



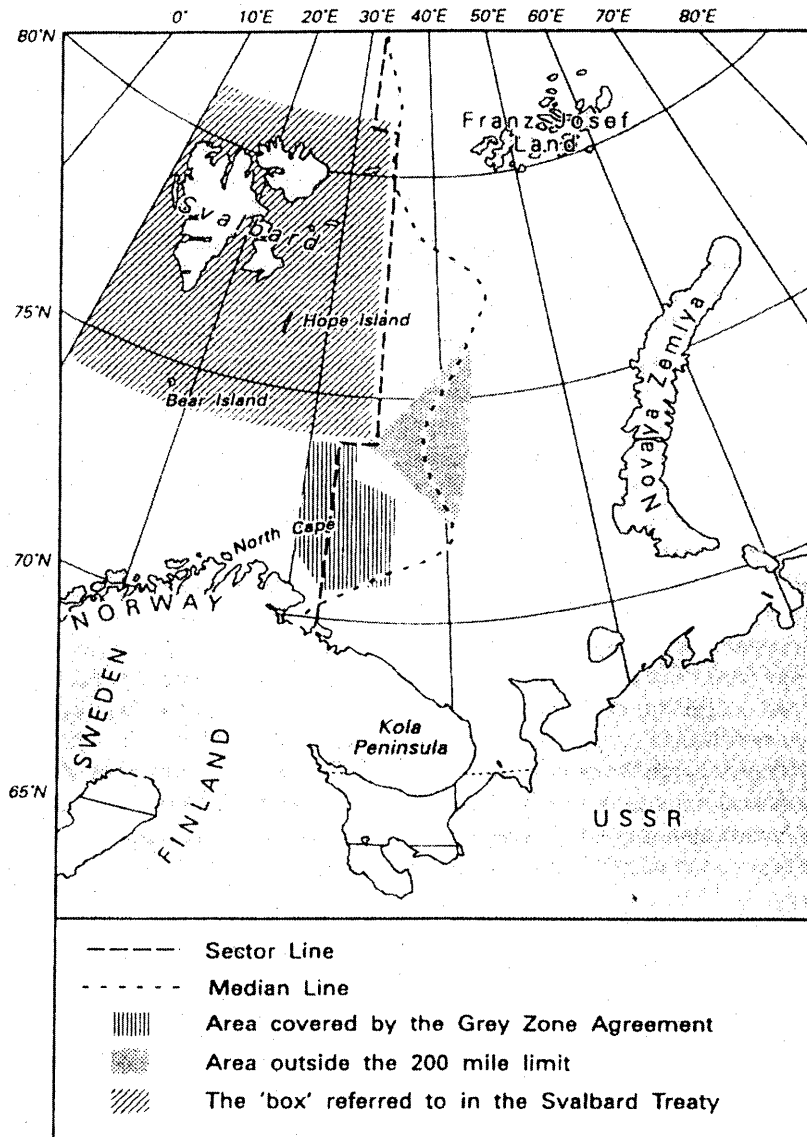
Hovedfagsoppgave i statsvitenskap

## **Asymmetriske maktrelasjoner i bilaterale forhandlinger**

En studie av forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen/Russland om avgrensingen av kontinentalsokkelen og økonomiske soner i Barentshavet.

*Ingrid Kvalvik*

**INSTITUTT FOR STATSVITENSKAP**  
Det samfunnsvitenskaplige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Høst 2000



Kartet er hentet fra Churchill og Ulfstein (1992).

Takk til veileder Geir Hønneland ved Fridtjof Nansen Instituttet og alle andre som har bidratt i arbeidet med oppgaven.

Ingrid

00co13764

## SAMMENDRAG

Dette er en studie av delelinjeforhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen, senere Russland. Den generelle målsetningen er å gjøre rede for hva som har kjennetegnet forhandlingsprosessen i de 30 årene forhandlingene har pågått. Et karakteristika ved forhandlingene er at de finner sted mellom en stormakt og en relativt liten stat. Jeg valgte å ta utgangspunkt i dette, og søker gjennom oppgaven å avdekke hvordan den store maktforskjellen har påvirket forhandlingenes forløp og utfall. For å gjennomføre analysen anvendes en maktmodell utviklet av William M. Habeeb (1988), for å forklare asymmetriske forhandlingsprosesser. Modellen bygger på interdependensteori og sosial bytte teori, og er særlig utviklet for å forstå hvordan en svak stat kan oppnå noe i forhandlinger med en sterkere stat. Fokus settes på skillet mellom det å ha makt og det å kunne anvende denne makten i konkrete forhandlinger. Med utgangspunkt i modellens begrepsapparat gjennomgås forhandlingene i lys av partenes interesser i området, det bilaterale forholdet og den internasjonale konteksten. Jeg er særlig interessert i å si noe om hvordan konteksten og partenes interesser har endret seg over tid og hvordan dette har endret betingelsene for forhandlingene.

Et sentralt moment i forhandlingene er mangel på behov for en delelinjeavtale. Dette forklarer i stor grad stillstanden i forhandlingene og tydeliggjorde at politisk engasjement hos den sterke parten er en forutsetning framgang i slike forhandlinger. Unntaket så vi i forbindelse med opprettelsen av 200-mils soner og gråsoneforhandlingene, hvor partene i løpet av 1/2 år kom fram til en forvaltningsavtale for fisket i det omstridte området. Analysen viste likevel at Norge på mange områder har klart å omgå sin definatoriske mindreverdighet i forhandlingene. Samtidig ser vi at det har ligget klare begrensninger i denne muligheten. Hovedfunnene er at de strukturelle relasjonene og konteksten var utslagsgivende for forhandlingene de første årene. Forholdene lå da ikke til rette for at Norge gjennom taktikk og argumentasjon kunne oppnå et gunstigere utfall enn det deres strukturelle maktgrunnlag tilsa. Norges mulighet til å få gjennomslag syntes å være større etter den kalde krigen. Både konteksten og det bilaterale forholdet ble da gunstigere. Sovjetunionen/Russland så nå delelinjespørsmålet mer løsrevet fra sine militærstrategiske interesser, og økonomiske interesser ble tillagt større vekt. Det var også viktig at grensespørsmålet ble sett i sammenheng med spørsmålet om samarbeid på petroleumssektoren i området.





# INNHold

<b>Kapittel 1: Et utestående territorielt avgrensingsproblem</b> .....	<b>1</b>
1.1 Delelinjeforhandlingne mellom Norge og Russland .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Avgrensing .....	3
1.3.1 Forhandlingsbegrepet .....	4
1.4 Metode .....	5
1.4.2 Case-studiet og generaliserbarhet .....	6
1.5 Kilder og kildekritikk .....	7
1.6 Oppgavens struktur .....	9
<b>Kapittel 2: En teori om makt i forhandlinger</b> .....	<b>10</b>
2.1 Innledning .....	10
2.2 Makt i internasjonal politikk .....	10
2.3 Forhandlingsmakt .....	11
2.3.1 Maktbegrepet definert .....	12
2.4 Forhandlingsmodellens maktkomponenter .....	13
2.4.1 Aggregert strukturell makt og kontekst .....	14
2.4.2 Saksspesifikk strukturell makt .....	14
2.4.3 Makt som prosess .....	17
2.4.4 Forholdet mellom maktkomponentene - Habeeb's hypoteser .....	18
2.4.5 Kritiske bemerkninger .....	19
2.5 Oppsummering .....	20
<b>Kapittel 3: Utviklingen av en internasjonal havrett</b> .....	<b>22</b>
3.1 Innledning .....	22
3.2 Nasjonalisering av verdenshavene .....	22
3.2.1 Havrettsutviklingen fram til FN-konferansene .....	23
3.2.2 Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958 .....	23
3.2.3 FNs tredje havrettskonferanse og Havrettskonvensjonen av 1982 ....	25
3.2.4 Havretten og bilaterale forhandlinger .....	28
3.3 Det omstridte området i Barentshavet .....	29
3.3.1 Partenes rettslige posisjoner .....	30
3.3.2 Hva er ei rettferdig grense? -en juridisk vurdering .....	33
3.4 Oppsummering .....	34
<b>Kapittel 4: Barentshavet og det bilaterale forholdet</b> .....	<b>35</b>
4.1 Et spørsmål om økonomi og stormaktspolitikk .....	35
4.2 Ressursene i Barentshavet .....	36
4.2.1 Fisket i Barentshavet .....	36
4.2.2 Petroleum - forekomster og aktivitet i Barentshavet .....	38
4.3 Den storstrategiske konteksten .....	40
4.3.1 Sovjetunionens sikkerhetspolitikk og Barentshavets militær- strategiske betydning .....	42
4.3.2 Dimensjonsproblemet og norsk sikkerhetspolitikk .....	49
4.3.3 Sikkerhetspolitikk og samarbeid på det sivile området .....	52
4.3.4 Oppsummert om sikkerhetspolitikk og det bilaterale forholdet .....	54
4.4 Oppsummering .....	55

<b>Kapittel 5: Forhandlingsprosessen, 1970 - 2000</b> .....	<b>56</b>
5.1 Innledning .....	56
5.1.1 Litt om forhandlingsstrukturen .....	56
5.2 Forhandlingsinitiativet .....	57
5.3 Forhandlingene de første årene, 1974-76 .....	57
5.3.1 Mot opprettelse av 200-mils økonomiske soner .....	60
5.4 Gråsoneforhandlingene .....	61
5.4.1 Politisk etterspill i Norge .....	67
5.5 Forhandlinger i stampe, 1978-1985 .....	69
5.5.1 Markering i petroleumpolitikken .....	69
5.6 Mot en løsning, 1985-1992 .....	71
5.6.1 Ekspertsamtaler .....	71
5.6.2 Rysjkovs fellessoneforslag .....	71
5.6.3 "Reelle" forhandlinger .....	73
5.6.4 Ny forhandlingsmotpart .....	75
5.7 Forhandlingene de siste årene, 1995-2000 .....	76
5.7.1 Jeltsins utspill om parallelle drøftelser .....	77
5.7.2 "Enighet om det meste" .....	77
<b>Kapittel 6: Delelinjeforhandlingene forstått som en asymmetrisk forhandling</b> ...	<b>79</b>
6.1 Innledning .....	79
6.2 Det strukturelle maktgrunnlaget for partenes adferd .....	80
6.2.1 Aggregert strukturell makt .....	80
6.2.2 Kontekst .....	80
6.2.3 Saksspesifikk strukturell makt .....	81
6.2.4 Avhengighetsbalansen .....	83
6.3 Partenes adferd i prosessen .....	85
6.3.1 Taktikk og argumentasjon .....	85
6.4 Gråsoneforhandlingene .....	89
6.4.1 En vurdering av avtalen .....	90
6.4.2 Gråsoneavtalen og delelinjeforhandlingene .....	92
6.5 Karakteristika ved prosessen .....	94
6.5.1 Habeeps maktmodell og funn i dette caset .....	97
<b>Kapittel 7: Avslutning</b> .....	<b>99</b>
7.1 Oppsummering .....	99
7.1.1 Kort oppsummering av forhandlingene .....	100
7.1.2 Oppsummering av funn .....	101
7.2 Begrensninger ved studien .....	102
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>103</b>

