvordan" og "hvorfor" skal besvares (1994:1). Den grundige undersøkelsen enheten er gjenstand for er hovedargumentet for å gjennomføre casestudier (Grønmo 2016:105). Ved hjelp av et fleksibelt design kan datainnsamlingen styres slik at den resulterer i informasjon som er mest mulig

---

<sup>4</sup> Noen vil kanskje etterspørre et eget metodekapittel der fremgangsmåten for det empiriske grunnlaget blir presentert. Imidlertid ville en slik oppbygging gjort den første delen av oppgaven uhensiktsmessig lang, jeg har derfor valgt en alternativ tilnærming.

dekkende både i forhold til undersøkelsens problemstilling og kildens egenart. Siden casestudier som oftest fokuserer på en enhet eller noen få, har studiet begrenset mulighet til å generalisere, imidlertid er generalisering heller ikke siktemålet (Andersen 2005:10). Denne oppgaven har ingen intensjon om å generalisere funnene, snarere er formålet å si noe med høy grad av sikkerhet om hvordan Krimkrisen har påvirket Barentssamarbeidet. Problemstillingen krever detaljerte undersøkelser, en casestudie som legger opp til dypdykk av flere aspekter ved et konkret tema anses derfor som det beste.

### 1.8.2 Intervju som metode

En svært essensiell del av en undersøkelse er utvelgelse av informanter. Grønmo definerer en informant som en som gir informasjon om andre aktørers bakgrunn, status eller andre forhold i samfunnet (2016:134). I forbindelse med denne studiens avgrensning i tid og problemstilling, var det viktig å velge informanter som hadde god kunnskap om det aktuelle temaet. Utvalgsmetoden falt dermed på strategisk utvalg der systematiske vurderinger i samråd med teoretiske og analytiske formål ble vurdert opp mot informantenes relevans (Grønmo 2016:103). Det finnes mange med god kjennskap til Barentssamarbeidet, men flere av dem jeg var i kontakt med opplevde selv at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om tiden etter 2014, og valgte derfor å avstå fra intervjuene. Dette begrenset størrelsen på utvalget.

For oppgavens vedkommende anså jeg det som mest presist at utvalget gjenspeilet Barentssamarbeidets utseende. Jeg valgte derfor en 50/50 løsning hva tilknytning angår. Halvparten av informantene mine har regionale bånd til Barentssamarbeidet, den andre halvparten har kunnskap om samarbeidet fra sentralt hold eller gjennom forskning. Sammensetningen mellom kjønnene er tre kvinner og fem menn. Informantene har generelt vært behjelpelige, kunnskapsrike og rause med tiden de har satt av til intervjuene og villig delt av sin kunnskap. I forkant av intervjuet kommuniserte jeg med alle informantene via epost. Der fikk de presentert oppgavens problemstilling, hensikten med studien, samt litt om min egen bakgrunn og hvem jeg ble veiledet av. De som ønsket å delta fikk deretter tilsendt intervjuguiden, slik at de skulle få mulighet til å gjøre seg bedre kjent med hva som var målsetningen for intervjuet.

### 1.8.3 Intervjusituasjonen

Intervjuene hadde en varighet på 50 min til 2 timer og ble gjennomført på informantenes arbeidsplass. Tre av intervjuene ble gjennomført som en videosamtale via nettstedet Skype. Ett intervju måtte gjennomføres over telefon, da teknikken sviktet informantens muligheter til videosamtale. Bakgrunnen for at en del av intervjuene ble gjennomført på denne måten var flere, hovedsakelig tid og ressurser for mitt vedkommende. Under selve intervjuet spilte intervjuguiden en strukturerende rolle. For meg var det viktig å påse at alle informantene fikk mulighet til å svare mer eller mindre på de samme spørsmålene og intervjuguiden bidro således til å organisere samtalen. Intervjuene var semi-strukturerte, jeg stilte oppfølgingsspørsmål der jeg anså det som interessant og relevant, og tillot at vi tidvis gikk utenfor intervjuguiden. Etter hvert som jeg fikk mer erfaring med intervjusituasjonen, fikk jeg også bedre kunnskap om hvordan spørsmålene fungerte. Dette gjorde at jeg utover i prosessen ble noe friere og begrenset tidsbruken på de spørsmålene som viste seg å ha mindre relevans, i tillegg ble rekkefølgen på spørsmålene friere.

Et helt avgjørende aspekt for kvaliteten på dataene som samles inn er åpenhet. Det er helt essensielt for studiens endelige resultat at informantene deler mest mulig av den informasjonen de besitter. For å legge best mulig til rette for dette, valgte jeg å notere det som ble sagt under intervjuene, i stedet for å bruke opptaksverktøy. Dette er en avveining. Med opptaksverktøy blir informantene gjerne mer lukkede og bevisste på at alt de sier tas opp, samtidig som opptak bidrar til å redusere muligheten for tolkningsfeil. For å begrense disse tok jeg grundige notater underveis og transkriberte dem kort tid etter. Jeg tok også kontakt med den enkelte hvis jeg i ettertid følte meg usikker på hva som hadde blitt sagt. I etterkant opplever jeg metoden som vellykket.

### 1.8.4 Innholdsanalyse

For å styrke det analytiske grunnlaget til studien, anså jeg det som vesentlig for oppgaven som helhet å supplere uttalelsene fra intervjuene med offentlige uttalelser. Dette ble gjort for å styrke oppgavens reliabilitet og troverdighet, og for å kontrollere om informantenes opplevelse var i tråd med regjeringens politikk. Det essensielle var derfor å finne egnede dokumenter som bidro til nettopp dette. Ved å benytte dokumenter som kilder får man i større grad enn ved intervju, innblikk i utviklingsforløpet (Grønmo 2016:135). Et slikt innblikk er helt essensielt for oppgaven

ettersom fokuset er lagt til perioden 2010-2016. Systematiske undersøkelser av innholdet i en tekst kalles innholdsanalyse. Med innholdsanalyse tas det sikte på å få frem relevant informasjon om de samfunnsforhold som skal studeres (Grønmo 1998:76).

Oppgavens problemstilling er av relativt ny dato, hvilket begrenser utvalget av skriftlige kilder betraktelig. Valget falt derfor på offentlige kilder. For å få et inntrykk av hvordan de norske regjeringene opplevde utviklingen i norsk-russisk samarbeid i perioden, falt valget på budsjettproposisjoner. I forbindelse med statsbudsjettet utformer hvert departement en budsjettproposisjon, også kalt Prop. 1 S. Utenriksdepartementets budsjettproposisjon er det offentlige dokumentet jeg anser som mest aktuelt for denne studien<sup>5</sup>. Dokumentet utgis hvert år, hvilket gir et godt grunnlag for å avdekke årlig utvikling.

### 1.8.5 Gjennomføringen av innholdsanalysen

Etter å ha lest gjennom hele Utenriksdepartementets budsjettproposisjon fant jeg særlig innledningen spesielt interessant. Jeg valgte derfor innledningen som gjenstand for innholdsanalysen. Her omtales viktige utviklingstrekk i internasjonal politikk, og da særlig med henblikk på hendelser som har betydning for den norske utenrikspolitikken. Budsjettproposisjonene omtaler Barentssamarbeidet i varierende grad, ett år blir samarbeidet nevnt spesifikt, et annet år ikke. Norges forhold til Russland blir imidlertid alltid omtalt, i likhet med de norske interessene overfor Russland. Det er i hovedsak disse sitatene som har vært gjenstand for undersøkelse i empirien og analysen. Jeg har undersøkt ordlyden i hver enkelt av de syv proposisjonene, kategorisert dem, og vurdert dem opp mot hverandre og de teoretiske perspektivene. Denne oppbygningen gav meg grunnlag for å si noe om hvordan den norske holdningen til Russland har endret seg, som igjen har bidratt til å si noe om utviklingen i forholdet mellom Norge og Russland. Offentlige kilder er gjerne preget av faste formuleringer og vendinger. Det er derfor nødvendig å bli kjent med disse og anvende det diplomatiske språket som disse kildene er kjennetegnet av (Kjelstadli 1992:168). Den profesjonelle ordlyden i tekstene gjorde

---

<sup>5</sup> I tillegg har jeg studert to taler som utenriksminister Brende holdt på Kirkeneskonferansen 2015 og 2016. Som supplement og korrektiv til budsjettproposisjonene har jeg benyttet andre offentlige dokumenter og nyhetsartikler, disse har imidlertid ikke vært gjenstand for noen analyse, og fungerer kun som bidrag for oppgaven som helhet.



det utfordrende å få øye på relevante funn, og det var først etter å ha undersøkt flere budsjettproposisjoner at holdningsendringene kom til syne. Endringene over tid er beskjedne hva ordlyd angår, samtidig fremstår de ganske eksplisitte når de sammenlignes med hverandre.

#### 1.8.6 Kvalitetsvurderinger av datainnsamlingen – validitet og reliabilitet

Kvalitetssikring av forskningsopplegget er et viktig hensyn, og er helt essensielt for en god analyse og konklusjon. Som bidrag til dette, må kriterier som validitet og reliabilitet av studien vurderes.

Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Validiteten er høyere jo bedre de faktiske data svarer til forskerens intensjoner. En studies validitet avhenger derfor av hvordan undersøkelsesopplegget er utformet (Grønmo 2016:241-242). Hvis operasjonaliseringen av undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen i tilstrekkelig grad reflekterer og belyser konseptet forskeren ønsker å undersøke, omtales validiteten som høy (Adcock og Collier 2001:3). Yin presenterer tre kategorier av validitet som er sentrale i bedømmelsen av et casestudie: begrepsvaliditet (construct validity), indre validitet (internal validity) og ytre validitet (external validity). Den første, *begrepsvaliditet*, avhenger i hovedsak av hvor presist jeg som forsker klarer å operasjonalisere problemstillingen. Som vist tidligere i kapitlet har jeg operasjonalisert problemstillingen langs flere variabler som antas å være relevante for Barentssamarbeidet i perioden. Disse variablene vil bli nærmere presentert og behandlet i kapittel 4. Bakgrunnen for denne oppbygningen er å gi en presis forståelse av uttrykkene som benyttes i analysen (1994:34). Samtidig benyttes kjente begreper fra det teoretiske rammeverket for å strukturere det empiriske materialet, også kjent som teoretisk fortolkende studie (Andersen 2005:69). Kombinasjonen av teoretiske begreper og de operasjonaliserte variablene vurderes som en styrke for oppgavens begrepsvaliditet.

*Indre validitet* omhandler den kausale sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel. Å kontrollere for dette anses som vanskelig i casestudier hvor kausale sammenhenger og variabler har en løsere oppbygning enn mange andre typer studier (Yin 1994:35). Jeg har imidlertid forsøkt å ta høyde for dette ved å undersøke Barentssamarbeidet opp mot flere forskjellige variabler i tillegg til Krimkrisen. På denne

måten ønsker jeg i størst mulig grad å avklare med en rimelig grad av presisjon hvor betydningsfulle hendelsene i 2014 har vært.

*Ytre validitet* konsentrerer seg om hvorvidt studiets funn er generaliserbare (Yin 1994:33). Casestudier beskrives gjerne med en lav ytre validitet, siden de har en svært begrenset mulighet til å generalisere. Samtidig kan studier som er teoretisk fortolkende, som denne oppgaven, i større grad knyttes sammen gjennom systematisk fortolkning. Dette fordi de nytter mange av de samme teoretiske begrepene, begreper som gjerne er overførbare til lignende studier (Andersen 1994:97). Det kan i så måte tenkes at dette analyseopplegget kan være overførbart til lignende case. Man kan tenke seg at denne metoden kan være en fruktbar fremgangsmåte for å undersøke relasjonen mellom Finland og Russland i Barentssamarbeidet. En undersøkelse av Østersjøsamarbeidet ved hjelp av denne metoden er også tenkelig. Dette er argumenter som bidrar til å styrke oppgavens ytre validitet.

En studies *reliabilitet* omhandler hvor pålitelig et datamateriale er. Reliabiliteten avhenger av om datainnsamlingen gir pålitelige svar (Grønmo 2016:241). Dersom en annen forsker benytter de samme metodene og kommer frem til det samme resultatet, er reliabiliteten høy (Yin 1994:36). I metoddelen har jeg beskrevet konkret hvordan jeg har gått frem for å skaffe empiriske data til oppgaven. I forbindelse med intervjuene valgte jeg å benytte en detaljert intervjuguide, denne ligger også vedlagt i bakerst i oppgaven. Hva utvalget av informanter angår er det ikke mulig å gjenskape dette fullstendig, med tanke på at informantene har blitt anonymisert. Imidlertid har jeg gjengitt deres yrkesmessige bakgrunn, noe som gir mulighet til å gjenskape et utvalg med mange av de samme kvalitetene. Et annet aspekt som bidrar til å styrke oppgavens reliabilitet er informantenes enhetlige beskrivelser av Barentssamarbeidet i perioden. Et slikt entydig datagrunnlag må sies å være en styrke for oppgavens pålitelighet. Videre kan det opplyses at alle informantene var ukjente for meg i forkant, og jeg hadde ingen relasjon til eller kunnskap om vedkommende på forhånd. Jeg har med andre ord ikke valgt informanter som jeg på forhånd kjente synspunktene til, for bevisst å bekrefte eller avkrefte min problemstilling. Et slikt utvalg ville i så fall bidratt til å senke reliabiliteten til oppgaven.

I innholdsanalysen har jeg tydelig presentert hvilke dokumenter som har vært benyttet, og hvordan jeg har gått frem for å kategorisere innholdet i disse. Grønmo peker på tilgjengelighet, relevans, troverdighet og autenticitet som fire kildekritiske vurderinger som krever overveielse i forbindelse med en innholdsanalyse (2016:136-137). Sistnevnte anser jeg i liten grad som aktuell å undersøke, da dokumentenes opphav og utgiver er kjente. Hva tilgjengelighet angår er dokumentene tilgjengelige for alle som har tilgang til internett. Dette gir gode muligheter for etterprøvbarehet. Med tanke på relevans og oppgavens problemstilling, mener jeg budsjettproposisjonene er relevante å undersøke. Proposisjonene er spesielt relevante fordi de utgis hvert år. På den måten har jeg mulighet til å avklare hvert år for seg, og analysere hvordan regjeringen fremstiller disse. Med visshet om at politiske prosesser gjerne er preget av treghet, og antallet politiske hendelser i perioden er mange, oppleves det oversiktlig og presist å benytte dokumenter som utgis på årlig basis. Dette vil også gjøre det enklere for andre forskere å gjøre de samme undersøkelsene senere.

Hva dokumentutvalg angår, er det mulig det finnes andre offentlige dokumenter som også burde vært viet oppmerksomhet. Studiens utvalg er preget av min kunnskap og det er nødvendig å ha et ydmykt forhold til at det kan være andre kilder som også burde vært viet oppmerksomhet, men som jeg ikke har klart å finne eller lese meg frem til. Imidlertid har jeg forsøkt å ha et åpent forhold til dette underveis i studien, og ved flere anledninger har jeg gjort nye søk for å påse at jeg ikke har oversett noe som er av stor betydning. På bakgrunn av denne drøftingen og studiens tydelige avgrensning i tid anser jeg mulighetene til å gjennomføre denne analysen på nytt med samme resultat som stor, sagt på en annen måte; oppgavens reliabilitet er høy<sup>6</sup>.

## 1.9 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 vil det analytiske og teoretiske rammeverket for oppgaven bli introdusert. Jeg har i denne oppgaven valgt å benytte meg av de klassiske teoriretningene innenfor studiet av internasjonal politikk, nemlig liberalismen og realismen. Disse teoretiske perspektivene vil bli supplert av nyliberal institusjonalisme og nyrealismen. Før jeg presenterer de ulike teoriretningene vil jeg kort greie ut om noen av kjerneuttrykkene

---

<sup>6</sup> Studien er meldt til Personvernforbundet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

innenfor fagfeltet. I etterkant av hver presentasjon vil jeg fremsette en antakelse basert på liberalismen og realismen. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for Barentssamarbeidet. Her vil samarbeidets etablering bli gjennomgått, i tillegg til en beskrivelse av de organisatoriske trekkene. De ulike fasene som samarbeidet har vært preget av vil også bli presentert. I kapittel 4 vil de empiriske funnene fra intervjuene og innholdsanalysen legges frem. Her vil de viktigste trekkene ved Barentssamarbeidet i perioden 2010 – 2016 bli fremstilt, med et fokus på 2014 og annekasjonen av Krim. Kapittel 5 tar opp igjen den liberalistiske og realistiske antakelsen, disse vil søke å forklare de viktigste variablene fra kapitlet før. Oppgaven avsluttes i kapittel 6 hvor problemstillingen vil bli endelig besvart. I lys av de avsluttende betraktningene vil jeg peke på mulige temaer å undersøke i forlengelse av denne oppgaven.

## 2 Teoretisk rammeverk

Barentssamarbeidet faller inn under fagfeltet internasjonal politikk. Jeg anser det derfor naturlig å benytte de klassiske teoriretningene innenfor dette fagområdet – nemlig realismen og liberalismen. Historisk sett har de intellektuelle stridighetene i internasjonal politikk foregått mellom eller innad i disse to paradigmene (Maersheimer 2001:14). Slik jeg tolker Barentssamarbeidets utseende har det både realpolitiske og liberalistiske trekk, i form av det sikkerhetspolitiske aspektet samarbeidet har, i tillegg til det tillitsskapende folk-til-folk-samarbeidet. Med tanke på Barentssamarbeidets utseende, tidspunktet for når det ble etablert og argumentene bak opprettelsen, forventer jeg å finne et samarbeid med overvekt av liberalistiske perspektiver. Hvordan disse perspektivene har taklet de siste års utfordringer, i en tid hvor storpolitikken har beveget seg i en mer konfronterende retning, opplever jeg som spennende å undersøke. Med dette utgangspunktet har jeg valgt å konsentrere meg om realismen og liberalismen i tillegg til nyrealisme og nyliberal institusjonalisme. Avhandlingen kunne kanskje blitt noe mer nyansert ved å inkludere enda en teori, men som følge av plasshensyn og for en mer systematisk analyse velger jeg heller å holde meg til disse.

For at analysen skal bli fruktbar trenger jeg teoretiske begreper som kan organisere det empiriske. I første del av kapittelet vil jeg derfor gjennomgå noen av de mest sentrale begrepene innenfor internasjonal politikk, begreper som gjør seg gjeldende i begge teoritradisjonene, og som vil være relevante for analysen. Deretter vil jeg presentere oppgavens teorier nærmere, før kapittelet avsluttes med henholdsvis en liberalistisk og en realistisk antakelse. Disse antakelsene tas opp igjen i analysekapittelet.

Teorier utgjør rammeverket for å forstå årsakene til hendelser som inntreffer, og for å kunne forklare de grunnleggende spørsmålene innenfor det aktuelle området. I en komplisert og uoversiktlig verden må vi forenkle ved å velge ut og fokusere på bestemte sider, og anta at det er noen elementer som står i påvirkningsforhold til andre (Mingst 2004:3). Det kritiske spørsmålet er hva og hvor mye vi tørr å se bort fra, veid opp mot hvor mye som må være med. En teori er et sett av premisser og forestillinger som søker å forklare fenomener ved å spesifisere forholdet mellom forestillingene (Mingst 2004:57). Et viktig aspekt for enhver teori er hvor godt den bidrar til å forklare hendelser i den virkelige verden (Maersheimer 2001:6).

## 2.1 Nøkkelord innen internasjonal politikk

Begrepet internasjonalt referer til en verden bestående av et system med suverene stater. Suverenitet er blant de viktigste kjennetegnene ved stater innen internasjonal politikk. Freden i Westfalen avsluttet trettiårskrigen i 1648, og bidro til normen av suverenitet. Denne normen er sentral for verdens stater, og har senere spredt seg til hele verden. Suverenitet innebærer at hver enkelt stat anerkjennes for egen frihet uten ytre innblanding. Et minimum av suverenitet kjennetegnes av at territoriet er formelt uavhengig utad, og har en konstitusjonelt definert myndighet innad. Dette til tross, *suverenitetsprinsippet* er ingen garanti mot ikke-innblanding fra andre stater (Kalnes m.fl. 2010:19). Med utgangspunkt i premisset for suverene stater blir strukturen i det internasjonale systemet ofte karakterisert som anarki. Dette betyr ikke at det hersker fullt kaos i det internasjonale samfunnet med krig og konflikt, snarere et fravær av en overordnet autoritet (Kalnes m.fl. 2010:21).

Makt er et svært sentralt begrep innenfor studiet av internasjonal politikk. Det er imidlertid noe uklart hva makt egentlig betyr. Max Webers klassiske definisjon av makt vektlegger en aktørs evne til å få gjennomført sin vilje, selv om andre aktører skulle gjøre motstand (Weber 1971:53). Makten kommer til syne i relasjoner som "makt over", samtidig kan den betraktes som en ressurs i form av "makt til". På den ene siden av "maktskalaen" finner vi tvang, mens på den andre enden av skalaen glir den over på innflytelse (Østerud 2001:157). Det går et markant skille mellom makt som potensial og den aktualiserte makt. Den potensielt mektige kan ha store ressurser til rådighet, men unnlater i gitte situasjoner å bruke dem. I disse situasjonene får antatt svakere parter gjennomslag for sin politikk på bekostning av de mer ressurssterke. Dette kalles "den urealiserte maktens paradoks" (Baldwin 1979 i Østerud 2001:158). Det er en betydelig uenighet om maktens karakter og maktbrukens betydning innenfor stater og i verdenspolitikken.

Maktstrukturen i det internasjonale systemet illustreres best ut fra antallet stater med vesentlig makt og forbindelsen mellom disse, i tillegg til hvilke stater dette er. Den internasjonale arenaen kan derfor veksle mellom å være unipolar, bipolar og multipolar, avhengig av om det er én supermakt, to jevnbyrdige supermakter eller flere relativt jevnbyrdige. Forholdet mellom maktbalanse og stabilitet i det internasjonale samfunnet

er et tilbakevendende og stadig et aktuelt tema i internasjonal politikk (Kalnes m.fl. 2010:21).

Joseph Nye har laget en distinksjon mellom begrepene *myk makt* og *hard makt*. Å presse andre ved hjelp av økonomiske og militære virkemidler til å handle mot sin opprinnelige vilje er kjernen innen hard makt. Sagt med andre ord, er det viktigere å bli fryktet enn å bli elsket. I uttrykket myk makt er det et stort innslag av ideelle interesser. Her er det en oppfatning om at stater, eller andre politiske aktører kan påvirke andre stater (aktører) ved bruk av ideologiske og kulturelle føringer. (Rottem m.fl 2008:29; Kalnes m. fl. 2010:62-63). Etter den kalde krigens slutt har det blitt tydeligere at det finnes andre kilder til makt, og de ideelle interessene har styrket sin posisjon. I nyere tid har derfor uttrykket myk makt blitt like vanlig som hard makt. Det nye i dagens verdensbilde er overtalelsesmakt, mediemakt, idémakt, samt det å sette dagsorden. Makt kan like gjerne skapes av ikke- statlige og ikke- nasjonale aktører. Disse aktørene besitter ikke de harde maktmidlene. Betydningen og mulighetene av myk makt i dagens internasjonale samfunn er store (Matlary 2001:25). Et annet uttrykk for denne trenden er *globalisering*. Globalisering har de siste tiårene påvirket utseendet på det internasjonale systemet betraktelig, og har gjort det både mer integrert og fragmentert. Systemet er nå mindre dominert av stater, og statene selv er blitt mer åpne og sårbare enn tidligere. Denne politikken har minsket forskjellene mellom det nasjonale og det internasjonale nivået. Disse endringene har imidlertid kommet som følge av den politikken statene selv har ført (Kalnes m.fl. 2010:30).