## FIGURER

<b>Figur 1:</b> Modellens maktkomponenter .....	18
<b>Figur 2:</b> Det omstridte området .....	32
<b>Figur 3:</b> Russisk kart over petroleumsfelt i det omstridte området .....	39
<b>Figur 4:</b> Det norske fiskekasseforslaget .....	66
<b>Figur 5:</b> Gråsonområdet og det omstridt området .....	67
<b>Figur 6:</b> Gråsonas utstrekning i forhold til partenes krav og sektor- og midtlinja .....	91
<b>Figur 7:</b> Gråsonområdet plassering .....	91



# Kapittel 1

## ET UTESTÅENDE TERRITORIET AVGRENSINGSPROBLEM

### 1.1 DELELINJEFORHANDLINGENE MELLOM NORGE OG RUSSLAND<sup>1</sup>

I 30 år har Norge og Russland forhandlet om avgrensingen mellom de to lands maritime jurisdiksjonsområder i Barentshavet. I utgangspunktet dreide forhandlingene seg bare om grensetrekkingen på kontinentalsokkelen. Senere ble spørsmålet om avgrensingen mellom deres økonomiske soner en del av forhandlingene. Konflikten er i utgangspunktet en *rettstvist*, det vil si en tvist om hva som er gjeldende rett på området og hvordan denne skal forstås. Havretten gir ingen fullgod løsning på problemet med delelinjer mellom nabostater. Verken delingskriteriene i Kontinentalsokkelkonvensjonen fra 1958 eller i Havrettskonvensjonen, som lå klar i 1982, gir klare retningslinjer for grensetrekking. Dette gir statene et stort forhandlingsrom eller rom for politikk, hvor spillerommet for fortolkning og argumentasjon er betydelig. Nasjonale interesser antas derfor i stor grad å styre fortolkningen av disse prinsippene. Delelinjeorhandlingene mellom Norge og Russland kan derfor ikke bare betraktes som et juridisk problem. Konflikten ligger i grenselandet mellom en rettstvist og en interessetvist, og avgrensingsspørsmålet er i like stor grad et *politisk* som et juridisk anliggende (Klepvik 1979). Dette gjør forhandlingene interessante å studere som et politisk fenomen.

Norge og Russland argumenterer for ulike grenser i Barentshavet ut fra ulike fortolkninger av delingsbestemmelsene. Norge forfektet midtlinja, Sovjetunionen sektorlinja. Uenigheten har gitt et omstridt område på 155 000 km<sup>2</sup>. Området er rikt på levende marine ressurser. Det rommer antakeligvis også enorme petroleumsforekomster. Store økonomiske verdier står slik på spill for partene. Isolert sett dreier forhandlingene seg om fordelingen av disse ressursene. I praksis har også andre forhold spilt inn i konflikten. Området er som kjent et militærstrategisk kjerneområde, som var særlig viktig for Sovjetunionen under den kalde krigen. Selv om dette formelt ikke berører forhandlingene, har det utvilsomt hatt innvirkning på forhandlingene. I forlengelsen av

---

<sup>1</sup> For enkelhets skyld bruker jeg Russland og ikke Sovjetunionen/Russland.

dette har også styrkerivaliseringen mellom øst og vest under den kalde krigen vært avgjørende. Fortolkningskonflikten handler slik om økonomiske interesser gjennom fordelingen av de enorme naturressursene i området, om utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser, samt mer internt nasjonale forhold.

Med utgangspunkt i antakelsen om at det er nasjonale interesser som i stor grad styrer rettsfortolkningen, blir spørsmålet hvordan de ovennevnte forhold har virket inn på forhandlingsprosessen, og videre hvordan man kan studere denne innvirkningen. Jeg har valgt å fokusere på de aspekt ved forhandlingene som går på forhandlingsadferd og forhandlingsmakt. Slik forventer jeg å kunne avdekke hvilke forhold som påvirker partenes mulighet for å få gjennomslag for sine standpunkter i forhandlingene. Her vil teorier innen internasjonal politikk, hvor et av hovedtemaene er makt, være et egnet analyseverktøy. Det teoretiske utgangspunktet for analysen er derfor maktforholdet mellom statene, og delelinjeforhandlingene studeres ved hjelp av en teori som fokuserer på maktforskjellen mellom stater som forhandler. Analysen holder seg slik på et makroplan.

## 1.2 PROBLEMSTILLING

*Denne studiens overordnede problemstilling er å belyse en forhandlingsprosess mellom to stater, hvor den ene er betydelig mektigere enn den andre. Den generelle målsetningen er å si noe om hvordan denne asymmetrien i makt påvirker forhandlingenes forløp og utfall.*

Forhandlingene som pågår mellom Russland og Norge er mellom en tidligere supermakt og en relativt liten stat. I tråd med klassisk maktteori vil den sterkeste staten vinne ethvert sammenstøt med en svakere stat. Russland, som den sterke part, har derimot ikke fått gjennomslag for "sin" grenselinje. Det må derfor være andre forhold enn forskjellen i statenes totale makt som påvirker utfallet i forhandlinger. For å finne ut hvilke faktorer som har betydning, vil jeg se på hvordan de to statene forhandler i lys av den asymmetriske maktrelasjonen. Et sentralt moment blir skillet mellom det å ha makt og muligheten for å anvende denne. Studien vektlegger dermed både ulike strukturelle sider og den prosessuelle siden ved makt. Målet er å bestemme effekten av partenes makt i forhandlingene. Makt utgjør slik forklaringsvariabelen i denne oppgaven. Forhandlingsprosessen utgjør analyseenheten og forhandlingsutfallet eller utfallsbalansen utgjør analysens avhengige variabel.

For best mulig å fange opp betydningen av og endringer i de ulike forklaringsvariablene gis oppgaven et historisk tilsnitt. Jeg vil være opptatt av hva som kan forklare både mangelen på en løsning i konflikten, og hva som kan forklare de framskritt som er gjort. Jeg vil derfor se nærmere på:

*Hva kjennetegner forhandlingsprosessen fra den startet i 1970 og fram til i dag?*

*Hvilke endringer har funnet sted i denne tiden? Hvilke faktorer, strukturelle, kontekstuelle og prosessuelle, framstår som sentrale for å forklare denne endringen?*

*Hvilken effekt har denne endringen hatt på forhandlingsprogresjonen?*

I forsøket på å isolere faktorer som kan bidra til å forklare forhandlingene mellom Norge og Russland vil jeg se på forhold knyttet direkte til forhandlingsprosessen, området det forhandles om og mer generelle politiske forhold. Sentrale forklaringsvariabler er den storstrategiske konteksten og områdets militære betydning, de økonomiske interesser knyttet til området og innenrikspolitiske forhold. Hovedfokus settes på de to forholdene som er direkte knyttet til selve forhandlingsområdet: dets ressurser og dets militærstrategiske betydning. Jeg ønsker å si noe om hvordan disse forholdene har vært bestemmende for forhandlingsposisjonene og strategiene, og om det har funnet sted en endring i dette forholdet. Områdets militærstrategiske betydning og forhandlingene må for øvrig ses i sammenheng med endringene i de internasjonale politiske relasjoner. Jeg tenker da særlig på betydningen av den kalde krigen, av glasnost og perestrojkaperioden (som på norsk betyr åpenhet og omstrukturering) i Sovjetunionen, oppløsningen av Sovjetunionen og den kalde krigens slutt. På bakgrunn av de ovenfornevnte forhold vil jeg foreta en teoretisk fundert vurdering av forhandlingsprosessen. Det teoretiske rammeverket presenteres i kapittel 2.

### **1.3 AVGRENSING**

I en analyse av en forhandlingsprosess som har pågått i over 30 år må mye utelates, både av plassmangel og for oversiktens del. Med hensyn til oversikt, er de forhold som belyses valgt ut fra oppgavens siktemål; å gi en forståelse av hvordan de ovenfornevnte forhold har påvirket partenes standpunkt og hvordan maktforholdet mellom statene har hatt betydning i prosessen. Jeg vil særlig fokusere på den norske forhandlingsadferden for å se hvordan Norge, som den svake part, søker å overkomme sin definatoriske mindreverdihet i forhandlingene. Problemstillingen og analysenivået begrenser slik oppgaven, samt kildetilgangen. Sistnevnte kommer jeg tilbake til. Videre har oppgavens begrensede omfang gjort at faktorer som har hatt betydning for og kan



belyse forhandlingene må utelates. Forhold som jeg ikke vil vektlegge er Norges alliertes, da særlig USAs, interesser og rolle. Jeg kommer heller ikke til å foreta noen utførlig gjennomgang av innenrikspolitiske forhold eller fokusere på interne "fraksjoner". Slike forhold vil trekkes direkte inn i analysen når det synes nødvendig for forståelsen av forhandlingsforløpet og utfallet.

En relatert men uavhengig sak er spørsmålet om norsk suverenitet på sokkelen og i vernesona rundt Svalbard. Dette er et stort problemkompleks, som det på mange måter hadde vært nyttig og interessant å belyse parallelt med avgrensingsspørsmålet i Barentshavet. Ut fra oppgavens begrensede omfang lar det seg imidlertid ikke gjøre. Saken vil bare bli nevnt der det er nødvendig for å belyse forhold omkring delelinjeforhandlingene. Forhandlingene om fiskerispørsmål i området, i forbindelse med opprettelsen av 200-mils økonomisk soner, er en annen relatert forhandlingsprosess. Denne ble ført som en uavhengig forhandling med andre delegasjonsmedlemmer og med andre målsetninger, men må likevel ses i sammenheng med grensekonflikten. Gråsoneforhandlingene og -avtalen var en direkte konsekvens av at man ikke hadde fått til en grenseavtale før opprettelsen av 200-mils sonene. Gråsoneforhandlingene analyseres derfor for seg, men forhandlingene vil bli sammenliknet med delelinjeforhandlingene og avtalens betydning for delelinjeforhandlingene vurderet.