Internasjonalt samarbeid er gjerne tett knyttet til forholdet mellom *absolutt* og *relativ gevinst*. På bakgrunn av disse prinsippene har det utviklet seg et ulikt syn på hvordan man forholder seg til internasjonal konflikt og internasjonalt samarbeid. Med absolutt gevinst fokuserer begge parter på å maksimere sin egen profitt, og bryr seg lite om hvor mye den andre parten tjener eller taper på avtalen. Det viktige her er at begge tjener noe på å samarbeide. Parter som konsentrerer seg om relativ gevinst derimot er ikke bare opptatt av sin egen individuelle gevinst, men sammenligner fortjenesten med hvor mye den andre parten får. Innenfor dette perspektivet vil partene være opptatt av at den andre ikke skal tjene relativt mer på samarbeidet enn en selv. Stormakter, som alltid er opptatt av maktbalanse og hvordan den utvikler seg mellom stater fokuserer på relativ gevinst når de vurderer et samarbeid. Med en preferanse for relativ gevinst fremfor

absolutt gevinst er det imidlertid mer komplisert for statene å arbeide godt sammen. Illustrert som en kake, vil en stat som godtar absolutt gevinst følge med på at kaken vokser seg større, og at de blir tilgodesett med deler av denne veksten, mens en stat med relativ gevinst for øye, vil ha fullt fokus på hvordan kaken blir fordelt (Mearsheimer 2001:52). Hvordan man vekter betydningen av disse prinsippene har ofte sammenheng med hvilket teoretisk ståsted den enkelte har. Mange vil påstå at realister i større utrekning enn liberale institusjonaliser søker relativ gevinst (Østerud 2001:161).

Med en forståelse av å befinne seg i et selvhjelp-system dukker gjerne problemstillingen rundt sikkerhetsdilemmaet opp. En rasjonell aktør vil i mange tilfeller mangle tillit til aktørene rundt, og dette fører til at staten nedlegger en innsats for å sikre sin egen trygghet overfor andre stater. Et forsterket forsvar vil i et slikt tilfelle anses som den beste løsningen for å ivareta egen sikkerhet. Det vanskelige med en slik opprustning, uavhengig av intensjonen til den enkelte stat, er at det bidrar til økt grad av usikkerhet for aktørene rundt. Ved at en stat sikrer sine egne muligheter til overlevelse, bidrar denne staten også til å true mulighetene til overlevelse for andre stater (Mearsheimer 2001:36). Dette dilemmaet kan igjen føre til en ond spiral, og et slags rustningskappløp, ofte illustrert med Sovjetunionen og USA under den kalde krigen.

De klassiske utgavene av liberalisme og realisme har gjerne vært ansett som uforenelige motsatser, avstanden mellom dem har imidlertid blitt mye mindre med tiden. I dag kan de til en viss grad betraktes som gjensidig utfyllende, dog på hver sine arbeidsområder – ofte omtalt som *high politics* og *low politics* (Kalnes m.fl. 2010:62). Med *high politics* menes sikkerhetspolitikk og andre former for basisoppgaver – realismens domene; mens *low politics* kan knyttes til internasjonal politisk økonomi og liberalismen. På bakgrunn av denne gjennomgangen av begreper innenfor internasjonal politikk, vil jeg nå fortsette med en redegjørelse av oppgavens to teorier.

## 2.2 Liberalismen som teoritradisjon

Liberalisme er en flerdimensjonal tradisjon som kan dateres helt tilbake til det 17. og 18. århundre og har en nær forbindelse til Opplysningstiden i Europa. Opprinnelig var liberalismen en fremtredende politisk teori og antakelig den viktigste bidragsyteren til



vestlig politisk filosofi. For noen er liberalismen nærmest synonym med den vestlige sivilisasjonen (Jørgensen 2010:57).

Historisk, vokste den liberale tradisjonen frem som en kritikk av det føydale styresettet, og den dominerende utenrikspolitiske økonomiske politikken som ble ført av de fleste europeiske stater fra 1500-tallet til 1700-tallet, også kjent under merkantilismen (Hveem 2001:139). Til tross for liberalismens påvirkning på internasjonal politikk, var det 20. århundret en kraftig utfordring for teoritradisjonen. De to verdenskrigene i tillegg til den kalde krigen utgjorde en stor utfordring for teoriens forklaringssevne (Jørgensen 2010:59). Når det er sagt har liberalismen bidratt med noen av de viktigste teoriene om internasjonalt samarbeid og integrasjon. Utover 1950-årene og 1960-tallet ble teorier om forhandlinger og internasjonalt samarbeid lansert, dette bidro til en renessanse for liberalismen utover 1970-tallet. Denne utviklingen skjedde parallelt med avspenningen i det internasjonale systemet, vekst i internasjonal handel og det europeiske samarbeidet (Jørgensen 2010:70; Kalnes m.fl 2010:62).

Liberalismen er sammensatt, og består av mange viktige interne teoretiske debatter. Diskusjonen handler blant annet om ulik forståelse av menneskenaturen, politikk, stater og det internasjonale systemet. Ved siden av å være en bred teoritradisjon, karakteriseres liberalismen av en del særtrekk (Jørgensen 2010:71). I likhet med andre tradisjoner understøttes teorien av et normativt engasjement som utgangspunkt. Demokrati, utvikling, modernisering, gjensidig avhengighet, integrasjon, og internasjonale institusjoner anses som progressive elementer i internasjonale systemet. I fellesskap bidrar disse elementene til gode muligheter for en fremtidig fredfull verden (Jørgensen 2010:66). Nedenfor vil jeg gå nærmere inn på teoriens kjerneverdier, samt noen av diskusjonene som føres innad.

### *Klassisk liberalisme*

For det første kjennetegnes liberalismen av en sterk tiltro til individet. Det er individet som gjennom sin frie livsutfoldelse utgjør drivkraften bak samfunnsmessige endringer, og endringene er verdifulle bare i den grad de fører til forbedringer av individuelle livsvilkår. Liberalister har en sterk tiltro til mennesket som en rasjonell aktør, og fremskritt finner sted nettopp som følge av dette (Robinson 2001:323). Tanken om at

mennesker er kapable til å forme sin egen skjebne, og dermed evner å forme internasjonale relasjoner til tross for de negative konsekvensene fraværet av en verdensmakt fører med seg, går helt tilbake til den politiske filosofen John Locke (1632-1704) (Jørgensen 2010:57). På bakgrunn av dette blir gjerne liberale teoretikere kalt "utopiske" eller "idealistiske" (Maersheimer 2001:15). For det andre mener liberalismens tilhengere at det både er mulig og ønskelig å reformere den internasjonale politikken, selv om dette ikke nødvendigvis er verken enkelt eller nødvendig. Denne tankegangen hviler på en lineær forståelse av historien, menneskene er ikke dømt til å leve i en tilstand med en evigvarende konflikt. For det tredje fokuserer liberalismen på den nære forbindelsen mellom stat og samfunn, samt momentet en nær forbindelse mellom innenrikspolitiske institusjoner og internasjonal politikk. Disse to sfærene eksisterer ikke separat, og bør derfor ikke analyseres hver for seg. Denne forståelsen har en direkte kobling til Immanuel Kants (1724-1894) utgivelse av *The Perpetual Peace* (1795). I boken hevder Kant at republikker (i dag: demokratiske stater) er mer fredfulle, og har mindre sannsynlighet for å gå til krig, særlig med hverandre. Dette kalles gjerne teorien om den demokratiske fred. Ideen har blitt stående igjen som en av klippene i den liberalistiske teoritradisjonen. For det fjerde forfekter noen liberalister at den økende gjensidige økonomiske avhengigheten blant verdens stater reduserer sannsynligheten for krig og konflikt. Frihandel og fred går hånd i hånd, nettopp fordi det blir for kostbart for den enkelte stat å føre krig. Denne gjensidige avhengigheten mellom stater har i det 20. århundret vist seg å ha stor kausal gjennomslagskraft. For det femte kan liberale teoretikere identifiseres ved hjelp av deres sterke tiltro til institusjonalisering av internasjonale prosesser. Eksempler på dette er for eksempel De forente nasjoner (FN) og internasjonale regimer (Jørgensen 2010:58; Kalnes m.fl. 2010:61).

Når det kommer til anarki, fornekter ikke liberalismen de anarkiske trekkene ved det internasjonale systemet, imidlertid har de tro på at anarkiet kan temmes av et felles normsystem og samarbeidsorganer (Kalnes m.fl. 2010:61).

### *Nyliberal institusjonalisme*

Nyliberal institusjonalisme tar på samme måte som nyrealismen utgangspunkt i transnasjonal integrasjon og kompleks gjensidig avhengighet, gjerne kjent som

globalisering. I tillegg til likhetstrekk med nyrealismen, deler denne retningen realismens syn på staten som en instrumentelt rasjonell aktør, men avviser at rasjonell atferd i et anarkisk system fører til konflikt og vold. Samtidig anses egennytte forenelig med samarbeid, og over tid kan det derfor være hensiktsmessig å forsterke samarbeidet ved å institusjonalisere det (Robinson 2001:329). Robert Keohane (1941-) og Joseph Nye (1937-), kjent som de viktigste bidragsyterne innenfor teoriretningen, introduserte konseptet kompleks gjensidig avhengighet. Dette begrepet skiller seg fra uttrykket gjensidig avhengighet som hovedsakelig er en samlebetegnelse av situasjoner kjennetegnet av gjensidighet mellom stater eller aktører. Kompleks gjensidig avhengighet er derimot en idealvariant av det internasjonale systemet, og er bevisst konstruert for å stå i kontrast til realismens verdensideal. I en verden med kompleks gjensidig avhengighet har et antall stater bred kontakt via mange ulike samfunnskanaler (Keohane og Nye 2001:270-271). Innenfor denne forståelsen finnes det ikke et sakshierarki innenfor verdenspolitikken, og militærmakt har en langt mindre dominant rolle enn hva som er tilfelle innenfor realismen (Keohane og Nye 2001:21). Mens realistene tar utgangspunkt i at verdenspolitikken er rangert i et hierarki der militærmakt og high politics troner på toppen, bidrar fraværet av rangering til at målsetningene varierer med tema, og de trenger ikke å ha nær tilknytning. (Keohane og Nye 2001:20; Keohane og Nye 2001:26). Gjennom kompleks gjensidig avhengighet vil gjensidig overholdelse av reglene skape tillit – og området for felles gevinst og interesser vil på den måten kunne forstørres. Rasjonelle aktører vil derfor utforme regler som stimulerer til samarbeid for alle parter (Robinson 2001:329). På denne måten vil økt handel og investeringer på tvers av landegrenser ikke bare bli til et gode for ett, men flere land. Samtidig bidrar inkluderingen av internasjonale organisasjoner og regimer til å moderere det anarkiske utseende i det internasjonale systemet, et trekk som gjør statene mer sårbare (Kalnes m.fl 2010:62).

Til tross for mange likhetstrekk med realismen og nyrealismen, tilhører dette teoretiske perspektivet liberalismen på bakgrunn av sine grunnleggende liberalistiske antakelser. Opprinnelsen for dette teoretiske perspektivet ble lagt på begynnelsen av 1980-tallet som et ledd i liberalismens renessanse (Jørgensen 2010:65).

På bakgrunn av det liberalistiske rammeverket har jeg utformet følgende liberalistiske antakelse:

*Barentssamarbeidet anses å ha en egenverdi selv om resultatet av samarbeidet går i bølgedaler. Samarbeidet skaper et tillitsforhold mellom partene gjennom sitt betydelige folk-til-folk-samarbeid. Denne kulturutvekslingen gjør frontene mindre steile, og bidrar til samarbeid også på områder som i kortere tidsperioder ikke alltid samsvarer med statenes egeninteresse. Det antas videre at Barentssamarbeidet vil ha en såkalt spill-over-effekt på andre samarbeidsflater mellom Norge og Russland.*

### 2.3 Realismen som teoritradisjon

Realismen er en godt etablert og rik teoretisk tradisjon som har bidratt til viktige studier innenfor fagfeltet, og spiller en sentral rolle innen internasjonale relasjoner (Matlary 2001:23). Teorien har en lang historisk og filosofisk tradisjon, selv om den er relativt ny innen fagfeltet av internasjonal politikk (Mingst 2004:68). Realismen som retning i internasjonale studier brøt gjennom som en reaksjon mot den liberale idealismen i det 20. århundre, og den utviklet seg i vedvarende dialog med idealistiske og liberale forestillinger (Østerud 2014:218; Østerud 2001:159 ). Til tross for historiske røtter flere tusen år tilbake, vil denne presentasjonen i hovedsak berøre realismen og dens utvikling i det 20. århundret etter en kort innføring i teoriens utgangspunkt.

Små stater gjør det de kan, mens de store gjør som de vil, sier Antikkens Thukydid i sitt verk om Peloponneserkrigen. Alle stater søker å dominere hverandre for å sikre seg mot hverandre, men bare de største, eller den aller største kan inneha rollen som hegemon. De små legger seg i skyggen av hegemonen og inngår allianser med denne (Matlary 2001:22). Med hegemon menes en stat som er så mektig at den dominerer alle de andre statene i systemet (Mearsheimer 2001:40). Thukydid skrev om de peloponnesiske kriger fra en realpolitisk vinkel, og regnes ofte som den første innenfor den statsvitenskapelige tradisjonen.

Realismen har ingen en klar definisjon, imidlertid vil en realpolitiker analysere alle hendelser og handlinger i lys av makt og maktsøken. En realpolitisk aktør har kun ett mål: søken etter makt for å sikre sine egne grenser og egen suverenitet, og eventuelt å ekspandere disse grensene og den generelle makt. Det er geopolitikken som bestemmer statenes interesser og deres grunnlag for makt – derfor er det militærmakt som i første rekke er relevant. Innenfor realismen er sikkerhetspolitikken primær, i tillegg bidrar

økonomisk makt til statenes mulighet for selvhevdelse og generelle maktbasis (Matslary 2001:22-23). Realistene har en syklisk forståelse av historien, det er et konstant jag etter makt, og den sosiale aktiviteten vil i den forbindelse være i stadig repetisjon (Jørgensen 2010:78).

Realismen anser politikk først og fremst som et spørsmål om egeninteresse og maktkamp, ikke om moral, rettigheter og plikter. Territorialstatene blir av realistene ansett å være de sentrale aktørene i verdenspolitikken, videre er det et sterkt fokus på strategier for overlevelse i usikre og fiendtlige omgivelser. Realismens nyere varianter anser makt- og sikkerhetspolitikk som mer forståelige forklaringsfaktorer, enn aspekter ved menneskenaturen. Det må likevel understrekes at dette ikke betyr at ulike former for økonomisk, militær eller strategisk makt er den eneste forbindelsen av betydning mellom stater, snarere at sikkerhetspolitikken er primær fordi internasjonal politikk befinner seg i et selvhjelp-system (Østerud 2001:159-160).

Både realismen og nyrealismen understreker staters stadige krav til makt og sikkerhet i tillegg til kampen for å overleve. Begge realismeversjonene omfavner militærmakt som den aller viktigste maktfaktoren i verdenspolitikken. Til syvende og sist har stater kun sine egne ressurser å stole på når det kommer til å beholde sin relative posisjon i det internasjonale systemet – dette til tross for at de økonomiske utgiftene kan bli høye (Keohane og Nye 2001:269).

Etter den klassiske realismen utviklet nyrealismen seg. I nyrealismen ble det gjort plass til økonomiske interesser i tillegg til den rene sikkerhetspolitikken, dette vil jeg komme nærmere inn på nedenfor.

### *Klassisk realisme*

Realismen kom først på banen som fagretning i internasjonale studier på 1930-1940-tallet som en reaksjon mot liberal idealisme, til tross for teoriens lange røtter innenfor politisk teori. Den nye retningen skulle komme til å dominere faget i flere tiår (Robinson 2001:324). I den klassiske politiske realismen, representert ved bl.a. E.H Carr (1892-

1982) og Hans Morgenthau (1904-1980)<sup>7</sup>, er stater hovedaktørene. Staten er toneangivende aktør i det internasjonale systemet og den sentrale enhet i studiet av internasjonal politikk (Fermann 2001:199-200; Keohane 1986:7). Innenfor denne tradisjonen søker stater makt, enten som mål, eller som et middel for å nå målet. Et tredje og viktig konsept er at statene opptrer svært rasjonelt og på en måte som er forståelig for andre innenfor rasjonelle termer (Keohane 1986:7).

Morgenthaus teori om politikk er fundert på et utvilsomt og eksplisitt syn på den menneskelige natur. Hans påstand er at uansett hvordan vi skulle ønske at mennesker skal være, så er menneskeheten fremfor alt egoistisk. Realister er enige med liberalistene i ønsket om å skape en fredfull verden, men de ser ingen enkel løsning på sikkerhetsdilemmaet og krig (Robinson 2001:324; Mearsheimer 2001:17). Ifølge de klassiske realistene er det egenskaper ved hver enkelt stat, det være seg regimetype, og de konstante egosentriske trekkene ved den menneskelige natur som avgjør hvordan statene opptrer på den politiske arenaen (Fermann 2001:200).

Det er stor tilstedeværelse av tragedie i realismen og en betraktelig grad av pessimisme med tanke på utsiktene til en fredeligere verden (Jørgensen 2010:78). Realismens teoretikere er oppslukt i "det politiske" i motsetning til økonomi, kultur eller religion, og gjennom politikken vil alle mennesker og stater forsøke å maksimere sin makt. Innenfor denne teoriretningen er det nærmest tette skott mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og mer eller mindre all energi brukes på sistnevnte. Utenrikspolitiske målsettinger gis en minimalistisk fortolkning, realister betrakter utenrikspolitikk først og fremst som sikkerhetspolitikk. Interessene kommer til uttrykk gjennom om å ivareta og styrke statens suverenitet overfor andre stater – dette gjennomføres ved å styrke den territorielle sikkerhet og politiske uavhengighet. Realister anser slike interesser som udelelige, derfor vil enhver styrking av egen sikkerhet nødvendigvis skje på bekostning av en annens stats sikkerhet, dette defineres som et sikkerhetsdilemma. Realistene oppfatter stater som likeartede hva motivasjon angår, det som skiller dem fra hverandre er hovedsakelig ulike maktressurser (Fermann 2001:200). Alle retningene innenfor realismen er former for konfliktteori. Til tross for en pessimistisk verdensanskuelse

---

<sup>7</sup> Hans Morgenthau's *Politics among Nations* (1949) regnes gjerne som standardteksten innen klassisk realisme.

med fokus på egosentriske og maktsøkende stater, er det ikke bare krig og konflikt i den realpolitiske verden. Bakgrunnen for dette er maktbalanse. Det er maktbalansen statene i mellom som forklarer hvorfor statene ikke stadig utfordrer hverandre militært. I følge realismen er det bare frykten for hevn som kan temme statenes maktambisjoner. Maktbalansen er den essensielle mekanismen som sikrer stabilitet og orden i det internasjonale systemet (Waltz 1979:118 i Fermann 2001:200-201).

Fraværet av en overordnet autoritet på den internasjonale arenaen, i tillegg til en potensiell og kontinuerlig konfliktsituasjon og ujevn maktfordeling gir grobunn for frykt. Denne frykten møtes gjennom militære allianser og maktbalanse. Et felles sett av normer og regler har dårlig fotfeste i det mellomstatlige systemet. Som følge av dette er det et normativt innslag med en oppfordring til forsiktighet i Morgenthau's realisme, selv når relativt lite står på spill. Dette for å ivareta grunnleggende sikkerhetsinteresser i en risikabel verden (Østerud 2001:159).

### *Nyrealisme*

Rundt 1980 gjennomgikk realismen en revolusjon som resulterte i nyrealismen (Kalnes m. fl. 2010:59). Kenneth Waltz<sup>8</sup> regnes gjerne som den primære eksponenten for denne retningen. Waltz forsøker å skape et teoretisk utgangspunkt for internasjonal politisk vitenskap, og stiller seg negativ til Morgenthau's bruk av menneskenaturen eller det individuelle nivået for å forklare staters atferd. Dersom menneskelig maktbegjær er forklaringen, hvorfor er innenrikspolitikk så forskjellig fra utenrikspolitikk, med orden og forutsigbare prosesser og mye mindre voldsbruk, spør Waltz. Det korte og enkle svaret hans er internasjonale strukturer. Til tross for det internasjonale systemets anarkiske struktur, uten lover og overordnet myndighet, hersker det ikke fullt kaos. Fraværet av overordnet autoritet er ikke nødvendigvis synonymt med uro og ustabilitet, myndigheten er bare fordelt mellom mange stater (Robinson 2001:327). Strukturen tvinger statene, altså deres ledere, til å tilegne seg en tilfredsstillende mengde makt slik at de kan bli selvhjulpne og overleve. Hver stat bør være mest mulig selvhjulpne og i stand til å forsvare egne interesser. Samarbeid stater i mellom kan utfordre en stats suverenitet, og koordinering er derfor et bedre tiltak (Mearsheimer 2001:33, Kalnes m.

---

<sup>8</sup> Kenneth Waltz ga i 1979 ut *Theory of International Politics*, denne utgivelsen banet vei for nyrealismen.

fl. 2010:60-63). Stater som opererer innenfor et selvhjelps- perspektiv handler mer eller mindre bestandig på bakgrunn av interesser, og vil ikke underlegge seg en annen stat eller dens interesse. Nyrealister har en forståelse av null-sum-spill hvor fokuset på gevinst og tap står i fremste rekke, et tankesett som automatisk legger en demper på ethvert samarbeid (Kalnes m.fl. 2010:63). Dette betyr ikke at stater innenfor en selvhjelpsforståelse aldri inngår allianser eller samarbeid. I stedet inngås allianser når dette anses som formålstjenlig, og de avsluttes når man opplever at det ikke er mer å hente (Mearsheimer 2001:33). I følge denne retningen kan ikke samarbeid, uansett størrelse, eliminere sikkerhetens dominerende logikk. Så lenge det politiske systemet forblir anarkisk, vil statene kjempe om makt og dermed er utsiktene til fred urealistiske (Mearsheimer 2001:53).

Waltz deler de klassiske realistenes oppfatning om at staters viktigste anliggende i internasjonal politikk er overlevelse og maktøking – med utgangspunkt i egen evne. (Fermann 2001:200). Alt i alt er ikke skillet mellom de to retningene så store, de viktigste særtrekkene er Waltz' fokus på sikkerhetsdilemmaet, versus Morgenthau's vektlegging av maktbegjær. For Waltz er det den politiske organiseringen av det internasjonale systemet som forklarer dets utseende, mens Morgenthau's knytter utseendet til den menneskelige natur. Til tross for denne uenigheten avviser begge tradisjonene enhver form for politisk endring eller politiske reformer, begge anser slike tiltak som naive. Det er imidlertid ett særtrekk ved Waltz' teori som skiller seg fra Morgenthau's, nemlig at den danner et grunnlag for visse testbare hypoteser. Den antatt viktigste av disse er effekten av systemets maktfordeling på stabilitet og fred (Robinson 2001:327).

Innad i nyrealismen går det et skille mellom defensiv og offensiv realisme. Defensiv realisme kom på banen mot slutten av 1970-tallet med Waltz' berømte utgivelse. Denne varianten blir også gjerne omtalt som strukturell realisme. Waltz anser ikke stormakter som iboende aggressive selv om de har et stort ønske om makt, fokuset er heller overlevelse. Når alt kommer til alt er statenes sikkerhet det aller viktigste. Det internasjonale samfunnet og dets anarkiske utseende tvinger imidlertid statene til å følge nøye med på maktbalansen seg i mellom (Mearsheimer 2001:19). Samtidig understreker Waltz at det internasjonale systemet ikke kan brukes som en unnskyldning for stormakter til å opptre offensivt for å styrke egen makt. Ifølge Waltz



er det heller motsatt. Anarkiet oppfordrer stater til å handle defensivt og bevare maktbalansen og posisjonen i systemet, i stedet for å forstyrre den. For Waltz trumfer balanse offensivitet (Mearsheimer 2001:19-20).

John Mearsheimer er kjent som en av de fremste tilhengerne av den andre retningen av strukturell realisme, nemlig offensiv realisme. I likhet med defensiv realisme er statenes stadige kamp for overlevelse det aller viktigste innenfor teoriretningen, nøkkelen til overlevelse er i følge Mearsheimer makt. Innenfor offensiv realisme stiller man seg skeptisk til status quo-tankegangen som defensiv realisme preges av. Dette fordi det internasjonale systemet gir statene betydelige incentiver til å utnytte mulighetene, og disse fordelene veier opp for kostnadene. Statenes ultimate mål er hegemoni, derfor må mulighetene utnyttes, hevder Mearsheimer (2001:21).

I lys av denne presentasjonen blir min realistiske antakelse som følger:

*Barentssamarbeidet er karakterisert av at statene forfølger sin egeninteresse og fokuserer på sikkerhet; Norge som en småstat og Russland som en regional stormakt. Dette påvirker størrelsen og samarbeidets potensielle kontaktflater. På bakgrunn av dette vil landene bare opprettholde samarbeidet så lenge begge parter anser at det som hensiktsmessig – som igjen gjør Barentssamarbeidet skjørt.*

### 3 Barentssamarbeidet – intensjoner og utvikling

Sovjetunionens kollaps og den påfølgende vanskelige tiden i Russland utover 1990-tallet førte til et internasjonalt svekket Russland. I Norge ble denne svekkelsen sett som en historisk anledning til å redefinere det bilaterale forholdet landene i mellom. Det ble et sentralt mål å engasjere Russland i en bredest mulig dialog og et omfattende regionalt samarbeid. Siktemålet var å sikre stabilitet og forutsigbar utvikling i nord. Opprettelsen av Barentssamarbeidet inngikk i dette. Dette samarbeidet skulle blant annet fokusere på samfunnsutvikling, og trekke fokuset bort fra de tradisjonelle militære og sikkerhetspolitiske spørsmålene (Zysk 2015:557). I dette kapitlet vil jeg gjennomgå de viktigste trekkene ved Barentsregionens utvikling, og det historiske forløpet til samarbeidet. Videre vil jeg gjennomgå noe av den kritikken som Barentssamarbeidet har vært gjenstand for, før jeg vil presentere hva som er de viktigste samarbeidsflatene i Barentssamarbeidet i dag, 23 år etter opprettelsen.

Den euro-arktiske regionen (heretter kalt Barentsregionen) strekker seg over et område på 1.755.800 km<sup>2</sup> fra Uralfjellene i øst til Norskehavet i vest. Regionen består av fire land med til sammen 13 administrative enheter: Kainuu, Lapland, Oulo i Finland; Finnmark, Troms og Nordland i Norge; Arkhangelsk, Karelen, Komi, Murmansk og Nenets i Russland; Norrbotten og Västerbotn i Sverige (Staalesen 2012:23). Barentsregionen er miljømessig svært sårbar, rik på naturressurser og har en strategisk viktig betydning. Her bor det omlag 5,5 millioner innbyggere, noe som gjør den til den mest folkerike regionen i Arktis. Kombinasjonen av disse faktorene i tillegg til at det er et av Europas mest militariserede områder, tilsier at det knytter seg store nasjonale sikkerhetspolitiske interesser til området. Dette grenseområdet er EUs og Schengens yttergrense, her møtes Norge, Russland og Den europeiske union (Staalensen 2012:23; Rafaelsen 2012:9).



### 3.1 Barentssamarbeidet blir til

Ideen om en Barentsregion vokste frem mot slutten av 1980-tallet, men det var først utover 1990-tallet at initiativet fremsto som et konkret utenrikspolitisk prosjekt (Goldin 2015:615). Helt frem til midten av 1980-tallet var Arktis delt mellom øst og vest. Fraværet av interaksjon mellom stater og befolkningen i nordområdene hadde i hovedsak sammenheng med den spente sikkerhetspolitikken som rådet. Regionen ble ansett som et følsomt militært teater hvor kultur, økonomi, politikk og andre interesser kom i andre rekke (Åtland 2008:290).

Den første antydningen til at dette skulle endre seg kom 1. oktober 1987 – en dag som i ettertid har blitt stående som et tidsskille mellom øst og vest og den spente situasjonen som hadde utviklet seg i Arktis. Frem til denne dagen hadde det vært et begrenset samarbeid på tvers av grensene i nord<sup>9</sup>. Etter et brudd mellom president Ronald Reagan og generalsekretær Mikhail Gorbatsjov på et toppmøte i oktober 1986, vokste bekymringen for mulig kommunistisk ekspansjon og propaganda i Vesten. På bakgrunn av den spente situasjonen ble Murmansk valgt som talerstol overfor verdenssamfunnet

<sup>9</sup> For en grundig gjennomgang av samarbeidet mellom Norge (Sør-Varanger kommune, Finnmark fylkeskommune og fylkesmannen) og Sovjetunionen før etableringen av Barentssamarbeidet se Landsem (2013).

og de nord-europeiske landene da 70-årsjubileumet til Oktoberrevolusjonen skulle markeres. Intensjonen med denne strategiske vendingen var å redusere spenningen på den nordlige halvkule (Smirnov 1998:42-43). I sin berømte Murmansk-tale lanserte Gorbatsjov blant annet sikkerhet, økonomi og miljøspørsmål som egnede temaer for multilateralt samarbeid. Initiativene var en integrert del av *perestrojkaen*, hvor invitasjonen til nedrustning mellom øst og vest og dialog i Arktis ble lansert (Åtland 2008:290). Denne talen markerte vilje til endring, og en del av de lanserte temaene er en del av samarbeidsområdene i Barentssamarbeidet i dag (Landsem 2013:45; Pettersen 2002:17).

Konseptet Barentssamarbeidet ble lansert med brask og bram av utenriksminister Thorvald Stoltenberg på Troms Arbeiderparti sitt årsmøte i Tromsø den 25. april 1992 (Landsem 2013:102). I forkant av møtet hadde Stoltenberg presentert Barents-ideen i sin helhet overfor sin russiske kollega Andrej Kozyrev. Kozyrev var kjent som en vestvendt politiker med et godt personlig forhold til Stoltenberg, og han stilte seg umiddelbart positiv til et regionalt samarbeid over grensene i nord. President Boris Jeltsin var på sin side opptatt av å styrke de russiske regionene, og ga sin støtte til ideen. Stoltenberg diskuterte forslaget med utenriksministrene i Sverige og Finland, som også støttet planen (Goldin 2015:617; Landsem 2013:96). Samtidig som Stoltenberg og det norske Utenriksdepartementet arbeidet med utformingen av Barentssamarbeidet, jobbet Finland med en visjon om å styrke Nordkalottsamrådet til en "Storkalott". Nordmennene kom finnene i forkjøpet. I over 20 år hadde Finland, Norge og Sverige formelt arbeidet sammen i Nordkalottsamrådet før Barentssamarbeidet ble en realitet. Den kalde krigen hadde satt en effektiv stopper for et eventuelt sovjet-russisk medlemskap i Nordkalottsamrådet. Da jernteppet falt ble Arkhangelsk og Murmansk, som ønsket å delta i samarbeidet forespeilet muligheten for deltakelse i deler av samarbeidet som observatører. Før denne beslutningen ble fattet var ideen om Barentssamarbeidet plantet, og russerne grep sjansen. Det må samtidig nevnes at det formelle Nordkalottsamrådet ikke var noe folk flest assosierte seg med. Samarbeidet slet med å skaffe til veie nok økonomiske midler til å gjennomføre sine felles prosjekter, og hadde et generelt svakt fotfeste (Pettersen 2002:16).

Med Barentssamarbeidet vokste det frem en stor entusiasme. En barentsentusiasme. Denne entusiasmen var fundert på to aspekter. For det første skulle man få i stand et formelt samarbeid i nord der også Russland var deltaker. For det andre var det noe banebrytende med den fremtredende rollen regionene ble gitt, et perspektiv som Nordkalottensamarbeidet manglet (Landsem 2013:107; Pettersen 2002:19).

Barents-initiativet var et resultat av bekymring i Norge andre nordeuropeiske stater. Nordvest- Russland var et tungt militarisert område, og det var derfor et sterkt ønske om å bevare landet stabilt, og aller viktigst et stabilt Nordvest-Russland. Bekymringen for en eventuell forverring av de økonomiske og politiske forholdene på russisk side kunne få skjebnesvangre følger, det var derfor avgjørende å minimere disse. Etableringen av et regionalt samarbeid på tvers av landegrenser var et viktig element i denne stabiliseringspolitikken (Goldin 2015:616). Et annet viktig fokus var å redusere trusselen mot miljøet og å minske ulikheten i levestandard mellom innbyggerne i regionen. Det er gjerne tre stikkord som går igjen for å konkretisere målet med samarbeidet: *normalisering*, *sivilisering* og *regionalisering*. Fokuset på normalisering øves i hovedsak i grenseområdene mellom øst og vest. Forholdet til den russiske grensen skulle bli like normalt som grensene mellom de nordiske landene, og øvrige europeiske naboland. Med sivilisering skulle områdets betydelige militære utsende dempes. For det tredje skulle Barentssamarbeidet bidra til å styrke regionenes innflytelse overfor sentrale myndigheter (Hønneland og Jensen 2008:11).

### 3.2 Norsk- russiske relasjoner og pomorhandelen

Historisk har forholdet mellom Norge og Russland vært preget av to ulike verdensbilder, med hver sine nasjonale interesser og indre dynamikk. Landene består av ulike folkegrupper, kultur og språk, samtidig de er naboer som er tett knyttet til hverandre. Dette gode naboskapet mellom de to nasjonene strekker seg helt tilbake til Det gamle Rus, pomorforbindelsen, Russlands tidlige anerkjennelse av norsk uavhengighet i 1905, den humanitære hjelpen som Fridtjof Nansen organiserte for de sultrammede i Volgaområdet, de sovjetiske styrkenes frigjøring av Nord-Norge fra tysk okkupasjon og Norges anerkjennelse av Russland som suveren stat 1991 (Smirnov 1998:4).

I det litterære verket *Russland kommer nærmere* presiseres det at grunnlaget for norsk-russisk samkvem i nord primært må knyttes til havet – havets ressurser og den gjensidige avhengigheten dette bidro til (Schrader m. fl. 2014:60). Barentshavet er som kjent et svært fiskerikt havområde, og oppblomstringen av sesongfiske langs kysten oppstod så tidlig som på 1500-tallet. Allerede mot slutten av 1600-tallet foregikk det såkalt "russehandel" i Varanger (Niemi 1992:12 i Schrader m. fl. 2014:63). Russerne hadde meg seg mel, gryn og andre varer som de byttet i fisk fra nordmennene. På 1700- og 1800-tallet fikk dette kystfisket en kraftig oppsving, og det var ikke uvanlig at russerne seilte vestover og inn i norsk farvann for å fangste. Dette resulterte i pomorhandelen, en handelsvirksomhet mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland. I tiden frem til den russiske revolusjonen i 1917 vokste det frem et velutviklet handelssamarbeid mellom kystbefolkningen på norsk og russisk side. Denne perioden kalles gjerne for pomorhandelen eller pomorforbindelsen. "Pomorje" betyr landet ved havet eller "kystlandet" og pomorene er kystfolk med tilholdssted i områdene rundt dagens Arkhangelsk oblast. Komplementaritet og gjensidig avhengighet kjennetegnet handelen og var kjernen i det stabile naboforholdet mellom de to landene helt frem til begynnelsen av 1900-tallet (Schrader m. fl. 2014:63).

Det er særlig i Barents-sammenheng at den historiske kontakten mellom øst og vest fremheves <sup>10</sup>. Flere har stilt seg noe undrende til det sterke fokuset Utenriksdepartementet har hatt på historie. Historien har spilt en viktigere rolle i kampanjen for Barentsregionen i Norge enn i de andre nordiske landene som deltar i samarbeidet. Noen vil kanskje argumentere for at fokuset på fortid hos det norske Utenriksdepartementet hadde sammenheng med legitimeringen av prosjektet. På en annen side kan det argumenteres for at de norsk-russiske relasjonene i nord er rikere og mer mangefasettert enn hva som er tilfelle for Sverige og Finland. Det er såles ikke overraskende at historien blir brukt på denne måten, skriver Nielsen og Myklebost (2014:17), men man kan stille spørsmålsteget ved hvorvidt det er riktig å gjøre det. I forbindelse med legitimeringen kommer gjerne kritikerne på banen, de opplever Barentsregionen som en politisk oppfinnelse, og anser det sterke fokuset på pomortiden som en utnyttelse av historien. Fremhevingen av pomorrelasjonen har også vært essensiell i forbindelse med det sentrale aspektet "Barents-identitet" har hatt i

---

<sup>10</sup> Se eksempel Utenriksdepartementet (1993:92)

samarbeidet. En region der innbyggerne har en klar følelse av "oss" versus "dem" som står utenfor, har vært viktig (Hønneland og Jensen 2008:11-12). Russlandkjenner Geir Hønneland er en av dem som har kommet med flere innvendinger til dyrkingen av historien. For det første, sier han, var pomorhandelen både sped og geografisk begrenset. Historikere har pekt på at nordmenn og russere møtte hverandre med vesentlig skepsis og en viss fremmedfrykt. De hadde en del felles ord og uttrykk, men disse ble benyttet fordi det var hensiktsmessig i handelssituasjonen. For det andre baserer Barents-retorikken seg på en feilaktig antakelse om at 70 år med kommunisme i Russland er det som i hovedsak skiller skandinaver og russere i nordområdene. Grunnen til skillet i Barentsregionen er mer kompleks og handler hovedsakelig om skillelinjen mellom vestlig og slavisk-ortodoks sivilisasjon i Europa. På den tiden hvor man i Vest-Europa startet en prosess for et sekulært samfunn som skilte stat og kirke, utviklet Russland seg etter mongolenes tilbaketrekning til et autokrati med ulik grad av brutalitet. Argumentet om at det var kommunismen, i utgangspunktet en vestlig oppfinnelse, som skilte innbyggerne i nord holder rett og slett ikke vann, skriver Hønneland (2005:119).

### 3.3 Bilateralt samarbeid i nordområdene

#### *Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen*

Nabolandene Norge og Sovjetunionen/Russland har lang tradisjon for samarbeid i nord. Det best etablerte samarbeidet oppstod midt under den kalde krigen, og er et historisk eksempel på samarbeid mellom øst og vest i en tid preget av alt annet godt samarbeidsklima. Så tidlig som på 1950-tallet begynte norske og sovjetiske havforskere å samarbeide om regulering av fisket i Barentshavet (Hønneland og Rowe 2010:79). Det var imidlertid utviklingen i havretten utover 1970-tallet som førte de to landene sammen i et etablert bilateralt samarbeid. I 1975 på FNs tredje Havrettskonferanse ble man enige om å utvide kyststatenes jurisdiksjon til 200 nautiske mil, og disse nye områdene ble kalt økonomiske soner. Samme år undertegnet Norge og Russland en samarbeidsavtale som førte til etableringen av en blandet fiskerikommisjon (Hønneland og Rowe 2010:79-80). I forbindelse med opprettelsen tok de to landene i fellesskap på seg ansvaret å forvalte de økonomisk viktige fiskebestandene i Barentshavet

(Hønneland og Rowe 2010:12-13). Til tross for både opp og nedturer må fiskerisamarbeidet mellom de to landene kalles en suksess, og den nordøstarktiske torsken i Barentshavet er i dag den største torskestammen i verden.

### *Flaggskipene i norsk nordområdepolitikk den første tiden etter kald krig*

Mer eller mindre samtidig med Barentssamarbeidets tilblivelse og Sovjetunionens kollaps dukket det opp en rekke nye samarbeidsflater mellom Norge og Nordvest-Russland. Det bilaterale miljøvernsamarbeidet ble etablert i 1988 og organisert i en blandet norsk-sovjetisk miljøvernkommissjon. Det var den kraftige forurensningen fra nikkilverket i Petsjenga på grensen til Norge som gjorde det naturlig for norske myndigheter å ta tak i oppfordringen fra Gorbatsjov året før. Hovedmålet ved oppstarten av dette samarbeidet var å kartlegge de miljø- og helsemessige konsekvensene av utslippene, videre å arbeide for en reduksjon. I 1990 bevilget regjeringen Syse 300 millioner kroner til modernisering av nikkilverket (Hønneland og Rowe 2010:14). En bevilgning som skapte mye hodebry og mange møter over en lang periode. Etter mye motgang, trakk Norge i 2009 tilbake bevilgningen, etter at nikkilverket fortsatt ikke hadde tatt tak i utslippene; russerne var rett og slett ikke interessert i modernisering (The Independent Barents Observer 2016b)

Første halvdel av 1990-tallet var den mest intense perioden i den norsk-russiske miljøvernkommissjonen, og hovedårsaken var atomsikkerhet. Allerede på første kommisjonsmøte kom atomsikkerhet opp som tema, selv om dette ikke var en del av samarbeidsavtalen. Påstandene om dumping av radioaktiv avfall i Barents- og Karahavet bekymret nordmennene, og det ble gjennomført tre internasjonale undersøkelser fra 1992 til 1994 (Hønneland og Rowe 2010:67-68). Etter hvert som atomsikkerhet opptok stadig mer plass i det norsk-russiske miljøsam arbeidet, ble temaet overført til Utenriksdepartementet i 1995 og tre år senere ble det opprettet en egen blandet kommisjon for atomsikkerhet (Hønneland og Rowe 2010:60). Ved inngangen av inneværende tiår var hovedtendensen i miljøvernkommissjonen at arbeidet nå knytter seg til havmiljø og det grensenære samarbeidet, og de store prosjektene som ble lansert på 1990-tallet har gradvis blitt nedtonet og utfaset (Hønneland og Rowe 2010:70-71). Barentssamarbeidet ble aldri en stor aktør på miljøsidan, til tross for iherdig innsats.



Mye av grunnen til dette var at de nordiske samarbeidslandene ikke var villige til å bidra med økonomisk støtte via Barentssamarbeidet og arbeidsgruppene, men heller fokuserte på sine egne bilaterale prosjekter med Russland (Hønneland og Rowe 2010:62).

På Barentsrådets møte i 1998 ble det besluttet at helsespørsmål skulle få en mer fremtredende rolle i det regionale samarbeidet. Smittsomme sykdommer i Russland ble på midten av 1990-tallet nok en bekymring i Norge ved naboen i øst. Særlig skremmende var oppblomstringen av multiresistente bakterier som følge av mangelfull behandling av tuberkulosepsyke og økningen av HIV/AIDS i Russland. Dette resulterte i Barents helseprogram i 1999. I programmet sitter det norske representanter fra Helsedepartementet, Utenriksdepartementet, Barentssekretariatet og andre helsemyndigheter. I 2002 var det fra norsk side blitt tildelt prosjektmidler for omlag 50 millioner kroner til helseprogrammet (Hønneland 2005:92). Til tross for en viss skepsis overfor vestlige hjelpeorganisasjoner og WHO fra russisk side, har programmene vært preget av en stor grad av enighet mellom norske og russiske prosjektpartnere. Da luften gikk litt ut av Barentssamarbeidet mot slutten av 1990-tallet ble helsesamarbeid ansett som en god mulighet for å gjenreise optimismen, noe som i ettertid ser ut til å ha fungert (Hønneland 2005: 98-99; Hønneland 2005:103).

### 3.4 Kirkenes-erklæringen

Den 11. januar 1993 ble ideen om Barentssamarbeidet en realitet. Da møttes utenriksministere og representanter fra de fire landene i Barentsregionen i Kirkenes, samt Island, Danmark og Europakommisjonen for å signere dokumentene som konstruerte Barentsregionen. Under signeringen var også Tyskland, Storbritannia, Frankrike, USA, Nederland, Italia, Polen, Japan og Canada tilstede. Disse landene har i dag observatørstatus på møtene. Med denne signeringen ble Barentsrådet etablert<sup>11</sup> (Smirnov 1998:5). Samtidig med utenriksministermøtet ble Protokollen undertegnet av fylkesordførerne, lenshovdingene og guvernørene i regionen, samt en representant for Samerådet, og med dette var opprettelsen av Barents regionråd et faktum. Regionrådet

---

<sup>11</sup> Europakommisjonen anser seg selv som observatør, selv om de undertegnet erklæringen (Pettersen 2002:13).

har blitt utvidet flere ganger siden opprettelsen, og består i dag av 13 territorielle enheter (Landsem 2013:111).

Kirkeneserklæringen pekte ut miljø, økonomisk samarbeid, teknologisk og vitenskapelig samarbeid, regional infrastruktur, urfolk, utveksling innen utdanning og kultur, og turisme som de sentrale samarbeidsområdene for Barentssamarbeidet (Pettersen 2002:89-92). Helse kom til kort tid etter at erklæringen var undertegnet. I juni 2013, tjue år etter at Kirkeneserklæringen ble undertegnet, ble en ny erklæring vedtatt. Denne erklæringen er en videreføring av den forrige med økonomisk vekst og miljø som noen av fokusområdene (Barentsinfo 2013). I regionen er det bosatt tre ulike urfolksgrupper, og dette gjenspeiles i Barentssamarbeidet av en sterk urfolksrepresentasjon. Samene er den største gruppen og lever i alle de fire landene. Nenetserne holder i hovedsak til Nenets autonome okrug, mens vepserne holder til i Karelen (Barentsinfo 2014:1).

### 3.5 Organiseringen av Barentssamarbeidet

I denne delen vil jeg kort gjennomgå den formelle strukturen i Barentssamarbeidet. Barentsrådet (Barents Euro-Arctic Council, BEAC) er det høyeste offisielle organet i Barentssamarbeidet, og tilhører det mellomstatlige nivået. Her møtes representanter fra de faste medlemmenes utenriksdepartement. Formannskapet roterer mellom Norge, Finland, Russland og Sverige, og varer i to år. Møtene på utenriksministernivå holdes hver gang formannskapet roterer. Norge var det første landet til å lede Barentsrådet etter opprettelsen (Barentscooperation 2016a; Regjeringen 2014c). Mellom utenriksministermøtene i Barentsrådet, blir arbeidet organisert av embetsmenn i de seks medlemslandene og EU-kommisjonen. Denne gruppa, embetsmannkomiteen (Committee of Senior Officials, CSO) er underlagt Barentsrådet og har møter fire til fem ganger i året. Embetsmennene er også stedfortredere i Barentsrådet. Komiteen drøfter saker av betydning for samarbeidet, forbereder møtene i Barentsrådet og opprettholder kontakt mellom det sentrale og regionale nivået. De ulike arbeidsgruppene i Barentssamarbeidet er blitt etablert for å støtte Embetsmannskomiteen (Hønneland 2005:48; Barentscooperation 2016b).

Regionrådet (Barents Regional Council, BRC) består av representanter fra de 13 fylkene og regionale enhetene i Barentsregionen. Det er Protokollen som avgjør strukturen,

målsettingen og det regionale samarbeidet. Regionrådet bidrar til å identifisere de regionale behovene, har kapasitet til å utføre grenseoverskridende prosjekter, samt samarbeide om implementeringen av fellesprogrammene (Barentscooperation 2016c).