### 1.3.1 Forhandlingsbegrepet

Jeg har pekt på at forhandlinger ikke kan ses isolert fra konteksten de utspiller seg i. Konteksten, både nasjonal og internasjonal, påvirker i sterk grad partenes preferanser. Like viktig er dens påvirkning på partenes handlingsrom og på forhandlingsklimaet. Dette får konsekvenser for forståelsen av forhandlingsbegrepet. Med et slikt utgangspunkt kan forhandlingsprosessen ikke avgrenses til bare å omfatte den formaliserte og eksplisitte prosessen som finner sted ved forhandlingsbordet, som i spillteoretiske analyser. Denne konfrontasjonen, hvor partene møtes og forsøker å oppnå innrømmelser fra motparten gjennom sine taktiske utspill, utgjør bare en del av prosessen innen teorier i internasjonal politikk. Utsagn i andre kontekster og handlinger som kan knyttes til konflikten eller området har også betydning. Dette må tas høyde for i begrepet. Partene observerer og tolker hverandres adferd, de handler i full visshet om at motparten gjør det samme og handler begge ut fra de forventningene dette skaper. Forhandlingene pågår derfor også på et vis når partene ikke sitter rundt forhandlingsbordet.<sup>2</sup> Ved å operere med et slikt vidt forhandlingsbegrep, kan man lettere belyse spørsmål som hvordan forhandlingene startet, hva

---

<sup>2</sup> På engelsk har man to begrep for forhandling, "bargaining" og "negotiation". Disse brukes om hverandre, men også som distinkte begrep. Ved sistnevnte har begrepet "negotiation" en snevrere betydning enn "bargaining". "Negotiation" betegner da den direkte kommunikasjonen ved forhandlingsbordet, mens "bargaining" også inkluderer aktiviteten som finner sted utenfor denne begrensede settingen (Jönsson 1979).

som får partene til å bevege seg fra sine fastlåste posisjoner, hvordan partene avgjør hva som skal forhandlers om, hvordan eksterne faktorer virker inn og slik hva som er grensene for forhandlingene.

## 1.4 METODE

Valg av metode avhenger av problemstilling. Hellevik (1989:68-70) skiller mellom induktiv og deduktiv valg av problemstilling. Mitt utgangspunkt var primært induktivt, da jeg ønsket å se på en bestemt forhandlingsprosess ved hjelp av teori, heller enn å teste bestemte teorier. Å foreta et case-studium syntes derfor hensiktsmessig.<sup>3</sup> Case-studiet som analytisk metode blir av Yin (1989:23) betegnet som en empirisk undersøkelse av (i) et samtidig fenomen (ii) belyst innenfor fenomenets kontekst, (iii) hvor grensene mellom fenomenet og den sammenheng det forekommer i ikke er klart definert, og (iv) hvor flere kilder til å belyse fenomenet brukes. Case som forskningsmetode karakteriseres slik ved at fenomenet som studeres ikke uten videre lar seg skille ut fra sin kontekst. Det sentrale i denne studien er forsøket på å få en større forståelse av problemkomplekset som forhandlingene mellom Norge og Russland utgjør. Jeg ønsker å avdekke karakteristika ved denne spesielle forhandlingssituasjonen, fortolket ut fra den totale sammenhengen denne står i.

Yin begrenser med sin definisjon bruk av case-studier til ahistoriske/samtidige fenomener. Jeg støtter meg derfor heller til Andersen (1997:17), som mener case-studiet som idealtipe blant annet kjennetegnes ved at de er historiske. Når case-studier har et historisk tilsnitt, gir det rom for å inkludere en bredere erfaringsramme for det aktuelle fenomenet. Forhandlingene om delelinja har som kjent pågått i snart 30 år. Som en del eller konsekvens av dette forhandlet man i 1977 fram den såkalte Gråsone-avtalen. Å se på disse forhandlingene som en del av samme forhandlingsprosess, kan bidra til å kaste lys over den endring som har funnet sted siden den gang, og på den måten forhåpentligvis bidra til å tydeliggjøre de forhold som førte til denne endringen. Også endringen i det generelle forholdet mellom Norge og Russland og øst-vest relasjoner generelt er nødvendige å trekke inn for å gi en bedre forståelse av forhandlingene. Denne historiske oppbyggingen vil gjøre oppgaven veldig empirisk.

---

<sup>3</sup> Andersen (1997:127) mener case-studier som metode er grunnleggende induktive, i den forstand at hypoteser og teoretisk relevans fremkommer underveis. Yin (1993:4) forutsetter imidlertid at forskeren allerede har en teoretisk forskningsstrategi og følger en hypotetisk-deduktiv logikk.

Et ønske om detaljert empirisk kunnskap om et bestemt fenomen, et case, vil som regel springe ut av et ønske om å si noe om noe, det må være et case i en gruppe av fenomen eller en populasjon. Delelinjeforhandlingene, som utgjør mitt case, kan defineres ut fra to slike populasjoner eller grupper av fenomener, et empirisk og et teoretisk. Empirisk er det et case om lokale konflikter oppstått som resultat av internasjonale bestemmelser. Videre er det et teoretisk case om asymmetriske forhandlingsprosesser. Den tolkningen som foretas vil være foretatt ut fra visse forutsetninger om slike fenomener. Med utgangspunkt i førstnevnte søker jeg å bruke sistnevnte som forklaringsmodell. Oppgaven blir slik et teoretisk fortolkende case-studium (Andersen 1997). Spørsmålet som da melder seg er hvorvidt man kan foreta en teoretisk generalisering ut fra funn gjort i et slikt isolert case.

#### **1.4.1 Case-studiet og generaliserbarhet**

Ved å forklare et fenomen ut fra teori bidrar man implisitt til teoretisering, da man sier noe om teoriens relevans i det gitte case. Det primære ved mitt case-studium er å få en dypere forståelse av dette fenomen, dataens generelle gyldighet er i utgangspunktet mindre interessant. Likevel ønsker jeg å bidra til å trekke noen generelle slutninger om forhandlinger mellom sterke og svake stater. Mange setter spørsmålsteget ved berettigelsen av å generalisere på grunnlag av funn gjort i et enkeltstående case, og ved kvalitative studier generelt. Mens f.eks. Hellevik synes å mene at generalisering ikke lar seg gjøre ut fra case-studier, hevder Yin at dette kan gjøres ut fra analytisk eller teoretisk representativitet, ikke statistisk som Hellevik argumenterer ut fra (Andersen 1997). Noe vil alltid være spesifikt for det enkelte caset, men noen funn vil forhåpentligvis også være av generell art og kunne ha gyldighet også for andre, liknende case. Yin (1989:43) omtaler dette som analytisk generalisering. Funn og konklusjoner fra case-studier kan gi mulighet til å svekke eller styrke teoriens forklaringskraft, og kan på den måten være med på å utvikle ny teori. Det trenger slik ikke være noen motsetning mellom å studere delelinjeforhandlingene som enestående case og å benytte funnene i en mer generell sammenheng.

Mitt case ble ikke valgt ut fra representativitetskriterier, men valget hadde et analytisk formål. Forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen fant sted mellom to stater tilhørende hver sin side i det tidligere øst-vest skillet og dreier seg om et militær-strategisk nøkkelområde. Disse forholdene gjør det muligens vanskelig å trekke paralleller til andre asymmetriske forhandlinger. Analysen antas likevel å kunne si noe om asymmetriske forhandlinger og ikke minst om grensen for teoriens anvendbarhet. Dersom funn i oppgaven inngår i rekken av studier av forhandlinger mellom stater i asymmetriske maktrelasjoner, kan de bidra til en generell kunnskap om denne type forhandlinger, som det for øvrig er gjort lite arbeid på. Funn fra dette caset kan imidlertid

være så spesielle for denne forhandlingen at det er liten mulighet for å trekke generelle konklusjoner, slik at forhandlingene best kan studeres som et enkeltstående case. Problemet er å avgjøre hvorvidt observerbare empiriske variasjoner kan ses som uttrykk for teoretisk variasjon. Analytiske generaliseringer må alltid ha et bevisst forhold til gyldighetsområdet. Spørsmålet er ikke hvorvidt hendelser er unike i historisk forstand, men i hvilken grad det er mulig å trekke ut mer allmene trekk ved strukturer og prosesser (Andersen 1997). Generalisering dreier seg om begrepsfesting og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser. Slik dreier det som om kontroll med uønsket variasjon (ibid.). Generaliseringsmuligheten for dette caset vil bli diskutert avslutningsvis i kapittel 6.

## 1.5 KILDER OG KILDEKRITIKK

Forut for spørsmål om generalisering kommer spørsmålet om kvaliteten på det arbeid som er gjort. Er de slutninger man har trukket gjort på en metodisk tilfredsstillende måte? Her er det to forhold som er avgjørende: Operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene til definerte variabler; måler denne det vi er ute etter? Og videre gjennomføringen av denne målingen; er dataene pålitelige? Denne definisjonsmessige vailditeten og reliabiliteten bestemmer samlet datas validitet (Hellevik 1989: 36 og 155). Spørsmålet om dataens pålitelighet vil bli behandlet nedenfor. Spørsmålet om operasjonaliseringen av variablene vil først bli tatt opp i analysen.

I en samfunnsvitenskaplig analyse vil alltid faren for at innslag av skjønn og feilvurdering skal gi et skjevt eller uriktig bilde av det forhold man studerer være til stede. Dette får nødvendigvis konsekvenser for hvor sikre konklusjoner man kan trekke, spesielt i en fortolkende oppgave. Til en viss grad kan man "gardere" seg mot dette ved i størst mulig grad å basere seg på primærkilder. På den måten unngår man flere fortolkende ledd. I denne oppgaven har det i liten grad vært mulig. Tilgangen til primærmateriale i form av observasjon eller intervjuer med aktørene i forhandlingene har vært begrenset, og med den russiske part ikke mulig, fordi forhandlingene fortsatt pågår og er hemmelige. Jeg har gjennomført en samtale med en norsk forhandlingsdelegat. Gjennom denne fikk jeg til en viss grad avklart forhold som ikke lot seg avdekke i det skriftelig materialet som finnes. Den fungerte også, sammen med telefoner til rettsavdelingen i UD, som en korrigerende eller bekreftelse på de skriftelige kildene. Hovedsakelig har likevel den intervjuede fungert som en person som kunne gi forhandlingene "et ansikt", ved sin redegjørelse av hvordan forhandlingene foregår og atmosfæren rundt denne. Oppgaven baseres derfor hovedsakelig på sekundærlitteratur, gjennom offentlige publikasjoner, forskeres

arbeid og journalisters gjengivelser.

Det finnes en overveldende mengde litteratur om havrettsutviklingen og problemene knyttet til denne. Dette er lagt til grunn for den historiske gjennomgangen og presentasjonen av "grenser og linjer i Barentshavet". Langt det meste av dette er av juridisk art. Det finnes lite samfunnsvitenskaplige analyser av delelinjeforhandlinger. Om forhandlingene mellom Norge og Russland finnes mye empirisk materiale. Ikke minst har medias (aviser og NTBs) dekning av forhandlingene gitt god innsikt. Norsk Utenrikspolitisk Årbok har også vært en viktig kilde, særlig i forbindelse med forhandlingene om og norske myndigheters syn på gråsoneavtalen, samt norske myndigheters syn på forholdet til Sovjetunionen og forholdene i nord. Av kilder om delelinjeforhandlingene må spesielt nevnes Rolf Tamnes' (1997) behandling av saken i Norsk Utenrikspolitisk Historie, bind 6. Han har hatt tilgang til kilder som normalt ikke er tilgjengelige. Videre har Per Tresselt (1988), tidligere forhandlingsleder for den norske delegasjonen, i en artikkel gjort rede for forhandlingene fram til 1988.