### 3.6 Barentssekretariatene

I oktober 1993, kun måneder etter at Kirkeneserklæringen ble undertegnet ble det norske Barentssekretariatet opprettet. Sekretariatets rolle har endret seg i takt med utviklingen i Barentssamarbeidet. Barentssekretariatet er et bilateralt organ, og inngår derfor ikke i Barentssamarbeidets formelle struktur. Sekretariatet skulle i utgangspunktet fungere som tilrettelegger for det første norske formannskapet i Barents regionråd (Fløtten 2005:10). Da regionrådet møttes i 1994 fremmet Norge forslag om å gjøre Barentssekretariatet til et permanent organ for samarbeidet. Dette initiativet fikk ikke støtte fra de andre deltakerne og da Norrbottens len i 1995 tok over formannskapet fulgte sekretariatsfunksjonen med til Luleå i Sverige. Dette til tross, Norge fortsatte å finansiere sekretariatet i Kirkenes, som fikk ansvaret for å følge opp de norske interessene (Goldin 2015:621). Frem til 2008 hadde sekretariatet en viktig støttefunksjon for det praktiske tilretteleggingsarbeidet både for Regionkomiteen, Regionrådet og arbeidsgruppene. Dette skyldes at Det norske Barentssekretariatet var den eneste offentlige institusjonen i Barentssamarbeidet med en permanent organisasjon og øvrige ressurser for slike oppgaver (Fløtten 2005:10). I 1998 ble sekretariatets eierskap overført til de tre nordligste fylkene, og det er nå et interkommunalt selskap (Barentssekretariatet 2016a).

I 2008 fikk det norske Barentssekretariatet avlastning da det internasjonale Barentssekretariatet (International Barents Secretariat, IBS) ble opprettet med fast tilholdssted i Kirkenes. IBSs fremste oppgave er å bidra med teknisk støtte for de multilateralt koordinerte aktivitetene innenfor Barentssamarbeidet, og arbeider tett både med Barentsrådet og Regionrådet. Videre bidrar de til at overgangen mellom formannskapene går best mulig. (Barentscooperation 2016d).

I dag er det norske Barentssekretariatet et viktig støtteorgan for fellesprosjekter innenfor Barentsregionen, med norsk-russiske bilaterale prosjekter som tyngdepunkt (Goldin 2015:620). Sekretariatet får hvert år 30 millioner kroner fra

Utenriksdepartementet som skal fordeles til norsk-russiske samarbeidsprosjekter<sup>12</sup>. Videre skal de virke som et kompetansesenter på norsk-russiske forhold, og gjøre kjent hvilke muligheter og utfordringer som befinner seg i Barentssamarbeidet. Barentssekretariatets grunnpilar er folk-til-folk-samarbeidet. Prosjektene går i hovedsak til støtte av idrettsarrangement, organisasjonsliv, kulturinstitusjoner og næringsliv (Barentssekretariatet 2016b).

### 3.7 Barentsbegeistring i bølgedaler

Tiden etter 1993 var Barentssamarbeidet preget av entusiasme og stor optimisme, gjerne kalt "den store barentsbegeistringen" i norsk politikk. I omtale av Barentssamarbeidet var det viktig å utvise stor tiltro til at drømmene og visjonene kunne bli til virkelighet. Fra norsk side var samarbeidet et prestisjeprosjekt og det ble tilført betydelige økonomiske midler. I begynnelsen var det særlig hensynet til miljøet som skulle gjennomsyre prosjektene i Barentssamarbeidet, og den store barentsbegeistringen la rammer for hvordan man taklet miljøproblemene i Nord-vest Russland. Bildet av Vest-Russland som et miljømessig katastrofeområde, preget av sosial nød og sykdom blir gjerne omtalt som elendighetsdiskursen (Hønneland og Jensen 2008: 17-18; Hønneland 2005:111). Inntrykket av et stakkarslig Russland gjorde at Norge kunne ta på seg rollen som den gode hjelper. På russisk side ble ikke denne hjelpen like godt mottatt. Følelsen av at den rike naboen i vest trodde at man var enda noen hakk fattigere enn man i virkeligheten var, var ydmykende (Hønneland 2005:111).

Rundt midten av 1990-tallet vokste det frem et stemningsskifte i norsk-russisk politikk. Flere av de spektakulære satsningene hadde mislyktes og Barentssamarbeidet ble av mange betraktet som en fiasko. Utover 2000-tallet var hovedsatsingen i Barentssamarbeidet folk-til-folk-prosjekter, mens de store næringsprosjektene ble tonet ned. Atomsikkerhet var fortsatt den største enkeltsatsingen i nordområdepolitikken ved inngangen av 2000-tallet. Trenden var den samme, selv om bevilgningene var noe mindre enn i begynnelsen (Hønneland og Jensen 2008:26). På midten av 2000-tallet ble Nordområdene med Jonas Gahr Støre som utenriksminister erklært som det viktigste

---

<sup>12</sup> I februar 2015 ble det klart at Utenriksdepartementet økte totalbevilgningen til Barentssekretariatet med 18 millioner kroner sammenlignet med forrige treårsperiode. Med dette blir totalbevilgningen til sekretariatet 140 millioner kroner for de neste tre årene (Barentssekretariatet 2015).

strategiske satsningsområdet i norsk utenrikspolitikk, i kombinasjon med vellykkede helseprosjekter bidro det til å ro samarbeidets rykte i land. Samtidig vokste det frem et nytt engasjement knyttet til det store russiske oljeeventyret i nord. Vestlige aktører så gode muligheter til å bidra med kompetanse i Barentshavet, både for utvinning og beredskap. Denne positive stemningsbølgen var ikke helt ulik begeistringen som oppstod i etterkant av opprettelsen av samarbeidet ti år tidligere (Hønneland 2005:130-131). Noen år senere viste det seg imidlertid at det ikke ble noe felles oljeutvinningsprosjekt av Sjtokman i Barentshavet. Gassprisene hadde falt betraktelig og det ble ikke lenger ansett som forsvarlig å gå videre med prosjektet. I juni 2012 ble prosjektet lagt på is (Hønneland og Moe 2015:587-588).

I september 2010 ble det undertegnet en avtale i Murmansk som virkelig brakte ny gnist inn i forholdet. Avtalen avsluttet 40-års forhandlinger om en delelinje i Barentshavet, og man var nå enige om avgrensning av hav og havbunn fra Varangerfjorden til ytterkanten av de to statenes kontinentalsokkel (Jensen 2015:568). I november 2010 inngikk Norge og Russland et annet historisk samarbeid, nemlig grenseboeravtalen. Med to historiske avtaler i havn på rappen, var engasjementet i utenriksdepartementet stort da Norge overtok formannskapet i Barentssamarbeidet i 2011 – og man så frem mot 20-års markering av Barentssamarbeidet i 2013. Denne stemningen fikk seg en alvorlig knekk i begynnelsen av 2014 med Russlands anneksjon av Krimhalvøya og urolighetene i Ukraina.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Uttalelsen fremkom under et intervju med en UD-byråkrat.

## 4 Interesser, ulikheter og roterende konstellasjoner

I dette kapitlet vil jeg presentere de viktigste funnene fra intervjuene. Dataene fra intervjuene vil være det viktigste empiriske materialet og vil bli supplert med uttalelser fra budsjettproposisjoner for budsjettårene 2010-2016. Bakgrunnen for at jeg går lenger tilbake i budsjettproposisjonene enn 2014 er for å undersøke strømninger i Barentssamarbeidet i tiden før Ukrainakrisen. På den måten kan jeg avklare hvilke trender Barentssamarbeidet var preget av før 2014, for å få et mer avklart bilde av hvor utslagsgivende hendelsene på Krim har vært. Ved å støtte meg på proposisjonene vil grunnlaget for analysen komme tydeligere frem, samtidig som jeg får belyst hvordan Utenriksdepartementet uttaler seg om utviklingen i den aktuelle perioden. Proposisjonene vil bidra til å avdekke eventuelle endringer i forholdet mellom Norge og Russland, samt belyse hvorvidt mine informanternes opplevelser stemmer overens med den offisielle norske politikken. En slik oppbygging av analysen mener jeg vil styrke påliteligheten til både analysen og oppgaven som helhet. I de tilfellene hvor jeg opplever min egen empiri som utilstrekkelig, vil oppgaven støtte seg på litteratur innenfor fagfeltet. Kapitlets oppbygging tar grovt utgangspunkt i intervjuguiden i kombinasjon med sentrale begreper fra det teoretiske rammeverket, og funnene vil bli presentert på bakgrunn av denne struktureringen. Det har tidvis vært utfordrende å velge ut den viktigste empirien og kategorisere den under riktig variabel, ikke minst fordi de viktigste hendelsene ligger så nært hverandre i tid – i tvilstilfeller har jeg derfor forsøkt å fokusere på den empirien som ligger nærmest de ulike variablene. Som nevnt i innledningskapitlet har jeg valgt å ikke skille ut Ukrainakrisen som en separat uavhengig variabel, men snarere undersøke hvordan krisen har påvirket norske og russiske interesser og hvilke konsekvenser endringene har hatt for Barentssamarbeidet. De øvrige variablene betraktes som alternative uavhengige variabler, altså andre forhold enn Ukrainakrisen som også kan tenkes å ha hatt betydning for utviklingen av Barentssamarbeidet.

I empirikapitlet har jeg lagt vekt på å plassere utsagnene fra intervjuene i en helhetlig tekst. For meg har det vært viktig at hver enkelt informants uttalelser kommer tydelig frem i empirien, i den grad det lar seg gjøre. Språklig ville nok teksten hatt bedre flyt dersom utsagnene hadde blitt presentert i en helhetlig tekst, noe jeg har forsøkt å gjøre innimellom. Imidlertid anser jeg den valgte oppbyggingen som ryddig og respektabelt

overfor dem som har bidratt i intervjuene. Dette grepet gjør det også tydelig for leseren hvor et utsagn begynner og slutter.

#### 4.1 Norske interesser og Ukrainakrisen

*”Etter den kalde krigen måtte man finne en mekanisme for å samarbeide med Russland. På grensen mellom Norge og Russland var det den gangen det største velstandsgapet over en grense i hele verden. Tanken var at man skulle bidra med bistand til Russland, og dette skulle igjen bidra til et mer stabilt Russland. I forbindelse med dette var det et håp om at Russland skulle bevege seg i en mer demokratisk retning [...] En annen tanke var at med et multilateralt samarbeid stod man sterkere overfor Russland enn kun bilateralt.”*

Med dette utsagnet fra en UD-byråkrat (informant 4) begynner jeg med å presentere de norske interessene i Barentssamarbeidet. Et stabilt, demokratisk Russland har lenge vært en uttalt interesse fra norsk side. Med verdens største land i geografisk målestokk som nabo, har det alltid vært viktig for Norge at denne naboen er stabil og naboskapet er godt. En interesse som ble tydelig signalisert i budsjettproposisjonene frem til 2012: “[det er] en grunnleggende norsk interesse at Russland utvikler og styrker demokrati, rettstat, menneskerettigheter og respekterer de grunnleggende prinsippene for internasjonal rettsorden” (Prop. 1 S 2009-2010:11). Denne formuleringen blir repetert i tilsvarende proposisjon året etter, dog i en noe moderert utgave: “Det er i norske interesser at Russland utvikler og styrker demokrati [...]” (Prop. 1 S. 2010-2011:11) I budsjettproposisjonen for 2012 er ordlyden endret. Da fokuseres det på at Russland selv har en “egeninteresse av å utvikle sitt demokrati” (Prop. 1 S 2011-2012:11). Fra og med 2013 blir ikke demokrati og demokratiutvikling i Russland nevnt som en norsk interesse overhodet. Denne symboltunge endringen setter jeg i sammenheng med politiske hendelser i Russland, et tema jeg vil komme nærmere inn på utover kapittelet. I flere av intervjuene har Barentssamarbeidets fokus på bistand som inngangsport for samarbeidet med Russland kommet opp. En russlandskjenner sier det slik når vi kommer inn på temaet: “Hvis målet til Utenriksdepartementet er demokrati i Russland – så fungerer ikke bistanden fra norsk side. Hvis målet derimot er dialog – så fungerer den ypperlig” (informant 6).

I hvilken grad Barentssamarbeidet er sikkerhetspolitikk, vurderer informantene noe ulikt. I et intervju uttales det: “Det diskuteres ikke sikkerhetspolitikk i Barentssamarbeidet” (informant 4). En russlandsforsker fortsetter:

*"Barentssamarbeidet er sikkerhetspolitikk på et indirekte plan, men nei, det er ingen sikkerhetspolitiske diskusjoner i samarbeidet. Visst er det slik at man antar at kulturell forståelse og kjennskap til hverandre bidrar til mindre spenning, men det er vanskelig å måle det. Og det er lite trolig at det vil ha noen betydning i en virkelig konflikt"* (informant 8).

I forbindelse med Barentssamarbeidets sikkerhetspolitiske rolle kommer det til overflaten et lite skille mellom det sentrale og regionale nivået: "Det er en generell trend på regionalt nivå at man ikke tenker på samarbeidet som sikkerhetspolitikk. Samtidig er Barentssamarbeidet et velfungerende bredt regionalt samarbeid, noe som er viktig for Norge med tanke på sikkerhetspolitikk" sier en tidligere ansatt i Barentssekretariatet (informant 5). Alle informantene anser Barentssamarbeidet som sikkerhetspolitikk, men i ulik grad, samtidig presiseres det at sikkerhetspolitikk ikke blir nevnt av verken Norge eller Russland. "Barentssamarbeidet oppleves hovedsakelig som et soft-security-prosjekt, men det uttales ikke på russisk side" (informant 5). "Tanken er at regionalt samarbeid bidrar til tillitsbygging. Sagt på en annen måte: Russland og Vesten samarbeider – noe som gjør verden tryggere" (informant 4).

Informantene er unisont enige når det kommer til de restriktive tiltakene, Russlands handlinger på Krim var av en slik karakter at Norge måtte markere dem. Dette fremkommer også i budsjettproposisjonene: "Norge må reagere når grunnleggende prinsipper i folkeretten brytes. De restriktive tiltakene mot Russland er nødvendige som reaksjon på Russlands brudd på grunnleggende internasjonale spilleregler, bred internasjonal tilslutning gir tiltakene legitimitet og gjør dem mer effektive" (Prop. 1 S 2015-2016:14). Ukrainakrisen i 2014 gjorde det nødvendig for norske myndigheter å vurdere hvordan det bilaterale samarbeidet med Russland skulle se ut fremover. En UD-byråkrat bekrefter at det en kort tid var oppe til vurdering i UD hvordan og om man skulle fortsette Barentssamarbeidet etter 2014. Imidlertid kom de frem til at: "Barentssamarbeidet er et forum hvor man opplever at samarbeid er uproblematisk, og at Norge ikke ønsker å stå i veien for et fortsatt samarbeid i nord" (informant 3). En annen UD-byråkrat fortsetter:

*"Man har blitt enige om at de friksjonene landene opplever seg i mellom på andre områder, ikke skal påvirke Barentssamarbeidet, og dette har man lyktes med. Videre er det praktiske resultatet av de restriktive tiltakene økonomi, og dermed blir ikke Barentssamarbeidet rammet i særlig grad"* (informant 4).



Dette utsagnet får støtte i fjorårets budsjettproposisjon: "Folk-til-folk-samarbeidet som er bygd opp på tvers av grensen mellom Norge og Russland vil fortsatt støttes. Det skal ikke stå på Norge. Det er viktig å bevare møteplasser med Russland i nord" (Prop. 1 S 2015-2016:15).

Blant mine informanter synes det å være et gjennomgående inntrykk at Barentssamarbeidets praktiske politikk i liten grad har blitt påvirket av de siste års hendelser. Samtidig fremkommer det at relasjonen mellom landene er mer anspent og at ambisjonsnivået har sunket. "Mange er lei av Russland. Tidligere hadde man en grunnleggende idé om at Russland kunne bli bedre. Nå er det lite positivitet å spore i Russland, sett med norske øyne" (informant 8). Denne uttalelsen får støtte hos en UD-byråkrat:

*"Den politiske interessen på norsk side har dabbet litt av den siste tiden. Delelinjeavtalen, grenseboeravtalen og 20-års jubileet til Barentssamarbeidet kom nærmest samtidig, i tillegg hadde Norge formannskapet i Barentsrådet. De viktige milepælene er oppnådd og forholdet til Russland har blitt annerledes. Det er ikke lenger håp om banebrytende nye løsninger i overskuelig tid. En gang var tanken at man skulle få til mer og mer, og bli tettere og tettere, denne forventningen har lagt seg" (informant 4).*

Denne opplevelsen bekreftes også i budsjettproposisjonen fra Utenriksdepartementet: "[D]e endringene vi ser i Russland får betydning for Norges forhold til landet (2015-2016:15).

En tidligere ansatt i Barentssekretariatet uttaler at noen politikkområder i Barentssamarbeidet er preget av mindre fremgang de siste årene. Dette gjelder det:

*"politiske samarbeidet på regionalt nivå, og de praktiske arbeidsgruppene. Miljøspørsmål ble nedgradert fra nasjonalt politisk nivå til byråkratisk nivå da miljøvernminister Sundtoft avlyste et møte med sin russiske kollega<sup>14</sup>. Samtidig er det vanskelig å vite i hvor stor grad dette skyldes Ukraina og de restriktive tiltakene, ettersom miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland har stått i stampe de siste årene" (informant 5).*

Denne trenden bekreftes delvis i et annet intervju: "kritikerne sier det er vanskelig å fylle alle samarbeidsflatene med innhold, ettersom det ikke alltid kommer like mye konkret ut av det. Dette gjelder hovedsakelig de regionale arbeidsgruppene som jobber mellom de store møtene" (informant 3).

---

<sup>14</sup> For mer informasjon se for eksempel (NRK 2014)

*"På den annen side er det verdt å merke seg hvor godt Barentssamarbeidet har fungert etter 2014 sammenlignet med stemningen i Den nordlige dimensjon<sup>15</sup>. Eksempelvis har de i Den nordlige dimensjon ikke klart å gjennomføre et ministermøte som var berammet våren 2015 ennå, altså ett år senere. Et vesenstrekk mellom de to organene er EU-kommisjonens tilstedeværelse i Den nordlige dimensjon" (informant 4).*

Barentssamarbeidet er viktig, ikke minst etter Ukrainakrisen. Samtidig merker man en større grad av avmålthet i tiden etter 2014. Både proposisjonene og dataene fra intervjuene presenterer de samme tendensene. "Barentssamarbeidet og samarbeidet med Russland i nord representerer [...] sentrale strategiske interesser for Norge. Det operative Barentssamarbeidet og det grensenære samarbeidet med Russland er viktige elementer i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland" (Prop. 1 S 2013-2014:12). Ordlyden i tilsvarende proposisjon har to år senere blitt noe mer nøktern:

*Norge ønsker et godt og konstruktivt forhold til Russland. Samarbeidet med Russland videreføres på viktige områder. Det betyr fortsatt deltakelse av Russland i Arktisk Råd, Barentssamarbeidet og andre fora. Og det betyr at Norge og Russland må samarbeide om saker hvor Norge har sterke egne interesser: fiskeriforvaltning, atomsikkerhet, miljø og sikkerhetssamarbeid i arktiske kyst- og havområder (Prop. 1 S 2015-2016:15).*

En UD-byråkrat beskriver den norske politikken etter 2014 slik:

*"Norges politikk overfor Russland etter Krimkrisen kjennetegnes av en to-pilars politikk. På den ene siden fordømmes Russlands handlinger i Ukraina, og militært samarbeid er mer eller mindre nedlagt. På den andre siden fortsetter samarbeidet på flere områder: fiskeri, miljø, atomsikkerhet, SAR [Search and Rescue] Incsea [Incidents at Sea Agreement], folk-til-folk og regionalt samarbeid. I tillegg skal Arktisk råd, Barentssamarbeidet, Den nordlige dimensjon og Østersjøsamrådet bestå" (informant 4).*

Hva de restriktive tiltakene angår er den offisielle norske holdningen at: "Norge kan ikke stå alene når vårt naboland undergraver europeisk sikkerhet og skaper en farlig situasjon i våre nærområder, den største sikkerhetspolitiske utfordringen Europa har stått overfor siden murens fall" (Prop. 1 S 2015-2016:13). I intervjuene har alle informantene vært unisont enige om at Norge ikke hadde noe annet valg enn å markere

---

<sup>15</sup> Samarbeidet ble etablert i 1999 og er et likeverdig partnerskap mellom EU, Island, Norge og Russland. Canada og USA er observatører. Formålet er å koordinere samarbeidet mellom disse aktørene i det nordlige Europa. Det samarbeides om miljø, helse og velferd, transport og logistikk (Stortinget 2008-2009).

folkerettsbruddet og innføre de restriktive tiltakene på lik linje med EU og USA. En russlandskjenner uttaler det slik:

*Vi markerer på denne måten både overfor de allierte og Russland, at vi er en alliert. Georgia 08<sup>16</sup> ikke et alternativ. I 1949 signerte Norge Atlanterhavspakten og ble medlem av NATO. Husk: Folkeretten er ikke noe som er viktig for de store landene, det er de små landene som i liten grad har anledning til å beskytte seg selv, som har mye å tjene på at folkeretten blir fulgt. De restriktive tiltakene påvirker ikke Barentssamarbeidet, utover enkeltprosjekter. Hvis det har gjort noe har det bare bidratt til å gjøre samarbeidet viktigere (informant 6).*

Georgiakrigen i 2008 brukes av flere informanter som årsaksforklaring på hvorfor det var så viktig at Norge reagerte på hendelsene i Ukraina.

*"Den gangen ønsket man raskt å gå tilbake til sine vante omgangsformer, og Norge gikk tidlig inn for å gjenopprette samarbeidet med Russland. Vi ønsker ikke at Russlands handlinger i Ukraina skal gjentas andre steder, derfor er det nødvendig med en tydelig markering" (informant 3).*

Samme informant fortsetter: "

*I 2014 var det viktig for Norge å markere avstand til den russiske fremtreden på Krim og det ble derfor ikke holdt et eneste møte på utenriksministernivå mellom Norge og Russland. Det har gradvis blitt flere, men antallet er lavt, og de fleste holdes på statssekretærnivå" (informant 3).*

### *Oppsummering*

De norske interessene i Barentssamarbeidet har i liten grad blitt påvirket av Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene. Den praktiske politikken går hovedsakelig som før og man har fra norsk side vært opptatt av å skjerme det bilaterale samarbeidet i denne internasjonalt krevende perioden. Samtidig har det norske ambisjonsnivået i Barentssamarbeidet sunket etter 2014. De norske sikkerhetspolitiske interessene i Barentssamarbeidet fremstår mer eller mindre uforandret, men det har vært viktig for Norge å følge de alliertes politikk når det kommer til fordømmelsen av Russlands handlinger på Krim. Videre ser det ut til at man fra norsk side i større grad enn tidligere fokuserer på de samarbeidsområdene hvor Norge har sterke egne interesser.

---

<sup>16</sup> I august 2008 brøt det ut en kortvarig krig mellom Georgia og Russland etter at Georgia forsøkte å gjenerobre kontrollen over to utbrytterrepublikker. Etter denne konflikten kuttet NATO og Russland sitt samarbeid for en kortere periode, men Norge og Russland opprettholdt sine bilaterale forbindelser (Christensen 2011:74).

## 4.2 Russiske interesser og Ukrainakrisen

Det er en gjennomgående forståelse blant informantene om at Barentssamarbeidet er viktigere for Norge enn Russland, samtidig sammenfaller de russiske samarbeidsflatene med de norske på flere områder<sup>17</sup>. I mange tilfeller er landenes mål for et samarbeidsprosjekt sammenfallende, men veien dit er gjerne svært ulik. I intervjuene har det russiske fokuset på det konkrete blitt trukket frem som en gjenganger. Etter endte bilaterale samtaler eller møter i arbeidsgrupper i Barentssamarbeidet må russerne alltid "ha med seg noe tilbake" til sin region eller sitt kontor som kan illustrere hva de fikk ut av samtalen. "Det være seg 14 mil ny vei, eller 12 nye arbeidsplasser" (informant 5). "Betydningen av avtaler i Russland er stort, Russland er aktive når det foreligger en avtale" (informant 3).

Barentssamarbeidet trekkes frem som en god arena for Norge å samarbeide med Russland. Denne opplevelsen virker det også som russerne har, og "begge land er opptatte av Barentssamarbeidet, spesielt i disse tider" (informant 3). "Russland er politisk isolert, de er derfor opptatt av en normalisering, og vil gjerne ha møter. Fra russisk side er man opptatt av Barentssamarbeidet som en arena hvor de ikke skal stenges ute" (informant 4). "På nasjonalt nivå har Russland vært svært ivrige og de legger opp til tre ministermøter i løpet av året" (informant 7). Utenriksminister Sergej Lavrov og hans engasjement for Barentssamarbeidet blir nevnt i flere intervjuer. "I 2015 reiste Lavrov til Oulo for å overta formannskapet i Barentsrådet<sup>18</sup>, en handling man ser positivt på fra norsk hold" (informant 4). Høsten 2014 var han tilstede ved markeringen for frigjøringen av Øst-Finnmark, her skal han ha ytret følgende: "Nå må vi jobbe hardt for at samarbeidet skal bestå". Informanten som fortalte om denne hendelsen anser Lavrovs uttalelse som en liten trussel – "inntil et visst punkt kan vi fortsette på denne måten, men vi kan ikke vite om Barentssamarbeidet blir rammet på lang sikt" (informant 5).

Til tross for utfordrende tider konstaterer informantene at det er mye vilje til samarbeid å spore blant russiske samarbeidspartnere, også på regionalt nivå. En ansatt i Barentssekretariatet uttaler:

---

<sup>17</sup> For en utdypning av dette, se for eksempel Goldin (2015:622-623).

<sup>18</sup> Russland leder Barentsrådet i perioden 2015 – 2017 (Barents Euro-Arctic Council 2016).

*"Både guvernører og myndighetspersoner uttrykker et ønske om stabilitet, tillit, sikkerhet og ønske om stor åpenhet i prosjekter. Generalkonsulatet i Kirkenes er fortsatt ivrige til tross for de restriktive tiltakene, og Barentssamarbeidet er inne i en god periode med Russland i formannskapet" (informant 1).*

"De russiske interessene i Barentssamarbeidet har variert over tid, nå som ledere av formannskapet arbeider de med tre hovedtemaer: transport og logistikk, klima og miljø, kultur og turisme" (informant 4). Fra norsk side anses dette som gode prioriteringer. "Fra russisk side ser man også at samarbeidet bidrar til fred i regionen" (informant 1), og "russerne viser med dette at de kan samarbeide i lys av sine handlinger på Krim. I så måte har Barentssamarbeidet blitt viktigere for Russland", sier en russlandskjenner (informant 6).

Samtidig som man på begge sider ser betydningen Barentssamarbeidet har, er det liten tvil om at det er betydelige ulikheter mellom Norge og Russland når man kommer til interesse og interessesfærer.

*"Russland er den eneste naboen vi må bruke tid og ressurser på, mens Russland har ganske mange flere utfordrende naboer enn Norge og Finland. Russland er medlem av G8<sup>19</sup>, og landet har mye større interesser i Tyskland og USA. Imidlertid virker det som om Russland har fått sansen for Norge og det vi har fått til i Russland. De liker måten vi jobber på, og likte nok at Norge var den aktive part på 90-tallet" (informant 3).*

Barentssamarbeidet står overfor en utfordrende tid, dette er likevel ikke nytt. Som omtalt i forrige kapittel har samarbeidet vært preget av opp- og nedturer siden begynnelsen. I et intervju med en russlandsforsker trekkes det frem at man:

*"på russisk side har vært skeptisk og mistenksom til Barentssamarbeidet, også på 90-tallet. U-hjelpsperspektivet og ulike hjelpetiltak var velkomment, men førte også til en følelse av underlegenhet. I tillegg var det nok en del nordmenn som ikke oppførte seg optimalt i møte med russere på den tida. Russland har alltid vært et lukket samfunn, og har slitt og sliter med å forstå intensjonen og godheten fra norsk side. Selv om tiltakene kun er ment som hjelp og godhet fra norsk side, uten andre baktanker enn å hjelpe. Dette har ikke endret seg etter at man har fått et etablert barentssamarbeid. Fra norsk side har man ikke opparbeidet seg så mye goodwill som håpet. På russisk side har man tenkt at Norge har handlet ut fra egeninteresse. I noen ekstreme tilfeller har det blitt tolket som at Norge har imperialistiske ambisjoner i Russland (informant 8).*

---

<sup>19</sup> Forfatteren gjør oppmerksom på at Russland siden våren 2014 har vært suspendert fra G8-samarbeidet som følge av annekasjonen av Krim (DN 2014)

På lokalt nivå i Barentssekretariatet opplever de imidlertid at Barentssamarbeidet bidrar til mye goodwill, og at russerne er positive til sekretariatet. "Barentssekretariatet oppleves som et ressurscenter også på russisk side. I senere tid har vi opplevd økt tillit fra russisk side" (informant 1).

Selv om Russland har opptrådt uforutsigbart i sine nære naboland de senere årene, er inntrykket av Russland i nordområdene mer positivt:

*"I nordområdene har Russland over lang tid fremstått sivilisert og vist respekt for Havretten, grensestrukturer og offshoreaktivitet. I lys av urolighetene i Ukraina og på Krim har det vært viktig for Russland å fremstå sivilisert. På sentralt nivå anses Barentssamarbeidet som et fredsskapende prosjekt, det regionale nivået i Nordvest-Russland er mer som Sør-Varanger, det er et gjensidig ønske om å få i stand et nærings samarbeid og detaljhandel"* (informant 6).

### *Oppsummering*

Til tross for at Barentssamarbeidet alt i alt er viktigere for Norge enn Russland, synes samarbeidet viktig også på russisk side. Det er viktig for Russland å bli ansett som en seriøs aktør i Nordområdene, og Barentssamarbeidet er et ledd i dette. Videre har Barentssamarbeidet vært en av få arenaer hvor Russland ikke har blitt politisk isolert til tross for sine handlinger i Ukraina og på Krim. Siden 2015 har Russland hatt formannskapet i Barentsrådet her har de vært tydelige i sine prioriteringer og konsentrert seg om at dette skal være en god periode for Barentssamarbeidet.

### 4.3 Norsk regjeringsskifte i 2013

I forbindelse med de restriktive tiltakene har det vært viktig for Norge å fremstå på linje med Vesten. Dette for å markere en tydelig avstand overfor Russland, uten å provosere for mye. Når det er sagt, har det blitt påpekt av mine informanter at "Norge nærmest taler med to tunger i sin relasjon til Russland" (informant 8). "Russland opplever en skarp og negativ retorikk fra Norge, likevel fortsetter samarbeidet, dette synes Russland er litt dobbeltsidig" (informant 3). Den sittende regjeringen og utenriksministeren spesielt, har valgt en rimelig krass retorisk linje overfor Russland, en retorikkbruk som er noe krassere enn man kanskje har vært vant til fra tidligere utenriksministere. En tale

som illustrerer dette er innlegget utenriksminister Børge Brende holdt på Kirkeneskonferansen 2015:

*"Det Russland vi har grense til bare noen kilometer herfra, er også det Russland som bruker militær makt mot sitt nabofolk i Ukraina. Norge kan ikke akseptere slik politikk [...] Å forsvare folkerettens prinsipper om at rett skal gå foran makt er grunnleggende viktig, ikke minst i et nordområdeperspektiv. Vi står overfor et Russland som nekter sitt eget sivile samfunn å operere fritt. Som nekter å samarbeide med organisasjoner blant annet her i Norge. Flere av dere er her i salen har fått erfare dette" (Brende 2015).*

I forbindelse med arbeidet til denne oppgaven var jeg selv til stede på årets Kirkeneskonferanse. Mange av dem jeg kom i snakk med der, var opprørte over innlegget utenriksminister Brende holdt året før, noen gikk så langt som å kalle det en skandale. Talen har også blitt nevnt av flere informanter i forbindelse med intervjuene, og blir dratt frem som lite heldig. Særlig fordi den som måtte forsvare den russiske politikken på konferansen var guvernør Marina Kovtun fra Murmansk. Flere har nevnt at det opplevdes som taktløst av en minister å holde en såpass usminket tale overfor en regional politiker. Det ser imidlertid ut til at den krasse tonen Brende valgte den første tiden etter annekasjonen av Krim har blitt mer forbeholden etter hvert.

*"Under Kirkeneskonferansen i 2015 var Brende veldig tydelig og skarp i kritikken av Russland. Under årets Kirkeneskonferanse hadde kritikken dempet seg masse. Dette så man også med Rogozins stopp på Svalbard i 2015, da ble det masse oppstyr i norsk presse og reaksjoner fra UD. I år da tsjetsjenske styrker mellomlandet på Svalbard, fikk dette nærmest null oppmerksomhet<sup>20</sup>. Ikke lenger så brennhett – eller så velger man andre arenaer å ta det opp på" (informant 5).*

En annen informant fortsetter: "politikere har dempet kritikken, Brende fikk mye kritikk fra lokalt næringsliv i fjor, han var mye mer avbalansert i år" (informant 1).

Er det imidlertid grunn til å tro at Norge ville opptrådt på en annen måte med en annen regjering? Blant informantene er det en utbredt oppfatning om at det er "større tverrpolitisk enighet om Barentssamarbeidet nå enn tidligere, selv om det uttales at Barentssamarbeidet i utgangspunktet er en "Arbeiderpartibaby". Historisk har dette ofte gjenspeilet seg i at overføringene til Barentssamarbeidet har vært lavere når Høyre har sittet i regjering" (informant 5). Her skiller den nåværende regjeringen seg ut, "i Brendes

---

<sup>20</sup> For mer utfyllende informasjon, se Barentsobserver (2015) og The Independent Barents Observer (2016a)

første statsbudsjett som utenriksminister økte overføringene til Barentssekretariatet med seks millioner. Bakgrunnen for dette løftet var imidlertid etterslep” (informant 3)<sup>21</sup>

I et av intervjuene hevdes det at ”Arbeiderpartiet selv mener de ville ha opptrådt noe annerledes overfor Russland, dersom de var i regjering. De ville også ha innført sanksjonene, men de ville trolig vært ivrigere på samarbeid og opptrådt mildere på andre måter” (informant 8). En UD-byråkrat utdyper:

*”Da Russland annekterte Krimhalvøya i februar 2014 skjedde det kun måneder etter at regjeringen Solberg<sup>22</sup> var blitt utnevnt. Den nye regjeringen hadde derfor ikke fått fundert et samarbeid med Russland ennå. Og det er som kjent enklere kritisere noen man kjenner enn motsatt. Dette førte til at kritikken fra norsk side ble vanskeligere. Jonas Gahr Støre som var utenriksminister fra 2005 – 2012 hadde et godt etablert forhold til den russiske utenriksministeren. Den rødgrønne regjeringen trekkes frem som mer pragmatisk, mens den sittende kanskje er litt mer idealistisk. Selv om det her bare er snakk om nyanseforskjeller. Samtidig må det understrekes at bakgrunnen for sanksjonene og den harde kritikken fra norsk side var Russlands handlinger på Krim, hvilke parti som sitter i den norske regjeringen er derfor ikke av særlig betydning” (informant 3).*

Dette understrekes samtidig i et annet intervju at: ”Nordområdesatsingen ligger fast, og den er det viktigste i norsk utenrikspolitikk. For øvrig er norsk utenrikspolitikk lite påvirket av partipolitikk” (informant 4).

### *Oppsummering*

Blant informantene er det en klar oppfatning av at det norske regjeringsskifte i liten grad har hatt noen betydning for samarbeidet i Barentsregionen. Videre fremkommer det at Barentssamarbeidet i mindre grad enn tidligere er påvirket av partipolitikk. Det påpekes at en del av uttalelsene fra Brende den første tiden tidvis var i overkant krasse, og at en annen utenriksminister muligens ville valgt en mer diplomatisk taleform.

## 4.4 Folk-til-folk-samarbeid og sivilt samfunn i et autoritært Russland

Mulighetene til å drive folk-til-folk-samarbeid mellom Norge og Russland har over tid blitt vanskeligere. Utviklingen går helt tilbake til år 2000 da Vladimir Vladimirovitsj

---

<sup>21</sup> Som nevnt i forrige kapittel

<sup>22</sup> Regjeringen Solberg ble utnevnt i statsråd 16.oktober 2013 (Regjeringen 2014d)



Putin ble valgt som president. Siden den gang har stadig mer makt havnet i hendene hans og et håndfull nære allierte i Kreml<sup>23</sup>. Den regionale makten har stadig blitt svekket, og det har foregått en ensretting av den politiske debatten og opposisjonelle medier er blitt minimert (Jørgensen og Hønneland: 2013:156-157; Hønneland og Rowe 2010:39). Denne trenden ble kraftig intensivert i mai 2012 etter at Putin ble gjenvalgt som president. Menneskerettighetsorganisasjoner og flere eksperter mener det i rekordfart har blitt innført flere lover som innskrenker alternative stemmers rettigheter og ikke-statlige organisasjoners handlingsrom. Noen av disse lovene er: forbud mot positiv omtale av homofili overfor mindreårige; lover som begrenser forsamlings- og demonstrasjonsretten og lov mot støtende innhold på internett (Aftenposten 2015). For Barentssamarbeidet er det særlig den nye agentloven som skaper hodebry. Denne loven rammer nasjonale organisasjoner så vel som internasjonale. Den sterke begrensningen av det sivile samfunnet i Russland trekkes frem av informantene som en stadig større utfordring for norske politikere og andre i samkvem med russere. Dette kommer også til uttrykk i budsjettproposisjonene: "Menneskerettighetssituasjonen i Russland gir grunn til økende bekymring. Derfor vil vi fortsette å engasjere oss i menneskerettigheter og Russlands forpliktelser på dette feltet, og støtte styrking av rettsstat, sivilt samfunn og en fri presse" (Prop. 1 S 2014-2015:15).

I intervjuene fremkommer det at bekymringen for det sivile samfunn i liten grad er et tema på regionalt nivå:

*"Man snakker ikke om den norske bekymringen for sivilt samfunn og menneskerettigheter på regionalt nivå. På 90-tallet var det mer fokus på demokratibygging osv. Det var imidlertid enklere da, russerne var på den tiden villige til å lære og høre – slik er det ikke lenger. Nå har det utviklet seg en unnfallenhet på nord-norsk nivå, og man snakker mer om idrettsarrangement og lignende. Samtidig har Norge og Russland fått en generasjonserfaring med Barentssamarbeidet, og man har lært hva som er verdt å bruke krefter på" (informant 5).*

Agentloven trekkes frem som den fremste utfordringen i dagens folk-til-folk-samarbeid.

"En del organisasjoner forsvant fra kartet etter at loven ble innført. [Vi i]

---

<sup>23</sup> Det er vanlig å referere til det russiske presidentembetet og presidentadministrasjonen som Kreml. Denne betegnelsen kommer fra det gamle historiske festningsverket som ligger i hjertet av Moskva - (Moskovskij Kreml'). Kreml' betyr festning på russisk. Det er vanlig å referere til denne festningen i omtale av presidentembetes hovedsete – denne betegnelsen ligger også til grunn i denne oppgaven (Remington 2006:61).

Barentssekretariatet må bare akseptere dette og fortsette å være åpne. Bruke dialog og manøvrere der vi kan – selv om mulighetene til å manøvrere er blitt færre”, uttaler to ansatte i Barentssekretariatet (informant 1 og 2).

*”Agentloven påvirker hvilke områder det samarbeides om. Russland sier det samme som Norge, til tross for de klare innstramminger mot sivilt samfunn. RAIPON [Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East] paraplyorganisasjonen for urfolk i Russland er blitt ”gongofisert”<sup>24</sup>. Russiske myndigheter har innsatt en ny ledelse som er regimetro<sup>25</sup>. På miljøsidan har det også vært en del taktikkbruk” (informant 4).*

”Med agentloven har det blitt færre aktuelle partnere å samarbeide med i det sivile samfunnet for norske aktører. Nordisk ministerråd la ned sine kontor i Russland etter at de ble pålagt å registrere seg som agent<sup>26</sup>” (informant 4). En annen informant fortsetter: ”I 1993 var det store forskjeller på hver side av grensa. Det hersket en bølge av positivitet over hele verden om at Russland kom til å utvikle seg til det bedre, men russiske myndigheter vil ikke ha et sivilt samfunn” (informant 8).

”Næringssamarbeid er et annet samarbeidsområde som har fått vanskeligere vilkår de siste årene gjennom innstramminger til organisasjoner” (informant 4). Samtidig skal det sies at næringssamarbeid mellom regionene har vært vanskelig siden Barentssamarbeidets spede begynnelse.

*”I starten hadde man høye forventninger til store resultater, denne optimismen har lagt seg. Kombinasjonen av innstramminger i maktvertikalen og begrensningen av det sivile samfunn har i fellesskap senket ambisjonene på norsk side, og man har fått en mer realistisk forventning av hva man kan få til” (informant 8).*

Lovene som ble innført i 2012 kom i etterkant av Dmitrij Medvedevs presidentperiode, en periode som med norske øyne anses som svært fruktbar og positiv med tanke på norsk– russisk samarbeid. Det kan tyde på at hans fireårsperiode som president gjorde overgangen i 2012 og nye politiske innstramminger ekstra markant. ”Norge opplevde en voldsom opptur med Medvedev, han sa de riktige tingene, eksempelvis: ”vi er opptatt av

---

<sup>24</sup> Informantens eget uttrykk

<sup>25</sup> Hendelsen det refereres til fant sted i 2013 da urfolkaktivist Pavel Sulyandziga vant første valgongang under den sjuende kongressen for RAIPON. Før andre valgongang måtte han imidlertid trekke sitt kandidatur etter en samtale bak lukkede dører. I neste valgongang vant kandidaten som er kjent for å være svært regimetro (Barents Observer 2013).

<sup>26</sup> I mars 2015 besluttet Nordisk ministerråd å legge ned sine kontorer i St. Petersburg, Kaliningrad, Murmansk, Petrozavodsk og Arkhangelsk på ubestemt tid, etter at kontoret i St. Petersburg ble gitt status som ”utenlandsk agent” av russiske myndigheter (Nordisk samarbeid 2015).

rettstat-utvikling og sivilt samfunn". Dette førte til en bedre atmosfære landene i mellom. Nå er det vanskelig" (informant 3). "Den politiske situasjonen gjør det vanskelig å legitimere økonomiske prosjekter i Russland. Det argumenteres for dette i større grad enn tidligere" (informant 8). Russland har over lengre tid beveget seg stadig lenger bort fra demokratiet som styreform, og landet har fått flere autoritære trekk. Interne faktorer i den russiske innenrikspolitikken ser ut til å komme til uttrykk på noen spesifikke områder innenfor Barentssamarbeidet, en informant uttaler: "både mediepolitikken, NGO-lovgivningen [ikke-statlige organisasjoner] og de restriktive tiltakene generelt påvirker" (informant 6).

I et av intervjuene bidrar en russlandskjenner med en forklaring på hvorfor det sivile samfunnet i Russland har vært utsatt for såpass store utfordringer de siste årene.

*"Påtrykket om sivilt samfunn fra utenlandske organisasjoner opplevdes som en trussel for dem som satt med makta – dermed gikk de inn for en strengere lovgivning mot disse. Her har Putin lært av historien, de utenlandske NGO-ene som skulle bidra til demokratiutvikling under Gorbatsjov medvirket til et opprør som førte til Sovjetunionens fall. Dette har ikke Putin glemt, og det kan forklare litt av hvorfor Putin innførte disse lovene (informant 6)*

*Med agentloven må frivillige russiske organisasjoner som får utenlandsk støtte eller som samarbeider med utenlandske organisasjoner registrere seg som agenter "innostrannye agenty" [utenlandske agenter]. Et veldig negativt ladet uttrykk på russisk, med sterke assosiasjoner til sovjettida. Hvis du blir regnet som en slik agent, har du en voldsom lovgivning i nakken, som kan sette omtrent alle former for kjepper i hjulene dine. Det være seg skatt, leieavtaler osv. Denne vilkårlige håndhevingen av loven fører til liten eller ingen forutsigbarhet" (informant 6).*

I forbindelse med det regionale samarbeidet, trekkes det frem at Russland er en sterkt sentralisert stat: "Sentralisering i Russland er et problem i seg selv. Barentssamarbeidet ble realisert i en svært desentralisert periode av Russland, kanskje det ikke hadde vært mulig å gjennomføre bare noen år senere da Russland ble mer sentralisert. I Russland skal det ikke være noen incentiver nedenfra. Når det er sagt har Barentssamarbeidet også delvis vært styrt fra oven – fra Oslo. Men hele det russiske samfunnet styres ovenfra og ned" (informant 8). Denne uttalelsen støttes av en regional informant:

*"Det regionale nivået har mistet mye makt de senere år. Det har utviklet seg en vertikal maktstruktur i Russland. Dette har ført til at en del avtaler faktisk må sendes til Moskva for godkjenning, og det er ikke alltid de regionale avtalene blir godkjent på sentralt hold. En slik politikk påvirker beslutningene som blir tatt. En*

*annen utvikling er at guvernører og andre myndighetspersoner de senere årene har blitt nektet av sentrale myndigheter å dra til Norge, dette er en helt ukjent problemstilling for norske fylkesordførere” (informant 5).*

### *Oppsummering*

Utviklingstrekkene i det politiske systemet i Russland og arbeidsvilkårene for det sivile samfunnet har endret utseendet på folk-til-folk-samarbeidet. I senere tid har det i stadig større grad blitt fokusert på ukontroversielle tema som sport og idrettsstevner. Temaer som menneskerettigheter og sivil samfunn vies mye mindre oppmerksomhet på regionalt nivå sammenlignet med tidligere. Det fremkommer både i intervjuene og budsjettproposisjonene at den autoritære utviklingen som har funnet sted i Russland over lengre tid, har ført til stadig større utfordringer for Norge på flere politikkområder. Utviklingen har resultert i en dreining av de norske politiske interessene i en mer strategisk retning.

### 4.5 Satsingen på russisk forsvar

Russland har de siste årene styrket landets forsvar kraftig<sup>27</sup>. En satsing som tidvis har fått mye oppmerksomhet i norsk media. I fjorårets budsjettproposisjon uttrykkes det slik: ”Regjeringen følger nøye med på militære prioriteringer på russisk side. [...] Selv om faren for en alvorlig krise fortsatt må anses som liten, er det avgjørende at vi fra norsk side er årvåkne, har god situasjonsforståelse og høy operativ evne” (Prop. 1 S 2015-2016:15). I hvilken grad satsingen på russisk forsvar påvirker Barentssamarbeidet vurderer informantene ulikt. På den ene siden poengteres det at:

*”den heftige remilitariseringen av Kolahalvøya ikke kan anses som et plusstegn. Dette i kombinasjon med en kraftig propagandamaskin på politisk nivå, bidrar til å skape et fiendebilde av Norge og NATO som påvirker folk. Over tid vil dette fiendebildet befeste seg som en tro om at Norge har ondsinnede hensikter med Russland” (informant 5).*

Fiendebilder trekkes frem av i flere intervjuer, en russlandsforsker sier det slik:

---

<sup>27</sup> Det ble høsten 2008 kunngjort av den russiske forsvarsminister Serdjukov at Russlands væpnede styrker skulle få nytt materiell, delvis ny struktur og at vilkårene for tjenesten og soldatopplæringen skulle bedres. Forbedringene på struktur og personellsiden skulle være gjennomført innen 2012 og moderniseringen av materiell innen 2020 (Kolbin i Hakvåg m.fl. 2011:8). Oppgraderingen på cirka 1100 milliarder kroner skal gå til nyanskaffelser (VG 2008).