Et generelt problem i studiet av forhandlingsprosesser er å gjengi hendelsesforløpet korrekt. Media har som nevnt vært en viktig kilde her. Sentrale aktører har kommet med kommentarer og utspill til media i forbindelse med forhandlingsmøtene. Dette har gjort det mulig å få innblikk i de framskritt som er gjort, hvor man står fast, og partenes standpunkter og holdning til forhandlingene. Et uoverkommelig problem i analysen av forhandlingene har likevel vært å avdekke sensitiv informasjon om taktiske framstøt og interne konflikter.<sup>4</sup> Unntaket her er, som vi skal se, konflikten i Norge rundt inngåelsen av gråsoneavtalen. Slik kunne det selvsagt vært ønskelig med større innsyn i forhandlingsprosessen. Det interessante i forbindelse med delelinjeforhandlingene er imidlertid ikke nitidige beskrivelser av detaljer fra forhandlingsmøtene gjennom 30 år. Ut fra analysenivået er heller ikke dette nødvendig. Det teoretiske utgangspunktet, som er asymmetri i maktforholdet mellom statene, lar seg analysere ut fra tilgjengelig informasjon. Jeg har også så langt det har vært mulig sjekket opplysninger med flere kilder. Et siste problem er forbundet med at det meste av informasjonen om forhandlingene er fra norske eller andre vestlige kilder. Jeg har derfor valgt å vektlegge den norske forhandlingsadferden og fokusere på hvordan de som den svake parten søker å overkomme denne asymmetrien i makt. Jeg vil likevel presisere at også russiske representanter har uttalt seg til norske medier. Videre er mye av materialet rene saksopplysninger om hendelsesforløpet og partenes standpunkter. Det er først

---

<sup>4</sup> Forståelsen av sovjetisk utenrikspolitikk er generelt vanskelig gjort på grunn av det russiske hemmelighetsskremmeriet og mistenksomheten. Dette vanskeliggjør innsikt i de reelle motiver og målsetninger i deres utenriskpolitikk (Johansen 1985). Delelinjeforhandlingene er i så måte intet unntak.

når disse blir analysert problemet kan oppstå, noe det vil bli tatt høyde for når disse anvendes. Det “vestlige” kildematerialet representerer derfor ikke nødvendigvis noe problem for den teoretiske analysen, men har resultert i at framstillingen blir noe “norskfokusert”. En generell vurdering av datas pålitelighet vil bli foretatt avslutningsvis.

## 1.6 OPPGAVENS STRUKTUR

**I neste kapittel** vil jeg gjøre rede for oppgavens teoretiske utgangspunkt og presentere oppgavens analysemodell. Jeg vil foreta de nødvendige begrepsmessige avklaringer, hvor forståelsen og defineringen av forhandlingsmakt står sentralt. Her vil også de teoretisk begrunnede forventninger til funn presenteres. **I kapittel 3** vil jeg foreta en kort historisk gjennomgang av utviklingen i havretten. Ut fra problemstillingen og den empiriske avgrensingen, begrenses framstillingen til å omhandle utvidelsen av kyststatsjurisdiksjonen og problemene knyttet til dette. Formålet er å redegjøre for bakgrunnen for og rettsgrunnlaget i dagens avgrensingskonflikter. Til slutt vil jeg gjøre rede for partenes rettslige posisjoner og slik “tegne det omstridte området på kartet”. **Kapittel 4** skal bidra til å gi en forståelse av Barentshavets betydning for partene og å synliggjøre maktforholdet mellom dem. Kapitlet blir slik todelt. Først vil jeg gjøre rede for de ressursene i området, dvs. fisk, olje og gass. Deretter vil jeg foreta en vurdering av områdets militær-strategiske betydning og den internasjonale konteksten, og videre se på hvordan dette har påvirket det bilaterale forholdet. Også interne nasjonale forhold vil bli vurdert. **I kapittel 5** gjennomgås forhandlingsprosessen fra partene første gang møttes og fram til i dag. **Kapittel 6** utgjør analysen. Her gjennomgås forhandlingsforløpet i lys av det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2, i et forsøk på å svare på spørsmålene som ble stilt i problemstillingen. Jeg vil også foreta en kritisk vurdering av teoriens anvendbarhet i det gitte case og slik se på muligheten for å generalisere fra de funn som er gjort. Avslutningsvis, i **kapittel 7**, vil jeg foreta en kort oppsummering av oppgaven og de funn som er gjort.

## Kapittel 2

# EN TEORI OM MAKT I FORHANDLINGER

### 2.1 INNLEDNING

Konflikten mellom Norge og Russland om grensa i Barentshavet skal som nevnt i innledningskapitlet studeres som en asymmetrisk forhandlingsprosess; definert som en forhandling mellom stater med svært ulike ressurser og kapabiliteter (Habeeb 1988:xi). Målet er å bestemme effekten av denne asymmetrien, under antakelse om at forhandlingsutfall er en funksjon av partenes makt. Vi skal derfor søke å avdekke hvordan makt manifesterer seg under asymmetriske forhold og hvordan Russland og Norge, som henholdsvis den sterke og svake aktøren, velger taktikker ut fra deres posisjon i maktforholdet for å oppnå det utfallet de ønsker.

For å gjennomføre en slik analyse vil jeg ta utgangspunkt i William Mark Habeebs (1988) forståelse av makt og den modellen han har utviklet på grunnlag av denne. Modellen er bygd opp om et differensiert maktbegrep, og bygger på Keohane og Nyes interdependensperspektiv og sosial-bytte teori. Denne måten å studere forhandlinger på gjør det mulig å klargjøre noen forutsetninger og begrensninger for den svakes suksess. Også Putnams (1988) teori om forhandlinger som et to-nivå spill mellom innenrikspolitikk og internasjonale forhandlinger vil bli anvendt for å belyse sider ved forhandlingene. I tillegg vil viktigheten av å se forhandlinger i lys av den internasjonale konteksten den finner sted innenfor vektlegges i sterkere grad enn Habeeb gjør i sin modell.

### 2.2 MAKT I INTERNASJONAL POLITIKK

Makt er en, eller kanskje den, grunnleggende faktoren i analyser av internasjonale forhold og spesielt i forhandlingsanalyser. Hvordan man skal avgrense eller definere begrepet er det imidlertid stor uenighet om. Definisjonen er avhengig av hvilke karakteristika ved det internasjonale systemet man vektlegger, altså hvilken teoretisk retning man tilhører. To dominerende retninger er realismen og liberalismen, hvor særlig interdependens- eller gjensidig avhengighetsteori har gjort seg gjeldende. Mellom disse hovedretningene gikk det på 70-tallet

en stor debatt, hvor en sentral diskusjon var hvorvidt *makt* hadde mistet sin betydning eller mer presist sin entydighet. Realistenes utgangspunkt var at alle de forskjellige feltene innen internasjonal politikk til sammen utgjør en stats abstrakte makt som den kan bruke i forhandlinger om alt fra havrett til handelspolitikk, og hvor militær makt er den viktigste komponenten. Interdependenteoretikerne på den annen side hadde som utgangspunkt at internasjonal politikk nå var delt opp i en rekke saksområder hvor den spesifikke maktfordelingen på området avgjør, og makt primært består i evnen til å utnytte den internasjonale interdependensen og de internasjonale organisasjonene (Østerud et al. 1997; Wæver 1992). Keohane og Nye førte gjennom boka *Power and Interdependence* (1977) an i denne kritikken mot den etablerte realismetradisjonen.<sup>1</sup> Ved å framheve betydningen av vår tids multidimensjonale økonomiske, sosiale og økologiske interdependens, pekte de på at mange saker i internasjonal politikk ikke hovedsakelig handler om staters militære sikkerhet. De så ikke bort fra militærstrategisk makt, men opererte med et strukturelt skille mellom denne og makt i situasjonen, dvs. maktforholdet mellom aktørene på et bestemt saksområde. Ved å sette spørsmålstegn ved hvilken rolle militær makt spiller og om når denne er bestemmende, fjernet de “det militære maktgrunnet” som en av de aksepterte forutsetningene i studiet av internasjonal politikk og lot det bli et empirisk spørsmål og en analytisk kategori (Knudsen 1999:134).<sup>2</sup> Spørsmålet blir hva som utgjør den viktigste maktkilden i en gitt forhandling.

## 2.3 FORHANDLINGSMAKT

Habees starter i boka “*Power and Tactics in International Negotiation. How Weak Nations Bargain with Strong Nations*” (1988) med å redefinere maktbegrepet. Han peker på svakheter i den “tradisjonelle” realistiske maktforståelsen og trekker fram kriterier for å forklare asymmetriske forhandlinger. Han begynner med å peke på at ut fra klassisk realistisk teori vil den sterkeste staten, gjennom sin tautologiske definisjon, vinne enhver konfrontasjon med en svakere stat. I virkligheten er det imidlertid ikke alltid den totalt sett sterkeste staten som “vinner” en

---

<sup>1</sup> Jeg har benyttet meg av andreutgaven fra 1989. Alle henvisninger er følgelig til denne. Artikkelen *Power and Interdependence Revisited* (1987) er også trykt i denne utgaven. Jeg vil ikke foreta noen klargjøring av om det er hovedboka eller artikkelen jeg henviser til, da det ikke har betydning for formålet med framstilling.

<sup>2</sup> Deres interdependensperspektiv hører inn under neoliberalismen, men er egentlig tvetydig i forhold til realismen. De er relativt statssentrerte og opererer med en mer tradisjonell (dvs. neorealitisk) dagsorden i forhold til andre interdependenteoretikere (Wæver 1992). Målet deres var å plassere realisme- og liberalismeperspektivet i en integrert analyse, hvor man skilte mellom ulike dimensjoner og områder i internasjonal politikk (Keohane og Nye 1989:249-250) Dette forsøkte de å gjøre ved å gjennomføre en maktanalyse hvor de brukte et interdependensbegrep som fokuserte på forhandling. På 80-tallet fikk man også en tilnærming mellom de to retningene, betegnet som en neo-neo syntese (Wæver 1992; Østerud 1991).



forhandling. Svakere stater oppnår ofte mer enn deres stilling i det internasjonale makthierarki skulle tilsi. Et eksempel han viser til er de såkalte torskemellom Island og Storbritannia, hvor Storbritannia måtte gi etter for Islands krav på alle punkter. Den realistiske forståelsen av makt er da utilstrekkelig som forklaringsmodell. Gjennom asymmetrisk forhandlingsteori, som i stor grad baserer seg på interdependensteori, forsøker Habeeb, gjennom differensieringen av maktbegrepet, å forklare dette som betegnes som den svakes relative forhandlingsmakt. Ifølge Habeeb, var Zartman (1978; Zartman og Berman 1982) den som var kommet lengst i å forstå dynamikken i forhandlinger mellom sterke og svake stater. Zartman pekte på at makt ikke er en absolutt størrelse, men er relativ og situasjonsbestemt. Ved å sette fokus på selve forhandlingsprosessen viste han da hvordan svake stater kan omgå sin definatoriske mindreverdighet og oppnå noe i forhandlinger med den sterke. Dette fenomenet betegnes senere som "det strukturelle dilemma" (Zartman 1997; Rubin og Zartman 1995). En stats maktressurser kan ikke direkte overføres til relevant og tilgjengelig makt i en gitt situasjon. En mektig stat kan derfor vise seg å være svak i en konfrontasjon med en tilsynelatende svakere stat. Zartman pekte slik på nødvendigheten av å revurdere maktbegrepets innhold og tilnærmingen til forhandlingsanalyse.