*”Jo vanskeligere forholdene er internt, desto viktigere er det med fiendebilder. Samtidig fremholdes det at problemet for Russland er EU, ikke NATO. EU er stort, bredt – Russland skjønner ikke EU, vi vet jo heller ikke helt hva EU er. Det legger under seg så uendelig mye, politikk, markeder og institusjoner. Hvor slutter EUs innflytelse? Russland skjønner NATO. De vet hvilke land som er medlemmer, hvor mange raketter de har osv. Økte bevilgninger til det russiske forsvaret er en del av det overordnede bildet som kan påvirke samarbeidet, men det har ingen direkte betydning” (informant 8).*

Mer eller mindre alle informantene synes å være enige om at de økte bevilgningene til Nordflåten ikke er en trussel for verken Norge eller Barentssamarbeidet. ”Det er Russlands handlinger på Krim som har endret det sikkerhetspolitiske bildet” (informant 4).

Informantene med regional tilknytning er også avslappet til den økte militære satsingen. De opplever at:

*”Russland er som det alltid har vært når de reiser til Russland for å handle, ta seg en fredagspils eller gå på spa. Folk i Kirkenes er vant til den militære tilstedeværelsen i Petsjenga og Sputnik - slik har det alltid vært” (informant 2).*

I et intervju blir det påpekt at den ”økte satsingen på forsvar i Russland er en gjenopprettelse av etterslep til normalnivå, og selv det norske forsvaret har vært positive til at russerne får bedre kontroll på det militære utstyret sitt” (informant 6). En UD-byråkrat nyanserer bildet ved å peke på et annet perspektiv: ”den økte aktiviteten gjennom Den nordlige sjørute og mer oljeaktivitet i regionen gjør det nødvendig med utbedringer av Nordflåten. Russlands mangel på isfrie havner gjør at den strategiske ubåtstyrken må ligge der den ligger”. Til tross for de ulike forklaringsfaktorene, bekrefter UD-byråkraten at ”den russiske satsingen på forsvar har bidratt til at det har utviklet seg til en generell usikkerhet i Europa” (informant 4).

### *Oppsummering*

Den økte militære satsningen på Kolahalvøya i Norges nærrområder, ser i liten grad ut til å ha noen effekt på Barentssamarbeidet, heller ikke etter Ukrainakrisen. Gjennom intervjuene bidrar informantene med mange ulike forklaringer på hvorfor det har foregått en økt russisk satsing på forsvar i de senere årene, disse forklaringene knyttes til andre faktorer enn Norge. Samtidig er det ingen tvil om at satsningen bidrar til at

Russland får forsterkede militære kapasiteter. Hvordan denne satsingen utvikler seg er derfor noe man fra norsk side vil følge nøye.

#### 4.6 Det regionale samarbeidet, asymmetrisk størrelsesforhold og nye samarbeid

På regionalt nivå merker man lite til Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene. Man har rett og slett valgt å la denne delen av politikken være en del av den nasjonale politikken, og på sin side fokusert på regionalt samarbeid. Til tross for at de restriktive tiltakene ikke nevnes i møter og bilaterale samtaler på regionalt nivå, legger ikke informantene skjul på at det påvirker den generelle stemningen – ”en elefant i rommet” er en beskrivelse flere har brukt. ”Imidlertid ligger de restriktive tiltakene utenfor det regionale ansvarsområdet, og man velger heller å fokusere på de daglige samarbeidsoppgavene” (informant 1 og 2). ”Barentssekretariatet som på vegne av Utenriksdepartementet fordeler midler til prosjektsøknader innenfor folk-til-folk-samarbeidet opplever at antallet søknader er stabilt – selv om mange spør om det er politisk ukorrekt å søke om midler i disse tider<sup>28</sup>” (informant 1). De restriktive tiltakene ser i liten grad ut til å påvirke de regionale samarbeidsflatene, samtidig ”kan det ha ført med seg en forsiktighet og uforutsigbarhet for nærings-samarbeidet” (informant 3). Flere informanter påpeker at befolkningen i Finnmark er mer negative til de restriktive tiltakene enn befolkningen ellers. ”De som bor nært grensa har vanskelig for å se hele det geopolitiske bildet”, sier en tidligere ansatt i Barentssekretariatet (informant 5). Trass den sterke vektleggingen av regionalt samarbeid i Barentssamarbeidet, ikke minst de to siste årene, synes alle informantene å være skjønt enige om at regionalt samarbeid ikke kan erstatte relasjonen Oslo – Moskva.

Barentssamarbeidet ser ut til å ha aller sterkest fotfeste i Sør-Varanger og Finnmark, og det uttales mer eller mindre enstemmig at interessen og ambisjonene dempes gradvis desto lenger avstanden til den russiske grensen blir. En UD-byråkrat sier: ”Man merker stor forskjell mellom Sør-Varanger og Oslo. Finnmark har også vært pådriver for store deler av politikken i Barentssamarbeidet, dette har de tatt det opp med Oslo, også er det

---

<sup>28</sup> Dette bekreftes i Barentssekretariatet egne årsberetninger. I 2015 mottok sekretariatet 293 søknader, av disse ble 222 bevilget støtte (Barentssekretariatet 2015). I 2014 var tallet 306 søknader, 237 ble innvilget støtte (Barentssekretariatet 2014). I 2013 var det totale antallet søknader 293, av disse fikk 157 støtte (Barentssekretariatet årsmeldinger 2013).

Oslo som har "måttet" gjennomføre møtet" (informant 3). "Det er et stort ønske om å utvikle samarbeidet videre på regionalt nivå. På nasjonalt nivå blir det ikke fokusert på flere prosjekter – i alle fall ikke i denne omgang" (informant 5). Dette bildet nyanseres i et tredje intervju: "Barentssamarbeidet støttes likt mellom sør og nord. Selv om man selvfølgelig vet at det er viktigst på lokalt plan i Finnmark" (informant 4). En regional byråkrat beskriver den regionale interaksjonen slik:

*"I Murmansk og Arkhangelsk blir du slått av det tette samholdet mellom Norge og Russland, århundrelangt samkvem og tradisjoner på begge sider. Pomorhandelen var en av de viktigste bidragene til at vi opplevde vekst i Finnmark. Finnmark ble også frigjort ni måneder tidligere enn de sørlige delene av Norge etter andre verdenskrig"* (informant 7).

Samme informant peker også på den påfallende sterke betydningen hver enkelt guvernør har for Barentssamarbeidet: "Nåværende guvernør i Murmansk, er fra Murmansk, forgjengeren hennes var en karriereguvernør fra Moskva, man merker godt forskjellen på disse to" (informant 7).

Som nevnt i kapittel 3 er et sentralt aspekt i Barentssamarbeidet utjevningen av det asymmetriske størrelsesforholdet. Her spiller regionene en sentral rolle. Hva størrelsen og utstrekningen på samarbeidet angår, blir dette problematisert av en russlandskjenner: "Karelen, Komi og Arkhangelsk utvanner prosjektet og gjør det regionale samarbeidet vanskeligere". I lys av dette opplever informanten at:

*"nordområdepolitikken tidvis i for stor grad er blitt gjort til et nord-norsk prosjekt, noe jeg anser som lite hensiktsmessig. Norge er et lite land, høyt mot nord, vi har alt å tjene på å inkludere størst mulig del av landet i samarbeidet. Dette gjør seg utslag i næringsssamarbeidet, tanken om at Finnmark skulle bidra med et marked til Russland er fjern. I et slikt bilde er Finnmark altfor lite".* (informant 8).

Imidlertid fremholdes det i flere intervjuer, særlig med informanter på regionalt plan, at størrelsesforskjellen har liten betydning. "Selv om Norge er en småstat, oppleves dette helt annerledes på regionalt nivå. Her har man historie for dialog" (informant 7). "Norge bidrar mye økonomisk til Barentssamarbeidet og vi opplever derfor ikke Norge som en småstat" (informant 1). "Norge er premissleverandør, Russland er kjempen og Norge er et lite land, men dette merker man lite til" (informant 4). I et annet intervju er vinklingen noe forskjellig.

*Barentssamarbeidet har et strukturproblem, ved å regionalisere det er det noe mer likeverdig. Størrelsesforskjellen er en utfordring. Sverige og Finland er passive,*

*Norge har hatt ønske om å inkludere dem. En tredje tanke var å knytte Barentsregionen til EU. Dette skulle være den nordlige dimensjonen. Tanken til blant andre Thorvald Stoltenberg var jo at Norge skulle bli medlem av EU. På den måten skulle Norge føre Russland sammen med EU (informant 8).*

Som presentert i teorikapittelet antas det gjerne innenfor liberalismen at samarbeid på et område bidrar til økt samarbeid på andre områder. I hvor stor grad Barentssamarbeidet brøyter vei for nye samarbeid synes informantene å ha ulik oppfatning om. En informant mener at "Barentssamarbeidet på et småskalanivå bidrar til nye samarbeidsflater" (informant 6). Samtidig har det styrket kulturen for samarbeid. "Man kan kanskje si at Barentssamarbeidet bidro til en atmosfære som førte til delelinjen. Grenseboeravtalen er ganske nært knyttet til Barentssamarbeidet" (informant 4). Det blir også pekt på at: "Barentssamarbeidet har bidratt til et bedre samarbeid med urfolk utenfor Barentsregionen" (informant 1). Olje blir trukket frem som et mulig samarbeidsområde for fremtiden. "På oljesiden har det ikke blitt noe samarbeid, men det kan bli det. Selv om Barentssamarbeidet ikke har blitt det næringsmessige samarbeidet som man ønsket" (informant 8).

### *Oppsummering*

På regionalt nivå fortsetter Barentssamarbeidet mer eller mindre som før Ukrainakrisen, selv om stemningen landene i mellom i noen tilfeller har endret seg. Det fremgår videre at engasjementet og ambisjonene er aller sterkest i den nordlige delen av befolkningen. På russisk side fremheves Murmansk som den mest aktive regionen. Fra sentralt hold i Norge anses det fordelaktig for Barentssamarbeidet å inkludere hele landet i større utstrekning enn det som har blitt gjort hittil. Det regionale samarbeidet er viktig for å jevne ut størrelsesforskjellen mellom Norge og Russland. Informantene, særlig på regionalt plan, opplever i liten grad at Barentssamarbeidet er preget av størrelsesforskjellen landene i mellom. I tillegg oppleves de betydelige økonomiske norske overføringene til samarbeidet som en kompensasjon for størrelsesforskjellen. Hva nye samarbeid angår er det vanskelig å peke på nye konkrete samarbeidsavtaler i lys av Barentssamarbeidet. Grenseboeravtalen har relativt klare relasjoner til samarbeidet, ellers har samarbeidet kun i mindre grad bidratt til nye samarbeidsflater.



## 4.8 Kulturaspektet

En sentral motivasjon for Barentssamarbeidet ved opprettelsen var fokuset på kulturutveksling. I lys av et formelt samarbeid, håpet man å gjøre de kulturelle forskjellene mindre.

*”Kulturell ulikhet og språk er en kjempebarriere i Barentssamarbeidet. Det er en altfor stor tiltro til den norske væremåten. Hierarki har en helt annen betydning i Russland. Dette kan dempes ved å møtes ofte. Videre er russiskkunnskap ferskvare. Kunnskapen om Russland fra fem år tilbake er avleggs”* (informant 5).

At det er en markant kulturforskjell mellom landene, belyses av informantene på forskjellige måter.

*”Det er en tydelig språkbarriere, mye tolking. Dette er det gode med sport og idrett. Mange i Norge forventer et mer konservativt russisk samfunn, og blir overrasket over hvor bra det er i Murmansk. Videre har russiske ungdommer blitt inspirert av ungdomsrådsmodellen i Norge, og har adoptert den til Russland”* (informant 1).

Samtidig tilføyes det: ”Kulturforskjellene er der, men de viskes ut jo mer kontakt man har. Vi er klar over hverandres forskjeller, derfor er samkvem viktig” (informant 7). Det er særlig på noen spesifikke områder at kulturforskjellene oppleves mest markante, et av disse er sivilisert samfunn:

*”I Norge er vi opptatt av demokrati og at folket skal bidra, mens i Russland vil de ha en sterk leder. Dette merker man særlig når man tar opp temaet sivilisert samfunn. De mener at frivillige undergraver den stabile staten, mens vi anser staten mer stabil med stor deltakelse fra det sivile samfunn”* (informant 3).

Dette utdypes av en annen informant: ”Myndighetene legger begrensninger på hvem som har rett til å blande seg; det er mye friere på norsk side” (informant 8). Et annet saksområde preget av store kulturforskjeller er miljø. ”Miljødebatten er en voldsom kulturkollisjon, og det er et vanskelig saksområde å samarbeide om. På kultursiden derimot, er det kulturforskjellene som er det interessante” (informant 6).

### Oppsummering

Kulturforskjeller fremstår som en klar utfordring for Barentssamarbeidet, dette kan man delvis få bukt med gjennom tett kontakt og oppdatert kunnskap. Samtidig fremstår forskjellene såpass markante at man til en viss grad bare må innse at vi på noen områder er forskjellige.

## 5 Barentssamarbeidets utvikling i en brytningstid

I dette kapitlet vil jeg vurdere utviklingstrekkene fra forrige kapittel opp mot de teoretiske perspektivene som ble presentert i kapittel 2. Aller først vil jeg imidlertid minne om oppgavens problemstilling:

*Hvordan og i hvilken grad har Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene påvirket Barentssamarbeidet i tiden etter 2014?*

Som det fremkom i empirikapitlet og som jeg vil komme tilbake til i de avsluttende betraktningene synes betydningen av Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene ut til å være begrensede. Dette gjør det noe utfordrende å gjennomføre en analyse kun basert på selve krisen og de restriktive tiltakene. Samtidig fremstår andre utviklingstrekk på norsk og særlig russisk side de senere årene å ha hatt større implikasjoner for Barentssamarbeidet, og disse ser ut til å ha blitt forsterket av hendelsene i Ukraina. Som følge av dette anser jeg det som mest hensiktsmessig å analysere perioden 2010 – 2016 under ett. De teoretiske antakelsene vil i denne delen være strukturerende for analysen, og under hver av disse vil perspektiver fra nyliberal institusjonalisme og nyrealismen bidra.

### 5.1 Barentssamarbeidets utvikling i lys av den liberalistiske antakelsen

*Barentssamarbeidet anses å ha en egenverdi selv om resultatet av samarbeidet går i bølgedaler. Samarbeidet skaper et tillitsforhold mellom partene gjennom sitt betydelige folk-til-folk-samarbeid. Denne kulturutvekslingen gjør frontene mindre steile, og bidrar til samarbeid også på områder som i kortere tidsperioder ikke alltid samsvarer med statenes egeninteresse. Det antas videre at Barentssamarbeidet vil ha en såkalt spill-over-effekt på andre samarbeidsflater mellom Norge og Russland.*

Hva håndfaste implikasjoner av Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene angår, fremstår de begrensede. Det russiske importforbudet og de norske restriktive tiltakene har påvirket henholdsvis eksporten av fisk og dypvannsboring, og har ført til en mer reservert holdning. De restriktive tiltakene kan med dette tolkes dit hen at det har bidratt til en uforutsigbarhet for det norsk-russiske nærings samarbeidet. Utover dette fremstår det praktiske i samarbeidet nærmest uberørt. Ukrainakrisens betydning for det

regionale samarbeidet fremstår mindre signifikant enn på nasjonalt nivå. Hvor man på nasjonalt nivå har vært opptatt av å markere folkerettsbruddet gjennom restriktive tiltak, tydelig retorikkbruk og en generelt noe passiv holdning, har det på regionalt nivå vært viktig å ivareta samarbeidet på en best mulig måte. I Finnmark og Sør-Varanger hvor man har en felles grense med Russland i Pasvik, er det forståelig at ønsket om å la samarbeidet gå mest mulig fri fra Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene, har vært overskyggende. Denne prioriteringen fremstår som vellykket. Innbyggerne i Finnmark merker lite til det politiske skiftet som har skjedd mellom Russland og Norge, og hverdagen og interaksjonen på tvers av grensen fortsetter stort sett som før. I Øst-Finnmark og Sør-Varanger spesielt, virker det som de opprinnelige intensjonene med Barentssamarbeidet på mange måter har blitt en realitet. Det grensenære samarbeidet og folk-til-folk-samarbeidet har i stor utstrekning bidratt til normalisering, regionalisering og stabilisering mellom befolkningen i de to landene. Den utbredte kontakten mellom folk i nord anses fruktbar og viktig, og har skapt et tillitsforhold som er såpass sterkt at det opprettholdes også etter Ukrainakrisen. På bakgrunn av dette er det mye som tyder på at deler av den liberalistiske tankegangen som størsteparten av Barentssamarbeidet er tuftet på, faktisk har bidratt til en regional utvikling slik man hadde intensjoner om fra starten.

Til tross for at det aller meste på regionalt nivå fungerer som før, og at mannen i gata i liten grad har merket noe til det politiske skiftet landene i mellom, er det regionale samarbeidet ikke en hermetisk lukket boks uten impulser fra omverden. Blant de regionale informantene fremkommer det at samarbeidsklimaet også der, har blitt påvirket av Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene. Selv om hendelsene i 2014 aldri tas opp på regionalt nivå, opplever aktørene at det påvirker den generelle stemningen. Som det fremkommer under presentasjonen av Barentssamarbeidet er dets samarbeidsområder preget av å være low politics (Keohane og Nye 2001:20). Nettopp dette fremstår som utslagsgivende for Barentssamarbeidet i disse vanskelige tidene. De myke verdiene som Barentssamarbeidet er preget av bidrar til å holde samarbeidet gående, i en periode preget av mer hard politics i verden for øvrig. Samarbeidets myke verdier gjør det således lite kontroversielt for begge parter å fortsette å samarbeide om disse.

Barentssamarbeidet har siden opprettelsen vært preget av myk makt med sterke innslag av demokratiske verdier, diplomati og kulturell utveksling (Keohane og Nye 2001:220). Fra norsk side har det vært viktig å stimulere de verdiene og den verdensordenen vi tror på. Norge som liberalt demokrati anser internasjonalt samarbeid som verdifullt. I lys av dette perspektivet har det vært viktig for Norge å ivareta samarbeidet med Russland på de områdene man kan, til tross for Ukrainakrisen. Dette er et gjennomgående trekk ved den norsk – russiske relasjonen, og en trend som går langt tilbake i tid. De to landene har historie for å holde fast ved etablerte samarbeid også i perioder hvor den politiske stemningen er komplisert. Et nærliggende eksempel er i så måte det norsk-russiske fiskerisamarbeidet som har holdt stand i 40 år<sup>29</sup>. Et annet symptomatisk trekk ved relasjonen landene i mellom er evnen til å holde ulike saksområder og konflikter separert, samarbeid opprettholdes på de arenaer hvor det er mulig.

Ukrainakrisen og annekasjonen av Krim har vist seg å ha innvirkning på det norsk-russiske samarbeidet, imidlertid er denne av mindre betydning enn man kanskje skulle anta. Siden 2014 har det vært en klar intensjon om å holde Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene adskilt fra Barentssamarbeidet, samtidig fremkommer det at Ukrainakrisen har hatt en utslagsgivende effekt på den norske holdningen overfor Russland. Dette er mest markant på sentralt hold, men også en del av de som samarbeider med Russland på regionalt plan opplever et stemningsskifte. På sentralt hold gjør dette stemningsskiftet seg utslag i en slags tretthetsfølelse overfor Russland. Ambisjonsnivået har dempet seg kraftig, og Barentseuforien har møtt på mange utfordringer de senere årene. Fra å være den aktive part de første tjue årene av samarbeidet, har de norske målsetningene blitt kraftig moderert. På bakgrunn av dette kan det hevdes at liberalismen har mistet noe av sin forklaringskraft. Man trodde og håpet i en lengre periode at samarbeidet nærmest skulle vokse inn i himmelen – denne forventningen har lagt seg. Samarbeidet er i større grad enn tidligere preget av at landene forfølger sine egne nasjonale interesser, og at fellesinteressene i mindre grad blir prioritert. I lys av Ukrainakrisen og utviklingen i Barentssamarbeidet i perioden som jeg vil komme nærmere inn på under, fremkommer det at de norske interessene har beveget seg i en mer realpolitisk retning. I større utstrekning fokuserer Norge på de

---

<sup>29</sup> Den blandede fiskerikommisjonen hadde sitt første møte i 1976 (Hønneland og Jensen 2008:62-63).

områdene hvor Norge selv har sterke egne interesser. Russland har de senere årene gradvis vist et sterkere fokus på harde maktmidler, som igjen har gjort det nødvendig for Norge å prioritere egne interesser i Barentssamarbeidet i større grad enn man har hatt for vane å gjøre. Innenfor en liberalistisk tankegang vil denne utviklingen gjerne analyseres som et uttrykk for at samarbeidet er inne i en bølgedal – som gjerne anses som er naturlig i et langvarig samarbeidsperspektiv. Fra et historisk perspektiv argumenteres det for at Russland med dette returnerer til en slags normalttilstand. I lys av dette er det snarere det første tiåret etter den kalde krigen som må forstås som en unntakstilstand i russisk historie. Russland har historisk sett vært preget av en realpolitisk kultur, med fokus på en sterk, autoritær leder der makten er sentralisert. I et slikt perspektiv er det ikke unormalt for Russland å øve innflytelse på sine nabostater (Rowe 2007:35-38), slik de gjorde overfor Ukraina i 2014. De siste års hendelser viser at det kanskje i større grad enn tidligere er nødvendig for Norge å innse at vi har å gjøre med en nabo med stormaktsambisjoner, i så måte fremstår den realpolitiske tilnærmingen som mest fruktbar for de norske interessene overfor Russland.

Fra liberalistisk hold trekkes gjerne demokratier og demokratisk fred frem som et viktig aspekt (Mearsheimer 2001:15). Opp gjennom historien har det nemlig vist seg at demokratier sjeldnere går til krig med hverandre sammenlignet med andre styreformere. For Norge som en småstat vil derfor en regional stormakt som Russland med et styresett tuftet på liberalt demokrati trolig være en mer forutsigbar nabo enn det den er i dag, noe som helt klart er i norsk interesse. Samtidig er det nok slik at Norge som vestlig liberalt demokrati anser demokrati, menneskerettigheter og sivilt samfunn som objektive mål for en godt utviklet stat. Gjennom bistand til regionene og styrking av det demokratiske statsapparatet har intensjonen vært å bidra til velstandsvekst og et forbedret styresett. Dette er gjerne tuftet på en idé om at økt levestandard og et demokratisk styresett bidrar til å holde stater stabile (Jørgensen 2010:66). Fra norsk side har man hatt en ambisjon om at kombinasjonen demokratiutvikling og bistand skulle bidra til å gjøre Russland til en mer forutsigbar nabo.

Demokratiutvikling, sivilt samfunn og miljøspørsmål har vært blant de sterkeste norske interessene i relasjonen med Russland gjennom Barentssamarbeidet. Dette er samarbeidsområder det over tid har blitt vanskeligere å samarbeide med russerne om. Så vanskelige at man fra norsk side har resignert i demokratispørsmålet, og store deler

av innsatsen for det sivile samfunn har blitt lagt på is. Selv om disse verdiene er blant de som settes aller høyest i det norske samfunnet, har Norge valgt å sette disse på vent, og opprettholde samarbeid med Russland på andre, mindre kontroversielle områder. Som det fremkommer av empirikapittelet er det imidlertid ikke hendelsene i Ukraina som har vært utslagsgivende for en slik utvikling, snarere var denne utviklingen et faktum før 2014.

Innenfor institusjonalismen er det en forståelse av at økonomisk og politisk samarbeid mellom stater bidrar til å redusere utsiktene til en eventuell konflikt (Kalnes 2010:62). Dette kan knyttes sammen med uttrykket kompleks gjensidig avhengighet og den fredstankegangen det fører med seg. Fra norsk side har man ønsket å utvide samarbeidsflatene i Barentssamarbeidet til stadig nye områder, noe som kan forklare det sterke motivet for næringsssamarbeid som relasjonen har vært preget av. Ved å knytte landene tettere sammen på mange fronter antas det at terskelen for konflikt heves.

Betydningen av innenrikspolitikk for den internasjonale politikken ble belyst av en informant i forrige kapittel. Vedkommende viste til at ulike politiske endringer i det russiske samfunnet, eksempelvis NGO-lovgivningen, har gitt seg utslag i Barentssamarbeidets samarbeidspotensiale på særskilte områder. Denne beskrivelsen bekrefter på mange måter det liberalistiske perspektivet som knytter en nær forbindelse mellom innenrikspolitikk og internasjonal politikk (Jørgensen 2010:58). På norsk side, hvor den innenrikspolitiske samfunnsoppbyggingen i stor grad er internasjonalt fokusert, og holdningen til internasjonalt samarbeid generelt er positiv, gjenspeiles dette på den internasjonale arenaen. På russisk side har de innenrikspolitiske institusjonene en annen oppbygning og det hersker samtidig en sterk opplevelse av å være kringsatt av fiender. Denne forståelsen påvirker den russiske opptreden på den internasjonale arenaen. Året 2012 kan således være en god illustrasjon på hvilken betydning innenrikspolitiske utviklingstrekk kan få. Som det fremgår i forrige kapittel, blir perioden med Medvedev som president ansett som en svært positiv periode for både det norsk-russiske samarbeidet, og Barentssamarbeidet som helhet. Dette var en periode hvor Russland i stor grad viste seg som utadvendt internasjonalt, og positiv til internasjonalt samarbeid. Da Putin igjen kom til makten i 2012, ble denne bølgen av positivitet brått snudd, og dette fikk raskt følger for hvordan

Russland fremstod i Barentssamarbeidet og det i internasjonale samfunnet. Utviklingen belyser hvor stor implikasjon politikkområdene har på hverandre, og hvor betydningsfullt et slikt skifte kan bli selv for et low politics-samarbeid som Barentssamarbeidet.

Hva gevinst angår er det norske engasjementet i Barentssamarbeidet karakterisert av et fokus på absolutt gevinst (Mearsheimer 2001:52). Dette kommer tydelig frem også i intervjuene hvor informantene stadig kommer tilbake til at Norge er premissleverandøren i samarbeidet. Norge besitter store økonomiske midler og er langt fremme teknologisk, og har derfor betydelige ressurser å bidra med i de nordvestlige regionene i Russland. Det er en overordnet norsk målsetning at den norsk-russiske grensen som har vært kjennetegnet av stabilitet, skal fortsette å være det, og fra norsk side strekker man seg langt for at dette skal fortsette. Dette har igjen resultert i en rundhåndet holdning til overføringene som har blitt tilført samarbeidet fra norsk side, og det var ikke før i 2010 det ble et formelt krav om at Russland også måtte bidra med økonomiske midler<sup>30</sup>. Samtidig fremkommer det av retorikkbruken den sittende regjeringen har valgt, at det også for Norge finnes en grense for hva Russland kan tillate seg å gjøre. Til tross for Barentssamarbeidets sterke posisjon i den norske nordområdepolitikken, har det vært viktig å markere at de russiske handlingene på Krim og Ukraina er uakseptable.

Hvordan har de russiske interessene endret seg etter 2014? Etter Ukrainakrisen og innføringen av de restriktive tiltakene har Russland opplevd å bli politisk isolert. Barentssamarbeidet representerer i så måte et unntak. Russland er opptatt av en normalisering og inviterer gjerne til møter. Russland har derfor i større grad enn tidligere vært den parten som har invitert til møter, og dette kan tolkes som at det har foregått et lite rolleskifte mellom de to. Fra russisk side er det viktig at Barentssamarbeidet forblir en arena hvor de ikke stenges ute. I så måte fremstår samarbeidet viktig og kanskje til en viss grad viktigere enn det gjorde noen år tilbake. Samtidig beviser Russland som leder av formannskapet i Barentssamarbeidet at de er opptatte å opprettholde inngåtte avtaler. Den russiske ambisjonen som leder av formannskapet ser i denne sammenheng ut til å være preget av den respekten avtaler

---

<sup>30</sup> Denne informasjonen fremkom i forbindelse med et intervju med informant 1.

har i det russiske samfunnet. For Russland er det vesentlig at Barentssamarbeidet utvikler seg i en positiv retning den perioden de innehar formannskapet. Dette er en sentral ambisjon for alle stater når de sitter med formannskapet, men det fremstår ikke mindre viktig for Russland nå.

En slik trend kan knyttes til institusjonalisering. Institusjonalisering er et sentralt aspekt innenfor liberalismen og nyliberal institusjonalisme, og har sterk klangbunn i det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland. Til tross for en noe avmålt entusiasme på russisk side når det kommer til samarbeid, fremstår russerne opptatte av å opprettholde allerede inngåtte avtaler. I den russiske kulturen er det en høy grad av respekt for avtaler, og engasjementet fra russisk side blir ofte forsterket når man kan vise til en konkret avtale. Mens man fra norsk side gjerne har et noe avslappet forhold til skriftlige avtaler, er russerne nøye på at det skriftlige alltid skal være på plass før man kan gå videre til neste steg. Dette er et kulturelt trekk hvor man opplever markante skiller mellom Norge og Russland. Et annet er den sterke betydningen hierarki har i det russiske samfunnet. Gjennom Barentssamarbeidet har man, i alle fall fra norsk side, håpet at noen av disse kulturforskjellene skulle bli mindre fremtredende. Folk-til-folk-samarbeidet ser i så måte ut til å ha en viss effekt, særlig for de aktørene som treffes jevnlig, utover dette synes ikke betydningen så fremtredende som ønskelig. Relasjonen som er blitt skapt gjennom Barentssamarbeidet har imidlertid bidratt til en avmystifisering av Russland på norsk side, og man har i større grad blitt klar over hverandres likheter enn ulikheter.

Russland har i Barentssamarbeidet vist at det er en del samarbeidsområder de ikke setter like høyt som Norge, likevel fremstår de fortsatt bestemte på å opprettholde relasjonen. Det har vært viktig fra russisk side at Barentssamarbeidet forblir en arena også for dem, i en tid som nå er preget av høye motsetninger. Hva er så årsaken til at Russland som en regional stormakt ser seg tjent med å være en del av Barentssamarbeidet? For det første, det helt åpenbare – at Russland som part i Barentssamarbeidet er med på å styre retningen og utviklingen samarbeidet tar. Gevinsten av å være med, er mye større enn det man eventuelt går glipp av ved å trekke seg ut. Samtidig er ikke et vanskeligere samarbeidsforhold ensbetydende med at alt samarbeid brytes. Det pekes videre på at det har vært viktig for Russland å opptre sivilisert i Nordområdene gjennom respekt for havretten, og å vise omverden at de kan



samarbeide til tross for sine handlinger på Krim og i Øst-Ukraina. I lys av dette er Barentssamarbeidet en viktig brikke for Russland. Russland har i likhet med de andre arktiske kyststatene en sterk interesse av at Nordområdene forblir et konfliktfritt område, slik det har historie for å være. Gjennom å engasjere seg og arbeide for et stabilt barentssamarbeid bidrar Russland til stabilitet i Nordområdene. I denne sammenhengen er det helt nødvendig å presisere at Barentssamarbeidet er viktigere for Norge enn for Russland<sup>31</sup>. Barentssamarbeidet representerer i så måte bare en ørliten brikke i Moskvas arktiske politikk sammenlignet med Barentssamarbeidets betydning i den norske nordområdepolitikken. Til tross for en mulig problematisering av hvor stor eller liten bestanddel Barentssamarbeidet er i de samlede russiske interessene i Arktis, er det ikke ensbetydende med at man ikke ser en gevinst i å samarbeide. Et samarbeid som kan ha relevans for den arktiske politikken som helhet. Avstanden mellom de to interessesfærene er ikke større enn at en eventuell konflikt på et område, vil ha negative implikasjoner for den andre. En såkalt negativ spill-over effekt. Med dette som bakteppe vil en eventuell konflikt mellom Norge og Russland i Barentssamarbeidet fremstå negativt for Nordområdene som helhet. Forutsigbarheten som Barentssamarbeidet bidrar til, i likhet med det langvarige fiskerisamarbeidet, avdekker en viss grad av gjensidig avhengighet mellom Norge og Russland, også på interesseflater som ligger utenfor det regionale samarbeidet. For Russland som anser seg selv som havrettens fremste beskytter i Arktis (Hønneland 2016:172), spiller Barentssamarbeidet en vesentlig rolle. Godt samarbeid på ett område, bidrar gjerne til forbedring og kontinuitet av samarbeid også på andre områder. Et perspektiv som er fremtredende innenfor nyliberal institusjonalisme. I forbindelse med Arktis kan man si at en viss grad av gjensidig avhengighet har bidratt til en gjensidig overholdelse av reglene i nordområdene. Denne gjensidige overholdelsen bidrar i neste instans til å holde regionen fredelig og sivilisert, som er et gode for begge landene. Ut fra denne teoretiske forståelsen kan man tolke Barentssamarbeidets rolle dit hen at det i liten skala demper det anarkiske utseendet som det internasjonale systemet er kjennetegnet av.

Utover dette er det lite som tyder på en spill-over-effekt fra Barentssamarbeidet over på andre områder er særlig markant. Fra norsk side fremstår spill-over som en sentral ambisjon i det bilaterale samarbeidet med Russland, og man har arbeidet for å utvide

---

<sup>31</sup> For ytterligere informasjon om dette se Goldin (2015:622-625).

samarbeidet til nye avtaler og økt samarbeid på stadig nye områder. Med bakgrunn i den presenterte empirien er det imidlertid lite som tyder på at dette har vært tilfellet i Barentssamarbeidet. Det er faktisk nærliggende å si at spill-over-effekten på mange måter har uteblitt. I begynnelsen av perioden ble to store avtaler inngått mellom Norge og Russland, av disse er det særlig grenseboeravtalen som har tilknytning til Barentssamarbeidet. Fra regionalt hold var dette en etterlengtet avtale. Hva delelinjeavtalen angår, er det lite som tyder på at Barentssamarbeidet var spesielt utslagsgivende, utover å ha bidratt til en samarbeidsstemning. Etter 2010/2011 har det i liten grad dukket opp nye samarbeidsløsninger landene i mellom, og utfra empirien anses det mest riktig å si at hva nye avtaler angår, ser det bilaterale samarbeidet ut til å være inne i en negativ spiral.

På bakgrunn av forrige kapittel vil noen kanskje si at Barentssamarbeidet er inne i en bølgedal, med krassere retorikk fra begge sider og færre samarbeidsområder enn tidligere. Samtidig ser man at det etablerte samarbeidet mellom landene har en viss tyngde og har bidratt til et tillitsforhold. Et tillitsforhold som har gjort at særlig det regionale nivået har tatt tydelig avstand fra den sterke retorikkbruken sentrale politikere har valgt og heller er opptatt av å ivareta den etablerte kontakten. På den andre siden er det de som argumenterer for at dette ikke er en bølgedal, men snarere anser utseendet på samarbeidet som mer edruelig og realistisk nå enn hva det var rundt 2010.

## 5.2 Barentssamarbeidets utvikling i lys av den realistiske antakelsen

*Barentssamarbeidet er karakterisert av at statene forfølger sin egeninteresse og fokuserer på sikkerhet; Norge som en småstat og Russland som en regional stormakt. Dette påvirker størrelsen og samarbeidets potensielle kontaktflater. På bakgrunn av dette vil landene bare opprettholde samarbeidet så lenge begge parter anser at det som hensiktsmessig – som igjen gjør Barentssamarbeidet skjørt.*

Barentssamarbeidet bærer preg av at de norske og russiske interessene i utgangspunktet er sprikende. Dette kan trekkes tilbake til forskjellige årsaksforklaringer, blant annet realpolitiske. For det første fremstår Russland tydelig som en regional stormakt også innenfor det etablerte Barentssamarbeidet. Fokuset er

klart rettet mot de russiske interessene, mens de samlede interessene i Barentssamarbeidet prioriteres mer unntaksvis, og hovedsakelig i de tilfellene hvor det fremstår hensiktsmessig for Russland. Et tydelig uttrykk for dette er den sterke prioriteringen Russland har av gevinst. På russisk side legges det stor vekt på hva Russland helt konkret får ut av et møte eller prosjekt. Vektleggingen av hvorvidt et samarbeid eller møte var vellykket vektes opp mot størrelsen på den russiske gevinsten. På norsk side trekkes dette frem som et karakteristisk trekk ved måten russerne samarbeider på. Selv om det også fra norsk side blir fokusert på at samarbeidet skal bære frukter og bli til noe mer enn gode intensjoner, fremstår betydningen av håndfaste gevinster spesielt fremtredende på russisk side. Denne forståelsen av gevinst kan knyttes til begrepsparet absolutt versus relativ gevinst (Mearsheimer 2001:52). Om en stat har preferanser den ene eller andre retningen har gjerne sammenheng med den aktuelle stats overordnede holdning til internasjonalt samarbeid. Med tanke på informantenes uttalelser fremstår det å være en klar motivasjon for Russland å være den aktøren som får mest ut av samarbeidet – altså et fokus på relativ gevinst. En slik preferanse gjør mulighetene for samarbeid i Barentsregionen mer utfordrende. Og det påpekes at den sterke russiske prioriteringen av gevinst tidvis kommer i veien for et godt samarbeidsklima.

Analysen har så langt vist at de to landenes ulikheter når det kommer til samarbeid er en vesentlig utfordring for Barentssamarbeidet. Det russiske perspektivet på samarbeid er nærliggende å knytte opp mot nyrealismen. Som presentert i teorikapittelet anses samarbeid innenfor denne teoriretningen å utfordre staters suverenitet. Dette har sammenheng med en opplevelse av at det internasjonale samfunnet er bygd opp rundt et selvhjelpssystem, og en må derfor påse at ens egne interesser ikke går på bekostning av en annens (Mearsheimer 2001:33). For Russland er det derfor viktig i denne sammenhengen å unngå at de norske interessene blir en kostnad som går på bekostning av de russiske. Utfra denne forståelsen fremstår det relativt plausibelt at man fra russisk side har en reservert holdning til samarbeid på en del områder, også i Barentssamarbeidet. Særlig der man anser fellesinteressene for små. I lys av forklaringen en av informantene kom med i forrige kapittel om hvorfor Russland har innført det restriktive lovverket overfor det sivile samfunnet, med særlig henblikk på en streng NGO-lovgivning og agentloven, er den nyrealistiske forståelsen sentral. Som en

forlengelse av at man aldri kan kjenne en annen stats intensjoner, fremstår det rasjonelt og logisk med begrensede tiltak overfor noe som tidligere har vist seg å være en trussel mot den sittende ledelsen - den gang var den sovjetisk.

Barentssamarbeidet har på en del områder vært preget av mistenksomhet. Både på russisk og norsk side. Mens Norge tidvis har vært kjennetegnet av russerfrykt, har det i Russland vært en del mistenksomhet knyttet til den bakenforliggende intensjonen med den norske bistanden, det sterke engasjementet for sivilt samfunn og miljøspørsmål. I miljødebatten har samarbeidet møtt på noen av sine aller største utfordringer, og temaet trekkes frem som en klassisk kulturkollisjon. Hvor man på norsk side er opptatt av at miljø og miljøvern spiller en vesentlig rolle i samfunnet og har en verdi, oppleves miljøvern som et hinder for økonomisk utvikling på russisk side (Yanitsky 2000:12 i Skedsmo 2010:68).

Utenrikspolitik og sikkerhetspolitikk er to alen av samme stykke innenfor realismen (Fermann 2001:200). Med det realistiske perspektivet til grunn fremstår den russiske tilbakeholdenheten i Barentssamarbeidet rimelig. På russisk side har man en forståelse av at alle stater, inkludert en selv, har makt som grunnleggende motivasjon. Denne forståelsen har bidratt til markante utfordringer i det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland. I forlengelse av dette fremstår betydningen av harde maktmidler som fremtredende på russisk side. I Russland er det svært viktig med en sterk stat. Derfor er militære kapasiteter høyt aktet og svært viktig for hele landets identitet. En sterk stat er et land med høy økonomisk utvikling og stor militær kapasitet. Med et slikt utgangspunkt fremstår en del av Barentssamarbeidets samarbeidsområder som betydelige hinder. Eksempler på slike områder er for eksempel miljøvern, sivilt samfunn og delvis urfolksspørsmålet. Dette er temaer som på norsk side anses å ha sterk egenverdi, og ved å støtte opp under dem bidrar man til å gjøre staten både mangfoldig og sterk. På bakgrunn av dette har det fra norsk side vært en sterk ambisjon om å styrke disse interesseområdene i det russiske samfunnet gjennom Barentssamarbeidet. Fra russisk side derimot, hvor makt, og da særlig hard makt, trumfer alle andre interesser, oppleves dette som en inngripen i indre anliggender. Man sår derfor tvil om hva som er de virkelige norske intensjonene i det noen vil karakterisere som "verdi-imperialisme". Skepsisen må ses i lys av den sterke vektleggingen null-sum-spill har i Russland. Utfra et slikt perspektiv må en stat tape for at en annen kan vinne. Med et realpolitisk

utgangspunkt tenker man at den norske organisasjonsvirksomheten i Barentsregionen er et uttrykk for norske statlige interesser (Skedsmo 2010:68).

Innenfor institusjonalismen er det som nevnt en oppfatning av at økonomisk og politisk samarbeid mellom stater bidrar til å redusere sannsynligheten for en eventuell krig eller konflikt. Dette er en forståelse som har liten gjennomslagskraft i et nyrealistisk perspektiv. Teoritradisjonen fokuserer derimot på kapasiteter, og er opptatt av å ha god oversikt over disse (Mearsheimer 2001:45). Nettopp fordi det er kapasitetene som er utslagsgivende i en eventuell konflikt. I en slik sammenheng vil et samarbeid virke forvirrende snarere enn fredsskapende, samt føre til usikkerhet når det kommer til å forstå andre staters intensjoner. Et slikt perspektiv ser ut til å stemme godt overens med informantenes beskrivelse av holdningen til samarbeid på russisk side.

Innsatsen fra norsk side for demokratiutvikling i Russland har jeg allerede søkt å analysere gjennom et liberalistisk perspektiv. Samtidig kan innsatsen forklares utfra et realistisk perspektiv. Fra et realistisk synspunkt kan det argumenteres for at norske politikere og myndighetspersoner bevisst har brukt Barentssamarbeidet som et virkemiddel for å ivareta de norske verdiene og interessene. En metode med tydelige paralleller til realismen og Thukydids verk om Peloponneserkrigen, hvor småstatene inngår en allianse med hegemonen (Matlary 2001:22). Alliansen Norge og Russland har etablert gjennom Barentssamarbeidet har fra norsk side vært et viktig virkemiddel for å påvirke den russiske politikken.

I lys av en informants henvisning til Lavrovs uttalelse fra 2014 fremstår Barentssamarbeidet stabilt, men skjørt. I uttalelsen som informanten delvis opplevde som en trussel, minner den russiske utenriksministeren norske myndigheter på hvem som storebror i samarbeidet. Underforstått, samarbeidet er viktigere for Norge enn Russland. Denne bemerkningen understreker realismens posisjon i Russland og antakelsens forklaringskraft. Enn så lenge opplever Russland det hensiktsmessig å opprettholde Barentssamarbeidet, men det avhenger av gevinsten samarbeidet bidrar til.

De senere års utvikling i Russland har bidratt til å tvinge frem endringer i de norske interessene overfor Russland. Det strenge lovverket overfor det sivile samfunn, styrking av maktvertikalen og ikke minst annekasjonen av Krimhalvøya og destabilisering av Øst-

Ukraina, har gjort at man fra norsk side har måttet prioritere nytt. Som nevnt tidligere, konsentrerer Norge seg i større grad enn tidligere om egne fundamentale interesser. Både i intervjuene og budsjettproposisjonene kommer det til syne et skifte i retning av realismen, og det fokuseres i første rekke på temaer hvor Norge selv har sterke egne interesser. Som det fremgår fra intervjuene og proposisjonene har de autoritære trekkene ved det russiske samfunnet blitt mer fremtredende også i Barentssamarbeidet, dette har igjen bidratt til å endre forutsetningene for hvilke interesser og temaer det samarbeides om.

Det er mulig at dette gradvise skiftet hva samarbeidsflater i Barentssamarbeidet angår, har gjort det mindre problematisk for Russland å nedlegge en betydelig innsats i formannskapsperioden. Ved å fremstå tilbakeholden har Barentssamarbeidet fått et utseende som kanskje gjør det enklere fra russisk side å forholde seg til. Med et slikt bakteppe fremstår utsagnet til en informant svært velplassert: "Barentssamarbeidet fungerer absolutt best når det baseres på praktiske løsninger og ikke universelle verdier (informant 6)".

## 6 Avsluttende betraktninger

Denne oppgaven har søkt å forklare hvilken betydning hendelsene i Ukraina og de påfølgende restriktive tiltakene som Norge sluttet seg til, har hatt for Barentssamarbeidet. Jeg vil på nytt minne om ordlyden i problemstillingen:

*Hvordan og i hvilken grad har Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene påvirket Barentssamarbeidet i tiden etter 2014?*

Jeg har i denne studien hatt som målsetning å undersøke Barentssamarbeidets utvikling i perioden 2010 – 2016. I løpet av disse relativt få årene har det skjedd flere store politiske hendelser som har hatt implikasjoner for det norsk-russiske samarbeidet. Politiske prosesser er gjerne preget av en viss treghet, dette gjør det vanskelig å avklare helt presist hvor utslagsgivende hver enkelt hendelse er, og i hvor stor grad de påvirkes av hverandre. Imidlertid er det ingen tvil om at de mest betydningsfulle hendelsene i sin helhet, og for Barentssamarbeidet spesielt, har foregått på russiske side. Den store størrelsesforskjellen landene i mellom, kombinert med et Russland hvor harde maktmidler og en sterk stat anses som det viktigste i samfunnet, har vist seg å ha avgjørende betydning for Barentssamarbeidets samarbeidsflater og utseende. Den sterke betydningen high politics har hatt for Barentssamarbeidet fremstår som et lite paradoks med tanke på at Barentssamarbeidet er tuftet på low politics.

Som det fremgår av empirien og analysen, har forutsetningene for deler av samarbeidet mellom Norge og Russland endret seg de senere årene. Analysen viser at de innenrikspolitiske endringene i Russland har vært utslagsgivende for de norske interessene i Barentssamarbeidet. Endringene på russisk side har hatt implikasjoner for hvordan deler av landets utenrikspolitikk har utviklet seg, som igjen har bidratt til et mindre effektivt samarbeid. Det er nettopp disse endringene som har vært avgjørende for Barentssamarbeidet og betydningen Ukrainakrisen har hatt for Barentssamarbeidet. Uten at det blir eksplisitt påpekt, peker empirien og analysen i retning av at Barentssamarbeidet på en del områder har endret utseende. Mye tyder på at den gradvise utviklingen i retning av et mer autoritært styresett i Russland og en reservert holdning overfor en del av samarbeidsflatene, har bidratt til å endre deler av Barentssamarbeidets plattform. Som følge av innstrammingene i russisk innenrikspolitikk i tiden før 2014, endret Barentssamarbeidet noe av sitt opprinnelige

utseende. Tidligere har samarbeidet i stor utstrekning vært tuftet på sivilt samfunn, menneskerettigheter og demokrati. Med den autoritære utviklingen i Russland samarbeides det nå i større grad om praktisk politikk, og om temaer begge land anser som viktige. Dette skiftet skapte en lomme, som gjorde det enklere og mindre kontroversielt å fortsette samarbeidet etter Ukrainakrisen i 2014. Analysen peker i retning av at Ukrainakrisen hovedsakelig utgjør en ekstra belastning for et samarbeid som allerede før 2014 stod overfor flere utfordringer. Som nevnt, Barentssamarbeidet har på en del samarbeidsområder endret fokus og utseende, men det finnes få holdepunkter i denne analysen som kan knytte dette til Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene. Ukrainakrisen har for det andre bidratt til en mer avmålt stemning i Barentssamarbeidet fra norsk side. Det kan derfor argumenteres for at Ukrainakrisen i så måte har forsterket en allerede nedadgående spiral.