Habeeb viser på bakgrunn av dette på flere forhold som må tas høyde for i en definisjon av maktbegrepet, hvis makt skal være en forklaringsvariabel i forhandlingsanalyser (Habeeb 1988:10). For det første, sier han, må makt defineres uavhengig av utfallet. Utfallet er et resultat av en kausal prosess, og må derfor gis en årsaksforklaring. Hvis makt skal ha verdi som forklaringsvariabel, må også maktbegrepet være kausalt definert og ikke være tautologisk. Videre må begrepet være omfattende nok til å fange opp alle sider i forhandlingsprosessen som leder til utfallet. Den strukturelle komponenten, dvs. en stats ressurser og kapabiliteter, lar oss bestemme maktbalansen mellom partene ved forhandlingsstart. Den sier imidlertid ingenting om interaksjonen mellom aktørene i forhandlingsprosessen. Her må vi åpne opp for adferdsdimensjonen, hvor partenes posisjoner kontinuerlig endres. Til slutt påpeker han at maktbegrepet må være relatert til virkeligheten og være testbart. Realismen mangler med sin statiske definisjon både en diskusjon om forhandlingsprosessen og det bilaterale forholdet knyttet til forhandlingstemaet, forhold som antas å kunne forklare hvorfor den sterkeste staten ikke automatisk får "uttelling" for sin styrke i forhandlinger med en totalt sett svakere stat. Ut fra disse kriteriene har Habeeb definert sitt maktbegrep.

### **2.3.1 Maktbegrepet definert**

Med referanse til Zartman understreker Habeeb at det er et sentralt poeng at makt ikke må forstås

som et statisk begrep, som en gitt størrelse. Makt må forstås som en prosess, og som alle prosesser karakteriseres den av endring, et utfall. Det som skiller denne prosessen fra andre prosesser er at den viktigste komponenten er ressurser. Makt er et resultat av å ha ressurser. Det er ikke ressursene i seg selv som utgjør makten, de forårsaker ikke utfall, men de er et middel til å nå utfall. Utfallet reflekteres i den endringen som har funnet sted i maktprosessen, det være seg endring i aktørens verdier, holdninger, mål eller forventninger. Endringene er forårsaket av motpartens adferd gjennom bruk av ressurser, altså makt. Makt er slik en mellomliggende variabel mellom maktpotensialet (ressursen) og utfallet. Habeeb (ibid:15) definerer ut fra dette makt som:

**den måten aktør A i en prosess med aktør B bruker sine ressurser for å få til endringer som fører til et foretrukket utfall i hans forhold til B.**

Definert på denne måten blir makt en *kausal prosess*. Fokuset på endring og utfall bidrar til å kunne forklare hvorfor man kom til dette utfallet og ikke et annet. Blir makt tautologisk definert, dvs. forstått som synonymt med utfall, kan man ikke forklare dette. Definisjonen gjør det også mulig å se på makt både som rent *intensjonal*, hvordan B responderer på hva A faktisk gjør ut fra sitt foretrukne utfall, og å inkludere *forventede reaksjoner*, hvordan B responderer på sin forventning av hva A vil gjøre. Krav og forventninger fremkommer ikke uavhengig av hvordan man oppfatter motpartens preferanser. Åpningsposisjoner er f.eks. oftest basert på en evaluering av motpartens foretrukne utfall og sannsynlige svar. Videre er definisjonen *relasjonell*, ved at den tar i betraktning at B kanskje også oppnår noen av sine ønsker. Forhandling forutsetter at begge parter innehar en viss grad av makt, at det er en viss grad av gjensidighet. Begge parter har i det minste makten til ikke å godta en avtale. Uten dette ville vi ha en situasjon med unilateral maktbruk. Et siste moment ved denne definisjonen er at den gir både en *strukturell* og en *adferdsmessig* forståelse av maktbegrepet. Man skiller mellom ressurser og evne, den første beskriver konteksten og den andre prosessen. Begge er nødvendig for å analysere forhandlinger (ibid.:15-16). På grunnlag av denne forståelsen av makt har Habeeb utviklet en modell for å analysere asymmetriske forhandlinger.

## 2.4 FORHANDLINGSMODELLENS MAKTKOMPONENTER

For å kunne forklare den svakes relative forhandlingsmakt tar Habeeb utgangspunkt i skillet mellom strukturell og prosessuell makt. Herunder er det viktig å framheve skillet, som ble introdusert allerede hos Zartman, mellom den strukturelle maktens to komponenter. Habeeb

betegner disse som aggregert og saksspesifikk makt. Forhandlingsmodellen består slik av tre maktkomponenter, to strukturelle og en prosessuell. Den saksspesifikke makta er igjen bestemt av tre forhold, betegnet som alternativer, engasjement og kontroll.

#### **2.4.1 Aggregert strukturell makt og kontekst**

Aggregert strukturell makt defineres som “en aktørs totale ressurser vis-à-vis verden som helhet” (ibid.:17). Ut fra denne vil vi kunne rangere verdens stater i en hierarkisk maktstruktur av sterke, middels og svake stater. Å operere med et begrep om aggregert strukturell makt er som vi har sett nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å analysere makt i internasjonale forhandlinger. Det er nyttig for å gi et generelt bilde av aktørenes posisjon i det internasjonale systemet. Samtidig sier det noe om konteksten forhandlingene finner sted innenfor. Forhandlinger finner ikke sted i et politisk vakuum. De utspiller seg i det internasjonale systemet og involverer statene som aktørene i dette systemet (ibid.:18). Både forhold som tilsynelatende er irrelevante for forhandlingene og de som direkte berører den utgjør konteksten. Det vil for eksempel ikke være meningsfullt å studere forhandlingene mellom Norge og Russland løsrevet fra den storstrategiske konteksten de finner sted innenfor. Selv om dette ikke formelt berører forhandlingene, utgjør de forhandlingenes rammebetingelser. Konteksten er nær forbundet med strukturen. Den er både en avspeiling av maktforholdet og påvirker det. Uten å klargjøre rammene forhandlingene finner sted innenfor vil man verken kunne få en utfyllende forståelse av partenes interesser, vurderinger og handlinger, eller gi en relevant vurdering av maktforskjellens betydning i forhandlingene. Aggregert strukturell makt er likevel utilstrekkelig som eneste forklaringsvariabel. Ved å betrakte denne formen for makt som den eneste overser man maktstrukturen i spesielle saker og i bestemte mellomstatlige forhold. Da forutsetter man enten lett omsettelige maktressurser eller ett dominerende saksområde. Som vi husker var dette en av hovedinvendingene mot realismen.

#### **2.4.2 Saksspesifikk strukturell makt**

Forhandlinger forutsetter minst to aktører og minst ett saksområde, og det er maktbalansen mellom aktørene på dette bestemte saksområdet som er utgangspunkt og tema for forhandling. Det er vanskeligere å måle denne balansen enn den aggregerte. *Habeb* bygger sin teoretiske operasjonalisering på interdependens- og sosial bytteteori, som begge er opptatt av å analysere maktstrukturen i et saksspesifikt mellomstatlig forhold. Begge definerer maktbegrepet ut fra den makt hver aktør oppnår i forholdet. Saksspesifikk makt bli slik en avhengighetsbalanse. Forhandlingsutfallet forklares ut fra dynamikken i aktørenes adferd innenfor rammene av forholdet, altså ved hjelp av saksmakt og adferdsmakt.

### *Makt ut fra avhengighet - interdependensteori*

I interdependensteori fokuserer man på at hver aktør er avhengig av en eller flere andre for å nå sitt ønskede utfall. Dette gjør teorien velegnet som grunnlag for å studere forhandlinger. Teorien forutsetter at det i dette forholdet, hvor to parter er gjensidig avhengige av hverandre, vil påføre begge parter en kostnad hvis forholdet ble endret eller avbrutt. Graden av avhengighet avhenger av grad av "*reciprocal costly effects of transactions*" (Keohane og Nye 1989:8).<sup>3</sup> Kostnadene vil imidlertid sjelden bli like store for begge parter. Partene er med andre ord ikke like avhengige av hverandre. Avhengigheten er sjelden symmetrisk. Dette åpner for en politisk forhandlingsprosess, hvor den ene partens avhengighet utgjør den annens maktgrunnlag. Asymmetrisk avhengighet kan slik være en maktkilde. Makt blir da forstått som *kontroll over ressurser* eller som *potensialet* til å påvirke utfall (ibid.:12). En mindre avhengig aktør i et forhold kan slik ha en betydelig politisk ressurs, fordi de endringer i forholdet som aktøren klarer å påvirke eller true vil representere komparative fortrinn, dvs. være en mindre kostnad for denne aktøren enn den andre.<sup>4</sup>

### *Sosialt bytte-teori*

På samme måte som i interdependensteorien foretas det i sosialt bytte-teori en analyse av maktstrukturen i et forhold preget av gjensidig avhengighet. Maktstrukturen bestemmes av

- hvor sterkt aktør A *ønsker* eller har *behov* for et gode -utfall x,
- hvor stor grad av *kontroll* B har over x
- og A's mulighet til å finne *alternativer* for x og/eller B.

Hvis A er mer avhengig av x enn B er, er B den mektigste parten i forholdet. Enhver endring i disse forholdene vil endre maktbalansen mellom aktørene (Habeeb 1988:20). Forholdet er ikke statisk, da begge parter kontinuerlig forsøker å øke sin makt eller redusere sin avhengighet. Forholdet opprettholdes så lenge begge aktørene oppnår mer her enn ved mulige alternativer. Ønske eller behov, som Habeeb med en fellesbenevnelse betegner engasjement, og kontroll og alternativer er slik bestemmende for aktørenes avhengighet, eller omvendt deres makt, i forholdet. Habeeb definerer variablene slik:

---

<sup>3</sup> Hvor samhandlingen mellom aktørene ikke innebærer betydelig kostnad har man en sammenkopling, men ingen gjensidig avhengighet.

<sup>4</sup> Keohane og Nye måler avhengigheten på to dimensjoner: sensitivitet og sårbarhet. Sensiviteten er et mål på hvor fort og hvor store kostnader, økonomisk, sosial og politisk, andre staters tiltak påfører staten *før* denne har satt i verk tiltak for å tilpasse seg endringen. Denne dimensjonen er spesielt viktig for å forstå avhengighetsforholdets politiske struktur; hvem bestemmer spillets regler? Sårbarhetsdimensjonen går på adgangen til alternativer og kostnaden det vil gi å foreta en effektiv tilpasning til endringen innen en bestemt tidsperiode.