Noen vil kanskje si at dette var en ventet utvikling. Mye har skjedd både i Russland, Norge, Arktis og Europa siden den første Kirkeneserklæringen ble signert en kald januardag i 1993. Det er derfor naturlig at Barentssamarbeidet har hatt behov å gå seg til, da internasjonale samarbeid er prosesser som gjerne tar tid. Samtidig er dynamikken i et samarbeid som dette med såpass få medlemsland av en slik karakter at strømninger i de enkelte medlemslandene vil påvirke samarbeidet som helhet.

I denne sammenhengen kan det være nødvendig å minne om at samarbeidet knytter sammen land preget av to ulike sikkerhetspolitiske ståsted. Betydningen av dette aspektet har kanskje blitt tydeligere for de norske aktørene etter hvert som tiden har gått. Noen vil kanskje hevde at det var på tide at man fra norsk side endelig innså de faktiske begrensningene som ligger i samarbeidet, og kanskje har de norske aktørene hatt et for naivt syn på den russiske naboen. Oppgavens analyse peker i retning av at man fra norsk hold har fått en mer realistisk forventning til Russland de senere årene. Samtidig kan det være slik at de siste års hendelser bare har bidratt til å fremskynde en utvikling som allerede var i emning.

I lys av denne oppgavens analyse fremstår Barentssamarbeidet som lite påvirket av Ukrainakrisen og de restriktive tiltakene. Som nevnt, Barentssamarbeidet har på en del samarbeidsområder endret fokus og utseende, men det er vanskelig å argumentere for at Ukrainakrisen har vært utslagsgivende for utviklingen. Dette funnet peker ut nye



tenkelige og spennende problemstillinger. En av disse kan være å sammenligne Barentssamarbeidets utseende i dag opp mot hvordan det opprinnelig så ut. Et annet interessant aspekt i denne sammenhengen er hvordan de senere års hendelser har påvirket effektiviteten og kontinuiteten i arbeidsgruppene. En systematisk gjennomgang av arbeidsgruppene anses som en fruktbar tilnærming for å undersøke Barentssamarbeidets utvikling. Et tredje aspekt, og som i forbindelse med denne oppgaven oppleves som aller mest signifikant, er en analyse av hvordan Barentssamarbeidets utvikling oppleves og forstås fra russisk side, belyst av russisk empiri. I hvilken grad den opplevelsen stemmer overens med det norske perspektivet presentert i denne oppgaven, fremstår både fruktbart og betydningsfullt.

## 7 Litteraturliste

- Adcock, Robert og David Collier (2001) "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." i *American Political Science Review: Quarterly Journal of the American Political Science Association* 95 (3) 529-546.
- Aftenposten.no (2014) *Norge hardest rammet av russiske sanksjoner*  
<<http://www.aftenposten.no/okonomi/Norge-hardest-rammet-av-russiske-sanksjoner-583138b.html>> [Lest 2.februar 2016]
- Aftenposten.no (2015) *Vladimir Putin går til krig mot sitt eget samfunn*  
<<http://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Vladimir-Putin-gar-til-krig-mot-sitt-eget-samfunn-35373b.html>> [Lest 29.august 2016].
- Andersen, Svein S. (2005) *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldwin, David. A. (1979) "Power analysis and world politics." *World politics* XXXI: 161-194.
- Barentscooperation (2016a) *Barents Euro-Arctic Council*  
<<http://www.beac.st/en/Barents-Euro-Arctic-Council/Ministerial-meetings>> [Lest 17. august 2016].
- Barentscooperation (2016b) *Comitee of Senior Officials*  
<<http://www.barentscooperation.org/en/Barents-Euro-Arctic-Council/Committee-of-Senior-Officials>> [Lest 17. august 2016].
- Barentscooperation (2016c) *Members of Barents Regional Council*  
<<http://www.barentscooperation.org/en/Barents-Regional-Council#members>> [Lest 14. juli 2016].
- Barentscooperation (2016d) *International Barents Secretariat*  
<<http://www.barentscooperation.org/en/About/Contacts/International-Barents-Secretariat>> [Lest 14.juli 2016].
- Barents Euro-Arctic Council (2016) *Chair State of the Barents Euro-Arctic Council*  
<<http://www.beac.st/en/Barents-Euro-Arctic-Council/Chairmanship>> [Lest 8.august 2016].
- Barentsinfo (2013) *Declaration on the 20th Anniversary of the Barents Euro-Arctic Cooperation*<[http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents\\_Summit\\_Declaration\\_2013.pdf](http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents_Summit_Declaration_2013.pdf)> [Lest 16. august 2016].
- Barentsinfo (2014) *The Barents programme 2014-2018*  
<[http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents\\_Programme\\_2014\\_2018\\_Brochure.pdf](http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents_Programme_2014_2018_Brochure.pdf)> [Lest 13.juli 2016].
- Barents Observer (2013) *Moscow staged RAIPON election thriller*  
<<https://barentsobserver.com/en/politics/2013/04/moscow-staged-raipon-election-thriller-03-04>> [Lest 8.juni 2016].
- Barentsobserver (2015) *Barents chair moves from Arkhangelsk to Kainuu*  
<<http://barentsobserver.com/en/politics/2015/10/barents-chair-moves-arkhangelsk-kainuu-14-10>> [Lest 13.juli 2016].

- Barentssekretariatet (2013) *Årsmelding*. Kirkenes: Barentssekretariatet.
- Barentssekretariatet (2014) *Årsmelding*. Kirkenes: Barentssekretariatet.
- Barentssekretariatet (2015) *Årsmelding*. Kirkenes: Barentssekretariatet.
- Barentssekretariatet (2015) *Regjeringen øker støtten til Barentssamarbeidet* <<https://soknad.barents.no/nyheter/regjeringen-oker-stotten-til-barentssamarbeidet.64888.aspx>> [Lest 6.mai 2016]
- Barentssekretariatet (2016a) *Bakgrunn* <<https://barents.no/nb/om-barentssekretariatet/bakgrunn>> [Lest 13.mai 2016]
- Barentssekretariatet (2016b) *Motoren i norsk-russisk samarbeid i nord* <<https://barents.no/index.php/nb/motoren-i-norsk-russisk-samarbeid-i-nord>> [Lest 14.mai 2016]
- Bratberg, Øyvind (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breit, Eric m.fl. (2014) *Evaluering av støtteordningen BarentsKult*. FNI rapport 11/2014. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Børge, Brende (04.02.2015): *Innlegg på Kirkeneskonferansen 2015* <[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kirkenes\\_innlegg/id2394190/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kirkenes_innlegg/id2394190/)> [Lest 11.februar 2016].
- Børge, Brende (10.02.2016) *Tale på Kirkeneskonferansen* <[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kirkenes\\_konferanse/id2475116/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kirkenes_konferanse/id2475116/)> [Lest 11.februar 2016].
- Christensen, Helen E. (2011): *Mellom Hemmelighold og åpenhet: om norsk-russisk militært samarbeid ved Forsvarets Operative Hovedkvarter*. Universitetet i Nordland, Masteroppgave.
- Daae, Ingrid Eidsheim (2015) *Sentralisme og samarbeid – Norske relasjoner til eit Russland i endring*. Universitetet i Oslo. Masteroppgave.
- DN (2014) *G7 landene enige om å stenge Russland ute fra G8* <<http://www.dn.no/nyheter/utenriks/2014/03/24/g7landene-enige-om-a-stenge-russland-ute-fra-g8>> [Lest 6.oktober 2016].
- E24 (2016) *Norges Russlands-sanksjoner opprettholdes* <<http://e24.no/makro-og-politikk/russland/norges-russland-sanksjoner-oppretholdes/23733029>> [Lest 24.august 2016]
- Fermann, Gunnar (2001) "Verktøy i studiet av utenrikspolitikk: begreper, distinksjoner, illustrasjoner" i: Jon Hovi og Raino Malnes (red.): *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Fløtten, Erling (2005) *Barentssamarbeidet – hva nå?* Evalueringsrapport på oppdrag av Utenriksdepartementet

<<http://www.aksjonsprogrammet.no/vedlegg/barentssamarbeid.pdf>> [Lest 12.mai 2016]

Fowkes, Mari Østrådt (2014) *Norsk-russisk forsvarssamarbeid. Utvikling fra 2008-2014*. Universitetet i Tromsø. Masteroppgave.

Globalis (2016) *Ukraina* <<http://www.globalis.no/Konflikter/Ukraina>> [Lest 3.februar 2016]

Goldin, Vladislav (2015) "Barentssamarbeidet" i Sven G. Holtsmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917-2014*. Oslo: Pax forlag

Grønmo, Sigmund (1998) "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskning" i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grønmo, Sigmund (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hakvåg, Una m.fl. (2011) *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport*. FFI-rapport 01370/2011.

Heier, Tormod og Anders Kjølberg (2015) "Ny usikkerhet – nye konsekvenser" i Tormod Heier og Anders Kjølberg *Norge (red.) og Russland. Sikkerhetspolitiske utfordringer i Nordområdene*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hveem, Helge (2001) "Fordelingskonflikter og utvikling" i: Jon Hovi og Raino Malnes (red.): *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Hønneland, Geir (2005) *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Hønneland, Geir (2016) *Russia and the Arctic. Environment, Identity, and Foreign Policy*. London: I.B. Tauris.

Hønneland, Geir og Leif Christian Jensen (2008) *Den nye nordområdepolitikken. Barentsbilder etter årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hønneland, Geir og Lars Rowe (2010) *Nordområdene – hva nå?* Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Hønneland, Geir og Arild Moe (2015) "Fisk og petroleum i Barentshavet" i Sven G. Holtsmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917 – 2014*. Oslo: Pax forlag.

Jensen, Øystein (2015) "Delelinjen i Barentshavet, Svalbard" i Sven G. Holtsmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917 – 2014*. Oslo: Pax forlag.

Jørgensen, Knud Erik (2010) *International Relations Theory – A New Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Jørgensen, Jørgen Holten og Geir Hønneland (2013) *Russisk politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kalnes, Øyvind m.fl. (2010) *En akkurat passe land introduksjon til internasjonale relasjoner* Oslo: Cappelen akademisk forlag.

- Kant, Immanuel (1795/1983) *Perpetual Peace: A philosophical Essay*, trans by T. Humphrey. Cambridge, MA: Hackett.
- Keohane, Robert O. (1986) *Neorealism and its Critics*. New York: Colombia University Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (2001) *Power and Interdependence*. New York: Longman Publishing Group
- Kjelstadli, Knut (1992) *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kolbin, Aleksandr (2011) "Voennaja reforma 2008 – 2020: tsifry i fakty", *Indeks bezopasnosti*. 96 (1)
- Landsem, Lena Elisabeth Ingelæ (2013) *Barentsregionens tilblivelse – en studie av regionale initiativ*. Stamsund: Orkana Forlag.
- Lyubashenko, Igor (2014) *The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention. Ukraine's cmplex transition*. Euromaidan: From the student's protest to mass uprising. Frankfurt am Main: Peter Land Edition.
- Matlary, Janne Haaland (2001) "Utenrikspolitikk mellom realpolitikk og idealpolitikk: Må vi velge?" i Harald Baldersheim m.fl. *Statsvitenskapelige utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Mearsheimer John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics* New York: W.W.Norton & Company.
- Mingst, Karen (2004) *Essentials of International Relations*. New York: Norton
- Morgentau, Hans (1949) *Politics among Nations: The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf
- Nielsen, Jens Petter (2014) *Russland kommer nærmere*. Oslo: Pax forlag.
- Nielsen, Jens Petter og Kari Aga Myklebost (2014) "Innledning" i Jens Petter Nielsen *Russland kommer nærmere*. Oslo: Pax forlag.
- Niemi, Einar (red.) (1992) *Pomor. Nord-Norge og Nord-Russland gjennom tusen år*. Oslo: Gyldendal.
- Nordisk samarbeid (2015) *Nordisk ministerråd avvikler virksomhetet i Nordvest-Russland på ubestemt tid*. <<http://www.norden.org/no/aktuelt/nyheter/nordisk-ministerraad-avvikler-virksomheten-i-nordvest-russland-paa-ubestemt-tid>> [Lest 25.august 2016]
- NRK (2013) *Nå kan de krysse grensa når de vil* <<https://www.nrk.no/troms/kan-krysse-grensa-1.11062803>> [Lest 30.oktober 2016]
- NRK (2014) *Tine Sundtoft dropper Russland-besøk* <<https://www.nrk.no/sorlandet/sundtoft-dropper-russland-besok-1.11616904>> [Lest 27.august 2016]
- Prop 1.S (2009-2010) *For budsjettåret 2010 – Utgiftskapitler:100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20092010/id581229/>> [Lest 1. mars 2016]

Prop 1.S (2010-2011) *For budsjettåret 2011 – Utgiftskapitler: 100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/ud/statsbudsjettet/budsjett2011/id615727/>> [Lest 1.mars 2016]

Prop 1.S (2011-2012) *For budsjettåret 2012 – Utgiftskapitler: 100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20112012/id657699/>> [Lest 1.mars 2016]

Prop. 1 S (2012-2013) *For budsjettåret 2013 – Utgiftskapitler: 100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20122013/id703276/>> [Lest 1.mars 2016]

Prop. 1 S (2013-2014) *For budsjettåret 2014 – Utgiftskapitler:100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015-/id2005471/>> [Lest 1.mars 2016].

Prop. 1 S (2014-2015) *For budsjettåret 2015 - Utgiftskapitler: 100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015-/id2005471/>> [Lest 1.mars 2016].

Prop. 1 S (2015-2016) *For budsjettåret 2016 - Utgiftskapitler: 100-172 Inntektskapitler: 3100* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-ud-20152016/id2456001/sec1>> [Lest 1.mars 2016].

Pettersen, Oddrunn (2002) *The Vision that became reality. The Regional Barents Cooperation 1993 – 2003*. Kirkenes: Barentssekretariatet.

Rafaelsen, Rune (2012) "Preface" i Atle Staalesen (red.) *Barents Borders. Delimitations and internationalization* Kirkenes: The Norwegian Barents Secretariat

Regjeringen (2014a) *Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet* <[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift\\_ukraina/id765934/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift_ukraina/id765934/)> [Lest 3.februar 2016]

Regjeringen (2014b) *Bilaterale militære aktiviteter med Russland innstilles ut 2015* <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Bilaterale-militare-aktiviteter-med-Russland-innstilles-ut-2015/id2351002/>> [Lest 2. februar 2016]

Regjeringen (2014c) *Barentssamarbeidet* <<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/nordomradene/barentssamarbeidet1/id2008480/>> [Lest 13.juli 2016].

Regjeringen (2014d) Regjeringen Solberg < <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/solberg/Regjeringen-Solberg/id753980/>> [Lest 26.juli 2016]

Regjeringen (2015) *Eksport til Russland* <<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner-russland/id2008497/>> [Lest 2. februar 2016]

Regjeringen (2016) *Ny veiledning om frysbestemmelsene* <<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/eksportkontroll/frysveileder160627.pdf> > [Lest 26.september]

Remington, Thomas F. (2006) *Politics in Russia*. New York: Pearson/Longman.

- Robinson, P. Stuart (2010) "Internasjonal politisk teori" i: Jon Hovi og Raino Malnes (red.): *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Rottem, Svein Vigeland m.fl. (2008) *Småstat og energistormakt. Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rowe, Lars m.fl. (2007) *Evaluering av miljøsam arbeidet mellom Norge og Russland*. FNI rapport 7/2007. Lysaker, Fridtjof Nansens Institutt.
- Rowe, Lars m.fl. (2015) *Vårt bilde av Russland*. Bergen: John Grieg Forlag.
- Schrader m.fl. (2014) "Russefiske og russehandel fram til 1815" i Jens Petter Nielsen (red.) *Russland kommer nærmere*. Oslo: Pax forlag
- Skedsmo, Pål Wilter (2010) *Russisk sivilsamfunn og norske hjelpere*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Smirnov, Anatolij (1998) *Murmansk-korridoren. Det russisk-norske samarbeidet i Barentsregionen*. Murmansk:Sever.
- Staalesen, Atle (2012) "Introduction" i Atle Staalesen (red.) *Barents Borders. Delimitations and internationalization* Kirkenes: The Norwegian Barents Secretariat.
- Stortinget (2008- 2009) *Den nordlige dimensjon* <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2008-2009/dok21-200809/8/>> Dokument nr 21. [Lest 19.juni 2016]
- The Independent Barents Observer (2016a) *Chechen special forces instructors lande don Svalbard* <<http://thebarentsobserver.com/en/2016/04/chechen-special-forces-instructors-landed-svalbard>> [Lest 14. juni 2016]
- The Independent Barents Observer (2016b) *Airborne pollution exceeds federal limits by 10 times* <<http://thebarentsobserver.com/ecology/2016/07/airborne-pollution-exceeds-federal-limits-10-times>> [Lest 08.september 2016]
- Utenriksdepartementet (1993) *Barentsregionen. Et regionaliseringsprosjekt i det nordligste Europa*. Aktuelle utenrikspolitiske spørsmål, nr.1/1993. Oslo: Utenriksdepartementet.
- VG (2008) *Russerne ruster opp for 1100 milliarder* <<http://www.vg.no/nyheter/utenriks/russland/russerne-ruster-opp-for-1100-milliarder/a/518071/>> [Lest 1. september 2016].
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics* New York: Random House.
- Weber, Max (1971) *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Yanitsky, Oleg (2000) *Russian Green in Rick Society: a structural analysis*. Helsinki: Kikimora Publications
- Yin, Robert K. (1994) *Case study research: design and methods*. London: Sage Publications.

Zysk, Katarzyna (2015) "Forsvars – og sikkerhetspolitikken – nye muligheter, ny usikkerhet" i Sven G. Holtsmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917-2014*. Oslo: Pax forlag.

Østerud, Øyvind (2001) "Makt og maktmisbruk i internasjonal politikk" i: Jon Hovi og Raino Malnes (red.): *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Østerud, Øyvind (2014) *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Åtland, Kristian (2008) "Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative and the Desecurization of Interstate Relations in the Arctic". *Cooperation and Conflict* 43 (3): 289-311



## 8 Vedlegg – intervjuguide og liste over informanter

### Intervjuguide

---

#### PRESENTASJON

Avsluttende masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø.

Temaet er Barentssamarbeidets utvikling etter sanksjonene mellom Norge og Russland ble innført i 2014. Jeg anser problemstillingen som relevant i tiden, og foreløpig har lite forskning blitt publisert om temaet. Veileder: Geir Hønneland.

Begrepsavklaring: Begrepet Barentssamarbeidet brukes i flere sammenhenger, henholdsvis om det multilaterale samarbeidet under Barentsrådet (BEAC) med det internasjonale Barentssekretariatet i spissen, det bilaterale norsk-russiske folk-til-folk-samarbeidet under ledelse av det norske Barentssekretariatet. I tillegg brukes betegnelsen i utvidet forstand om ulike samarbeidsprosjekt i Barentsregionen. I denne oppgaven ligger fokuset først og fremst på det bilaterale samarbeidet.

#### GENERELLE SPØRSMÅL:

- ✓ Hva er bakgrunnen for at samarbeidet fremmes?
- ✓ Hvilke interesser har Norge i Barentssamarbeidet?
- ✓ Hvilke interesser har Russland i Barentssamarbeidet?
- ✓ Hvilke inntrykk har du av den russiske holdningen til samarbeidet?
- ✓ Hvilke inntrykk har du av den norske holdningen til samarbeidet?
- ✓ Hvordan anser du den politiske interessen til Barentssamarbeidet på russisk side?
- ✓ Hvordan anser du den politiske interessen til Barentssamarbeidet på norsk side?
- ✓ Hva er ditt overordnede syn på hvordan Barentssamarbeidet fungerer?

#### KRIMKRISEN:

- ✓ Hvordan har sanksjonene mellom de to landene påvirket samarbeidet?
- ✓ Hvilke konkrete utfordringer har sanksjonene ført til?
- ✓ Hvordan uttrykker russerne seg om sanksjonene?
- ✓ Har russernes holdning overfor Barentssamarbeidet endret seg etter sanksjonene ble innført? I så fall, kan du si noe om dette?
- ✓ Har de norske holdningene endret seg? I så fall, hvordan?
- ✓ Hvordan anser du Barentssamarbeidets legitimitet etter at restriksjonene på begge sider ble innført?
- ✓ I hvilken grad forholder partene seg til sanksjonene i bilaterale møter mellom Norge og Russland?

## TEORIER – REALISME

Barentssamarbeidet er jo et folk-til-folk-samarbeid, men også sikkerhetspolitikk. Er dette noe man har merket mer til de siste årene?

- ✓ Hvordan fremmes statenes interesser landene i mellom?
- ✓ Småstatsdilemma. Hvordan merkes det asymmetriske størrelsesforholdet? (Eksempelvis: Norge småstat)
- ✓ Sikkerhetsdilemma: Norge og Russland (opprustning)

## LIBERALISME

- ✓ Interne faktorer innenrikspolitisk bidrar til samarbeid og interesser, ser man uttrykk for det i Barentssamarbeidet?
- ✓ Om avtaler og institusjonalisering, jobber begge parter for å få i stand avtaler?
- ✓ Avhengighetsforholdet (økonomisk, begge parter avhengig eller bare den ene?)
- ✓ Demokratisk fred (hvordan påvirker ulike styresett?)
- ✓ Bidrar samarbeidet til nye samarbeidsflater?

## ANDRE FAKTORER

- ✓ I hvilken grad har det norske regjeringsskiftet i 2013 påvirket Barentssamarbeidet?
- ✓ Har innstramminger i russisk politikk de siste årene hatt noen betydning for samarbeidet?
- ✓ Russland har økt sine bevilgninger til landets forsvar de siste årene og ruster opp bl.a. Nordflåten, i hvilken grad påvirker dette samarbeidet?
- ✓ Kulturelle og historiske forskjeller landene i mellom (opptreden, begrensninger, påvirkning, norske normer og verdier)
- ✓ I hvilken grad oppfatter du at det er regionale forskjeller i holdninger, interesser, mål til Barentssamarbeidet innad i Norge? (Sør-Varanger kommune/Finmark vs. resten av landet)

## RETORIKK

- ✓ Hvordan forholder man seg på russisk og norsk side til retorikkbruken? (Offentlige kunngjøringer, fordømmelse hverandres politikk og NATO)

## AVSLUTNINGSVIS

- ✓ Hvordan anser du Barentssamarbeidets fremtid?
- ✓ Er det noe du ønsker å tilføre?
- ✓ Kan jeg ta kontakt på et senere tidspunkt hvis det blir nødvendig?

**Tusen takk!**

Da noen av oppgavens informanter ikke ønsker å identifiseres med navn i den offentlig tilgjengelige masteroppgaven, har alle blitt anonymisert. Dersom sensor ønsker navnene, kan disse fremlegges ved forespørsel.

<b>Informantens nummer</b>	<b>Stilling</b>	<b>Tid og sted for intervjuet</b>	<b>Kommentar</b>
1	Representant for det norske Barentssekretariatet	21.04.16	Gruppeintervju via Skype
2	Representant for det norske Barentssekretariatet		
3	Norsk byråkrat	27.04.16, Oslo	
4	Norsk byråkrat/diplomat	27.04.16, Oslo	
5	Tidligere ansatt i det norske Barentssekretariatet	02.05.16	Telefonintervju
6	Ansatt ved Fridtjof Nansens Institutt	04.05.16, Fridtjof Nansens Institutt	
7	Representant for Finnmark fylkeskommune	23.05.16	Intervju via Skype
8	Ansatt ved Fridtjof Nansens Institutt	01.06.16, Fridtjof Nansens Institutt	