**Alternativer** betegner hver aktørs evne til å oppnå sitt foretrukne utfall gjennom andre enn motparten (ibid.:21). Tilgangen på alternativer kan slik øke en aktørs saksmakt, ved at det reduserer avhengigheten av motparten. Alternativer forklarer også hvorfor en aktør kan oppnå mye av sitt foretrukne utfall ved ikke å forhandle eller ved å hale ut forhandlingene. Dette sammenfaller med det som innen forhandlingsteori betegnes “the security point”. Den aktøren som har flest alternativer ved dette punktet stiller sterkere i forhandlingene enn motparten. Uthaling kan også være et uttrykk for kontroll, se nedenfor. Fravær av alternativer, som en avhengighet, kan imidlertid også være en styrke, fordi det øker aktørens motivasjon og derfor dens engasjement i forhandlingene.

**Engasjement (commitment)** refererer til i hvilken grad en aktør ønsker og/eller trenger sitt foretrukne utfall (ibid.:21) Engasjement er slik en funksjon av en aktørs verdistruktur: “*the more an actor values an outcome, the more committed it will be to achieving that outcome*” (ibid.:36). Verdiene kan være alt fra økonomisk fortjeneste, militær bruk og prestisje til spørsmål om suverenitet, territoriell integritet og rettferdighetsforståelse. Engasjement kan fungere som et tveegget sverd. Større engasjement vil føre til større innsats for å nå målet og man er villig til å bære en større kostnad. Samtidig gir større engasjement motparten, som kilden til utfallet, en styrke i forholdet. Her er skillet mellom ønske og behov viktig. Engasjement ut fra *ønske* om et bestemt utfall, som en selvgenererende motivasjon, er en kilde til styrke i det saksspesifikke maktforholdet. Engasjement ut fra *behov* for et utfall, ut fra avhengighet, er derimot en kilde til svakhet i forholdet. I praksis kan det være vanskelig å avgjøre om engasjement utløper fra ønsker eller behov.

Engasjement kan forstås som et uttrykk for hvor sterkt en part har forpliktet seg til et bestemt utfall. Ikke alle standpunkt, innrømmelser eller utfall i en forhandling vil “falle i god jord” i hjemlandet, enten i den offentlige opinion, hos berørte parter, i regjeringen eller nasjonalforsamlingen, hvor en eventuell avtale skal ratifiseres. Denne forpliktelsen i forhold til nasjonale forhold kan derfor brukes strategisk og være en hemmende faktor som hindrer framgang i forhandlinger. På bakgrunn av dette hevder Putnam (1988) at internasjonale forhandlinger samtidig foregår på det internasjonale og det nasjonale nivå og derfor må studeres som et “to-nivå-spill”.<sup>5</sup> Jeg vil ikke foreta en slik to-nivå analyse her, men hans teori kaster et

---

<sup>5</sup> Den uvanlige kompleksiteten i dette “to-nivå spillet” er at trekk som er rasjonelle på ett nivå ikke trenger være det på det andre, som for eksempel å avstå territorium (Putnam 1988:434). Putnam hevder derfor at internasjonale forhandlinger må analyseres som en interaksjonen mellom internasjonal/utenriks- og innenrikspolitikk. Med sin teori om forhandling som et to-nivå-spill kopler han forklaringer på system og enhetsnivået (Putnam 1988; Moravcsik 1993).

interessant lys over innenrikspolitiske forholds betydning i internasjonale forhandlinger. Et forhold jeg mener kan tolkes som en potensiell maktfaktor under Habeebs engasjementsbegrep.

**Kontroll** defineres ut fra i hvilken grad en side unilateralt, altså utenfor forhandlingskonteksten, kan oppnå sitt foretrukne utfall eller hindre motparten fra å nå sitt, på tross av kostnadene dette innebærer (Habeb 1988:22;42). Forhandlingsbegrepet utelukker per definisjon ensidig oppnåelse av utfall, da ville ikke behovet for forhandling være til stede. Med kontroll i forhandlinger snakker vi da om den ene partens evne til på egenhånd å oppnå en større del av sitt foretrukne utfall enn motparten. Kontroll er den antatt viktigste komponenten i saksspesifikk makt.

Disse tre variablene, alternativer, engasjement og kontroll, bestemmer til sammen den saksspesifikke maktbalansen. De kan utfylle og kompensere for hverandre. Mangel på alternativer kan oppveies av sterkt engasjement eller større kontroll. Det samme gjelder ved mangel på kontroll. Når det gjelder engasjement, er situasjonen litt annerledes. Skyldes svakheten mangel på ønske kan den vanskelig kompenseres for, verken med flere alternativer eller større kontroll. Er derimot engasjementet lavt på grunn av et lite behov, kan flere alternativer og større kontroll være en styrke i forholdet til motparten.

#### 2.4.3 Makt som prosess

Saksmaktsvariablene og den aggregerte makta, som til sammen utgjør den strukturelle maktbalansen, sier noe om hvorvidt situasjonen gir en aktør en ressurs i form av makt. Et viktig poeng hos interdepedensteoretikere (Keohane og Nye 1989:11) er imidlertid at det ikke er et 1:1 forhold mellom makt målt som en form for ressurs og makt målt som effekt på utfall. “...do not expect a measure of potential power, such as asymmetrical interdependence, to predict perfectly actor’s success or failure at influencing outcomes. It merely provides a first approximation of initial bargaining advantages available to either side” (ibid.:19). Mye tapes ofte i oversettelsen. Hvis asymmetrien i forholdet mellom statene ikke avspeiles i utfallet, finnes forklaringen ofte i forhandlingsprosessen, hvor makt over ressurser “oversettes” til makt over utfall. Habeb opererer derfor i sin modell med en forklaringsvariabel som fanger opp interaksjonene mellom partene i forhandlingsprosessen.

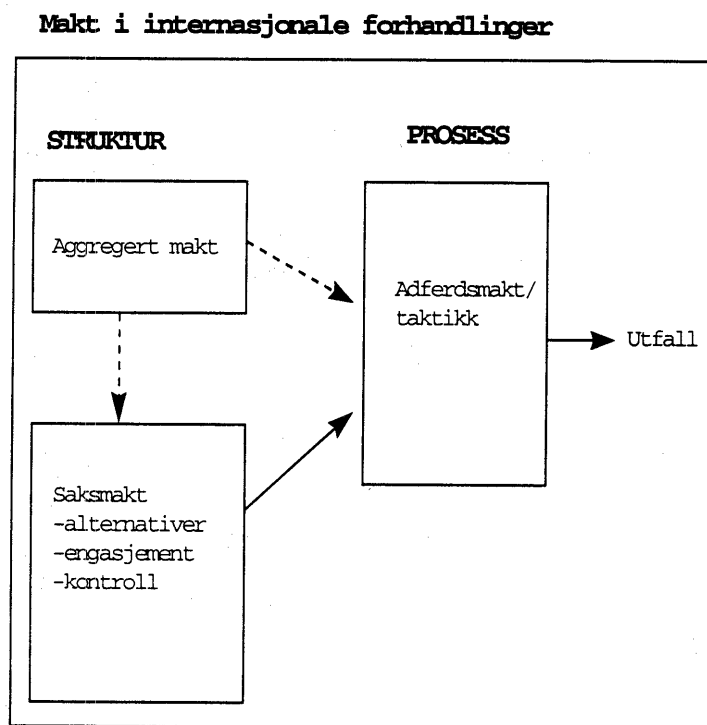
Habeb (ibid.:23) definerer *adferdsmakt* som selve prosessen hvor partene manøvrerer og bruker sine ressurser, både aggregerte og saksspesifikke, for å nå ønsket utfall. Denne maktutøvelsen kommer til uttrykk gjennom aktørens *forhandlingstaktikk* eller “the policy choices of actors” (ibid.:24). Taktikk er et middel til å formidle preferanser til motparten, men brukes også til å

overtale og presse motparten til å innfri disse preferansene.<sup>6</sup> En taktikk er vellykket hvis den fører til en endring i saksmaktbalansen. Saksmakt og adferdsmakt går derfor over i hverandre. Gjennom en foreløpig oppsummering av maktmodellen vil jeg se på hvordan partene, gjennom taktisk makt, kan endre den strukturelle maktbalansen. Slik trekker jeg også fram noen av Habeebs hypoteser.

#### 2.4.4 Forholdet mellom maktkomponentene - Habeebs hypoteser

På bakgrunn av funn fra sine analyser av tre asymmetriske forhandlingsprosesser<sup>7</sup> har Habeeb (1988:130-138) trukket ut sentrale karakteristika ved denne type forhandling. Jeg velger her å betrakte disse som hypoteser heller enn funn. Habeebs forhandlingsmodell bygger som nevnt på en antakelse om at *den saksspesifikke maktbalansen er den mest kritiske maktkomponenten i asymmetriske forhandlinger*. Det er en direkte sammenheng mellom denne og forhandlingsutfallet. Utfallet avhenger forøvrig ikke bare av den saksspesifikke maktbalansen. Det avhenger i like stor grad av hvordan aktørene gjennom taktisk makt klarer å anvende den strukturelle makta i prosessen. Når man skal vurdere maktkomponentens effekt på

forhandlingsutfallet må man derfor vurdere både den strukturelle makten og *“the role of behavioral power”* (Habeeb 1988:17), altså taktikken. Taktikk er nært knyttet til det saksspesifikke nivået, fordi enhver taktikk er rettet mot å endre en eller flere av komponentene i denne avhengighetsbalansen.



**Figur 1:**  
Modellens maktkomponenter og forholdet mellom dem.

<sup>6</sup> Noen, f.eks. Bachrach P. og Baratz M.S. (1963), skiller makt fra de beslektede begrepene autoritet, innflytelse og tvang. Her opererer vi ikke med et slikt skille, alle kategoriene inngår i maktbegrepet.

<sup>7</sup> Forhandlingene mellom USA og Panama om Panamakanalen, mellom USA og Spania om amerikanske militære baser i Spania og mellom Storbritannia og Island om Island utvidelse av fiskerigrensa, de såklat torskeringene.

Den aggregerte maktbalansen er i større grad gitt og ikke-manipulerbar. Taktikken er vellykket hvis den blir etterfulgt av endring i den saksspesifikke maktbalansen, dvs. endring i partenes alternativer, engasjement og kontroll. Trusler kan for eksempel redusere motpartens engasjement og alternativer. Med trusler kommuniserer man at motpartens preferanser og alternativer bare kan oppnås til en høyere kostnad enn antatt, noe som vil bekrefte den første aktørens kontroll. Lovnad om belønning eller motytelse vil kunne redusere både motpartens engasjement og hans anstrengelser for å finne alternativer. Et siste eksempel er forhalingstaktikk. Den kan vise hvor bundet den ene parten er til å nå et bestemt utfall, og at den har evne eller styrke til å holde ut lenger enn motparten. *Kontroll er derfor den viktigste komponenten i saksspesifikk makt.*

Den endringen som finner sted i den saksspesifikke maktbalansen fra før-forhandlingsbalansen til utfallsbalansen forteller hvordan partene har klart å anvende sitt maktpotensial gjennom taktisk makt. Forhandlingsutfallet vil derfor reflektere den endelige saksmaktbalansen og redefinere avhengighetsforholdet på det bestemte saksområdet. Den sier imidlertid ingenting om den aggregerte maktbalansen mellom partene. Det kan derfor virke som kontekst og aggregert strukturell makt ikke blir tilskrevet noen betydning i modellen. Det er ikke riktig. *Kontekstuelle endringer kan endre den saksspesifikke maktbalansen betraktelig.* Videre bestemmer aggregerte makt til en viss grad saksmaktsbalansen. *Ressurser knyttet til aggregert strukturell makt kan styrke alternativer og kontroll, men ikke engasjementet. Engasjement er derfor den svake partens viktigste maktkilde.* Siden det vanligvis står mer på spill for den svakeste staten vil den vanligvis vie mer oppmerksomhet og energi for å nå ønsket utfall, av Nye (1974 i Habeeb 1988:132) betegnet asymmetri i oppmerksomhet. En svak stat har ofte også større grad av samkjøring og konsentrasjon, blant annet fordi den totalt sett har færre relasjoner med omverden. "Bakdelen" ved dette er at den svake staten hele tiden må jobbe for å få den sterkeste statens oppmerksomhet. Engasjement kan da framstå som et behov og svekke saksmakta. Aggregert makt utgjør videre grunnlag for valg av taktikk og spiller en viktig rolle for en taktikks troverdighet, f.eks. muligheten til å gjennomføre en trussel eller gi en lovet kompensasjon. Slik kan den indirekte bidra til å endre den saksspesifikke maktbalansen. Aggregert strukturell makt har imidlertid bare en slik funksjon når den "oversettes" gjennom taktikk.

#### **2.4.5 Kritiske bemerkninger**

De ulike komponentene har ikke tilstrekkelig forklaringskraft i seg selv. Først når de er satt sammen i en modell gir de et analytisk redskap for å systematisere kunnskap om asymmetriske forhandlinger. I praksis kan det være vanskelig å bestemme hvilke komponenter som har forklaringskraft. De ulike nivåene og variablene lar seg ikke nødvendigvis enkelt isolere.



Oppdelingen av maktbegrepet er likevel foretatt for å gi en større forståelse av makt i forhandlinger, særlig med tanke på å tydeliggjøre forskjellen på å ha makt i form av en ressurs og det å anvende denne i form av taktikk. Ved å studere hvordan de ulike komponentene virker sammen og på hverandre, kan deres relative betydning for utfallet analyseres. Men på samme måte som maktsymmetri/asymmetri er et spørsmål om oppfattelse, er også vurderingen av forhandlingsresultatet det. Det kan derfor være vanskelig å avgjøre hvem som "gjorde det best" i forhandlingene, særlig hvor man har en positiv-sum situasjon, en kopling av saker eller partene har ulike interesser knyttet til forhandlingene. Det vil derfor være ufullstendig å vise til en korrelasjon mellom maktsymmetri/asymmetri og symmetri/asymmetri i forhandlingsutfall (Rubin og Zartman 1995:361). Dette forsøker modellen å ta høyde for gjennom å fange opp både de prosessorienterte og systemiske faktorer ved forhandlingene. Ved å se på hver aktørs mulighet og evne til å anvende politisk makt, hver aktørs valg og suksess i valg av taktikk og utfallet av forhandlingene, kan man avdekke hvorvidt det har funnet sted en endring i maktbalansen gjennom prosessen, og hva som i så tilfelle kan forklare denne endringen. Det blir på denne måten mulig å se hvordan prosessen forløper under de aktuelle strukturelle og kontekstuelle forhold.

Spørsmålet blir er om modellen gir en relevant beskrivelse av internasjonale relasjoner og om den er et nyttig analyseverktøy for å studere forhandlinger. Den beste måten å teste Habeebs hypoteser på vil være å studere forskjellige case hvor det er forskjell i partenes aggregerte strukturelle makt, med andre ord asymmetriske forhandlinger. Bare på den måten kan man finne ut om saksspesifikk makt og taktikk er egnede variabler i forhandlingsanalyse, og det blir mulig å avdekke under hvilke betingelser den svake kan overvinne sin manglende strukturelle styrke og når aggregert strukturell makt spiller større rolle. Denne studien har ikke som utgangspunkt å teste modellens gyldighetsområde. Modellen anvendes for å belyse en bestemt asymmetrisk forhandlingsprosess, hvor jeg ønsker å avdekke hvilken betydning makt har i dette bestemte tilfellet. Jeg ønsker derfor ikke å teste modellen som sådan. Analysen kan likevel bidra til å klargjøre grensene for modellens anvendbarhet og dens antakelse om saksmaktsvariablenes betydning.

## **2.5 OPPSUMMERING**

Jeg har nå presentert en modell for å analysere asymmetriske forhandlinger, hvor forhandlingsprosessen er analyseenheten og makt utgjør forklaringsvariabelen. Målet er å bestemme effekten av asymmetrien mellom statene i forhandlingene, under antakelse om at forhandlingsutfall er en funksjon av partenes makt. Modellen opererer med makt på to nivåer, et

strukturelt og et prosessuelt. På strukturnivået ser vi på fordelingen av ressurser mellom aktørene, som er det underliggende maktpotensialet i forhandlingene. Forklaringsfaktorene er systemvariabler, hvor partenes stilling som internasjonale aktører og deres relative makt i det bilaterale forholdet analyseres. Dette betegnes henholdsvis aggregert og saksspesifikk makt. Aggregert strukturell makt er en aktørs totale ressurser og kapabiliteter. Herunder poengteres at forhandlingene ikke kan analyseres isolert fra sin internasjonale geopolitiske kontekst eller interne nasjonale forhold. Konteksten er nært forbundet med strukturen. Den både gjenspeiler og påvirker maktforholdet. Den saksspesifikke makta, som er en avhengighetsbalanse, beskriver en aktørs ressurser og kapabiliteter på et bestemt område eller i et bestemt forhold. Forhandlingsprosessen og utfallet bestemmes i hovedsak av denne maktbalansen. Balansen bestemmes av partenes relative alternativer, engasjement og kontroll. For å forklare den endring som finner sted i saksmaktsbalansen gjennom forhandlingene må vi se på selve forhandlingsprosessen. Som prosessvariabler regnes aktørenes strategiske adferd, dvs. deres valg av taktikk. Denne betinges av de strukturelle og kontekstuelle forhold. Adferdsmakt eller forhandlingsdyktighet beskriver slik en aktørs evne til å bruke sine strukturelle ressurser, under de gitte kontekstuelle forhold, til å nå sine mål. Forhandlingsutfallet vil gjenspeile aktørenes gjennomslagskraft i prosessen, forhandlingsmakten forklarer de innrømmelser som er gitt. Modellen gjør det slik mulig å se hvordan partene, som henholdsvis den sterke og svake aktør, velger taktikker ut fra deres posisjon i maktforholdet for å oppnå det utfallet de ønsker. Mer konkrete forventninger som kan utledes fra modellen er at den svake staten bare kan endre den saksspesifikke maktbalansen gjennom bruk av taktikker som ikke bygger på aggregert strukturell makt og at engasjement derfor er den svakes viktigste ressurs. Videre antas det at kontekstuelle endringer er viktige faktorer som kan endre den saksspesifikke maktbalansen.

## Kapittel 3

# UTVIKLINGEN AV EN INTERNASJONAL HAVRETT

### 3.1 INNLEDNING

Dagens grensekonflikter er som nevnt et resultat av mangel på klare delingsbestemmelser i havretten. For å gi en bedre forståelse av grensekonflikten mellom Norge og Russland, vil jeg foreta en historisk gjennomgang av rettsutviklingen knyttet til utvidelse av kyststatsjurisdiksjonen. Jeg vil særlig fokusere på Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958, som slo fast kyststatens rett til ressursene på kontinentalsokkelen og definerte prinsipper for grensetrekking mellom staters overlappende kontinentalsokler, og Havrettskonvensjonen av 1982, som stadfestet kyststatens rett til en 200-mils økonomisk sone og redefinerte delingskriteriene i forhold til Kontinentalsokkelkonvensjonen. På bakgrunn av den historiske gjennomgangen vil jeg avslutningsvis gjennomgå partenes rettslig begrunnede standpunkter i delelinjeforhandlingene.

### 3.2 NASJONALISERING AV VERDENSHAVENE

Kyststaten hadde tidligere bare nasjonal suverenitet i territorialfarvannet, normalt på 3 nautiske mil ut fra kysten.<sup>1</sup> Utenfor denne grensa var havet fritt for alle. Havets omfang og ressursmengde ble oppfattet som bortimot uutømmelig. Det var derfor verken nødvendig eller ønskelig med grenser for å regulere bruken av havområdene. Dette står i sterk kontrast til dagens situasjon hvor havet på de fleste områder er "nasjonalisert". Prinsippet om det frie hav ble helt ubrukelig som følge av befolkningsøkningen, den raske teknologiske utvikling og omveltningen i de internasjonale politiske forhold etter 2.verdenskrig. Ei grense på 3 mil var ikke lenger tilstrekkelig for å ivareta kyststatenes interesser, verken ressursmessig eller sikkerhetsmessig. Overbeskatning av en mengde fiskearter og muligheten for offshore petroleumsvirksomhet førte til at kyststatene fremsatte stadig sterkere krav om reguleringsmuligheter av ressursene utenfor sine kyster. Resultatet ble en sterk utvidelse av kyststatenes rettigheter. Man fikk en utvidelse av suvereniteten gjennom et bredere territorialfarvann og utvidelse av jurisdiksjonen ved

---

<sup>1</sup> For maritime områder måles avstand i nautiske mil (nm eller mil). 1 nautisk mil tilsvarer 1852 meter.

oppspaltingen av kompetansen gjennom etablering av spesialsoner for bestemte formål, som kontinentalsokkelen, fiskerigrenser og den økonomisk sone. På kontinentalsokkelen har kyststaten suverene rettigheter til ressursene på og i havbunnen, i hovedsak petroleumsforekomster. I den økonomiske sonen har kyststaten rett til alle ressursene, både levende og ikke-levende, det vil si petroleum samt fisk og havpattedyr. Kyststaten har derimot ingen suverene rettigheter for aktiviteter som skipsfart, overflyging og rørlegging (Fleischer 1977; Fleischer i Treholt et al. 1976). Jeg vil nå se nærmere på hvordan denne områdeinndelingen ble til.

### **3.2.1 Havrettsutviklingen fram til FN-konferansene**

Arbeidet med å etablere en havrett som var tilpasset dagens behov, startet først på 1950-tallet. Før den tid utviklet havretten seg stort sett etter sedvane.<sup>2</sup> Fra 1945 til 1955 hadde over 30 land gjort krav på økt kyststatsjurisdiksjon (Andresen 1987:15). De første utvidelsene ble slik foretatt av enkeltstater, uten noen folkerettslig aksept for at en stat slik utvidet sin suverenitet på bekostning av fellesskapets. Det var også stor variasjon i innholdet i erklæringene. Enkelte stater krevde ikke bare nasjonal kontroll over fiske- og/eller petroleumsressursene i området utenfor sine kyster, de krevde også at territorialfarvannet skulle trekke seg helt ut til 200 mil. Andre stater støttet fremdeles doktrinen om det åpne hav og ønsket å opprettholde et smalt territorialfarvann. Hvilket standpunkt en stat tok syntes i stor grad å avhenge av deres maritime interesser. For eksempel ønsket både Norge og Sovjetunionen i utgangspunktet et minst mulig nasjonalisert hav. Norge ut fra sjøfartsinteresser, Sovjetunionen på grunn av sin omfattende fjernfiskeflåte og ikke minst sine militær strategiske interesser (Andresen 1987). Mangel på klare regler og uklar statspraksis førte etterhvert til usikkerhet og uenighet om hva som skulle anses som gjeldende havrett. Det ble stilt spørsmål om kontinentalsokkelens definisjon og retten til å forvalte fiskeriressursene nær kysten: hva var jurisdiksjonens innhold, grensa for dens utstrekning og hvordan skulle man avgrense den i forhold til andre stater? Det var oppstått et behov for rettsregler som kunne avklare statenes rettigheter og plikter på havrettens område og til å unngå konflikter mellom stater. Det internasjonale samfunn, gjennom FN, gikk derfor sammen i et forsøk på å utvikle en havrett som svarte til samtidens behov. Her fikk man en viss avklaring.

### **3.2.2 Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958**

FNs første havrettskonferanse ble holdt i Geneve og kuliminerte i 1958 etter et omfattende utredningsarbeid med vedtaket av 4 konvensjoner, deriblant Konvensjonen om

---

<sup>2</sup> En *sedvane* er en ordning som blir respektert av partene uten å være traktatfestet. Det har da over tid utviklet seg en rettspraksis som ikke er nedfelt i noen avtale, men som har fått en regellignende karakter. Ofte er det slike sedvaner som nedfelles i nye avtaler i forsøk på å få et samsvar mellom lov og praksis (Fleischer 1994; Ruud et al. 1997).

kontinentalsokkelen.<sup>3</sup> Konvensjonen stadfestet en stadig mer alminnelig rettsoppfatning og praksis: Petroleumsforekomstene utenfor kysten tilhørte kyststaten. I utgangspunktet er begrepet kontinentalsokkel en *geologisk* betegnelse. Man kan forestille seg den som en slags sokkel fastlandet står på. Hvor langt ut sokkelen strekker seg vil variere etter hvor tidlig havet begynner å skrå ned til de store havdyp. I Barentshavet, som er et veldig grunt hav, er for eksempel hele havbunnen geologisk sett en eneste stor kontinentalsokkel. *Rettsdannelsen* begrepet kontinentalsokkel representerer betegner hvor langt ut en stats jurisdiksjon strekker seg. I 1958-konvensjonen la man det såkalte *utnyttelseskriteriet* til grunn, ved at "*kyststaten har suverene rettigheter til ressursutnyttelse i den undersjøiske undergrunn innenfor en 200-meters dybdegrens, eller så langt utnyttelse er mulig*" (artikkel 1). Kriteriet viste seg å være problematisk. Det har den finurlige egenskap at innholdet forandrer seg, og kyststatens enerett med den, i takt med den teknologiske utviklingen. Stadig større områder ville etter dette prinsippet bli lagt under nasjonal jurisdiksjon (Fleischer 1994).

De bestemmelsene som gav de største problemene var imidlertid delingskriteriene, det vil si avgrensingsbestemmelsene mot andre stater. Her la man til grunn at grenselinja mellom to tilstøtende staters tilstøtende kontinentalsokler skal trekkes *etter avtale* mellom de naboland det gjelder. Videre heter det at "*i mangel av en avtale, og med mindre særlige omstendigheter gjør en annen grenselinje berettiget, skal grensen følge midtlinjen*" (artikkel 6). Som vi ser opererer man med to delingskriterier, *særlige omstendigheter* og *midtlinjeprinsippet*. Disse skal legges til grunn hvis partene ikke allerede har inngått en avtale. Prinsippet om likeavstand er relativt klart. Grensa skal følge ei linje der alle punkter er like langt fra den ene som den annen kystlinje. Hva som utgjør spesielle omstendigheter blir derimot ikke gjort rede for. Heller ikke hvordan de to prinsippene står i forhold til hverandre. Dette har gitt mulighet for ulike tolkninger og resultert i en mengde delelinjekonflikter, blant annet mellom Norge og Russland.

Geneve-konvensjonene var det første internasjonale forsøk på å kodifisere og utvikle en ny havrett. Konvensjonene gav imidlertid ikke noe fullgodt svar på de utfordringene man stod overfor, og mange viktige spørsmål forble uløste. Med hensyn til kontinentalsokkelen er både kriteriet for dens utstrekning (utnyttelseskriteriet) og prinsippene for tvisteløsning (midtlinjeprinsippet og særlige omstendigheter) forlatt i dag. Et annet og mer prekært problem var den stadig sterkere beskatningen av en mengde fiskearter. Den teknologiske utviklingen, med større fartøy og bedre fangstredskaper, hadde ført til en mangedobling av uttaket. Kyststatene

<sup>3</sup> De øvrige konvensjonene dreide seg om territorialfarvannet og den tilstøtende sone, det åpne hav, og fiskerier og bevaring av levende ressurser på det åpne hav.

hadde bare mulighet til å forvalte ressursene innenfor territorialgrensa. Utenfor var fisket fritt for alle. For å få kontroll med fisket som hadde resultert i overbeskatning av en mengde arter, mente stadig flere det var nødvendig å legge enda større områder av de kystnære farvann under kyststatens jurisdiksjon (Treholt i Treholt et al. 1976). Mange stater gikk også til ensidige grenseutvidelser. I 1974 hadde 76 nasjoner gjort krav på ei territorialgrense på mellom 12 og 200 mil (Andresen 1987:37). Avstanden mellom tradisjonelle havrettsregler og praksis ble stadig større, og mange stater ble skeptiske til den kryptende kyststatsjurisdiksjonen som fant sted. Stadig flere ønsket og krevde nå en folkerettslig og politisk avklaring på de uløste spørsmålene. Med dette som mål startet arbeidet med FN's tredje konferanse.<sup>4</sup>

### 3.2.3 FNs tredje havrettskonferanse og Havrettskonvensjonen av 1982

De forberedende forhandlingene til den tredje havrettskonferansen tok til i 1968, men selve konferansen startet først i 1974. 8 år senere, den 10. desember 1982, ble konferansen avsluttet gjennom vedtaket av en fullstendig konvensjon (St.prp.nr. 37 1995/96).<sup>5</sup> Konvensjonen ble arbeidet fram som en helhetlig avtale, hvor alle sider ved havretten behandles, og ble utarbeidet etter konsensusprinsippet. For å oppnå dette måtte man inngå en rekke politiske kompromisser. Dette bærer avtalen preg av, gjennom de ulike pakk løsningsene og dens ofte generelle karakter. Blant annet gjelder dette bestemmelsene om tvisteløsning og delingsprinsippene, som også fra før var utilfredsstillende.

Selve konferansene i forbindelse med utarbeidelsen av konvensjonen hadde en vesentlig innvirkning på havrettsutviklingen. Allerede lenge før havrettskonvensjonen var undertegnet og ratifisert hadde mange land, i tråd med utviklingen på konferansen, utvidet sine jurisdiksjonsområder ved opprettelse av fiskerigrenser og eksklusive økonomiske soner (Evensen i Treholt et al. 1976).

#### *200-mils eksklusive økonomiske soner*

Innføringen av eksklusive økonomiske soner avspeilet et kompromiss mellom de statene som ønsket sterkere kyststatsrettigheter, hovedsakelig ut fra fiskeriinteresser, og de statene som var

---

<sup>4</sup> Spørsmålet om territorialfarvannets og ei eventuell fiskerigrenses utstrekning ble drøftet allerede under konferansene i 1958 uten at man kom fram til enighet. Utviklingen mot en mer omfattende kyststatsjurisdiksjon ble imidlertid stadfestet (Andresen 1987). Under den andre havrettskonferansen, som ble holdt i 1960, ble disse spørsmålene igjen drøftet. Heller ikke denne gangen klarte statene å komme til enighet. Konferansen legitimerte likevel en utvikling i retning av fiskerigrenser på 12 nm i Nord-Atlanteren (ibid.). Norge etablerte for eksempel ei 12 mils fiskerigrense i 1961.

<sup>5</sup> 16. november 1994, et år etter den 60. ratifisering, trådte konvensjonen i kraft. Verken Russland eller Norge hadde på dette tidspunktet ratifisert avtalen. Norge ratifiserte den først i 1996 og Russland i 1997.

opptatt av å bevare friheten til skipsfart, luftfart og sjømilitære operasjoner (Tresselt 1988). Kompromisset besto i at kyststaten fikk suverene rettigheter over naturressursene, mens opprettholdelsen av territorialgrensa på inntil 12 nautiske mil sikret øvrige stater de rettighetene på det åpne hav som ikke gjelder tilgangen til naturressursene.<sup>6</sup> Opprettelsen av økonomiske soner er en av de største refordelinger av rettigheter i historien. Kyststatene fikk nå eiendomsrett til områdene hvor det meste av utvinnbare ressurser befinner seg. 90% av fisken på verdensbasis ble på denne tida tatt innenfor 200 mil fra kysten.

Både Sovjetunionen og Norge var i utgangspunktet mot utvidelse av kyststatsjurisdiksjonen (Andresen 1987). I Norge var man mot fordi man fryktet dette ville få negative konsekvenser for Norge som sjøfartsnasjon. Da rettighetene til fri ferdsel ble sikret, kombinert med petroleumsfunn og stadig sterkere krav fra fiskeribefolkningen, endret det norske synet seg. Også Sovjetunionen var lenge mot. Etablering av 200-mils økonomiske soner ville, foruten å være uforenlige med deres stormaktsinteresser, føre til en sterk begrensning og utelukkelse av den sovjetiske fjernfiskeflåten. Med hensyn til de ensidige utvidelsene hevdet Sovjetunionen i utgangspunktet at man burde avvende resultatet på konferansen, for å se hvilke prinsipper og regler som ble fastlagt for slike soner (Sollie 1976). Da det under havrettskonferansens sesjon i 1976 var klart at opprettelse av økonomiske soner ikke lot seg stanse, åpnet også de for utvidelse av jurisdiksjonen, men da som en 200-mils fiskerigrense og ikke en økonomisk sone. Sammen med ca. 1/2 av verdens kyststater opprettet Norge og Sovjetunionen 200-mils soner.<sup>7</sup>

### *Kontinentalsokkelen*

Den økonomiske sonen gir kyststaten suverene rettigheter over både de levende og mineralske ressursene i sonen og er på en måte en syntese av jurisdiksjon over sokkelen og den særskilte fiskerisone (Fleischer 1994). Siden kyststatens rett til ressursene på sokkelen allerede var en politisk og folkerettslig realitet, ble likevel kontinentalsokkelen som juridisk enhet opprettholdt

---

<sup>6</sup> Betegnelsen *eksklusiv økonomisk sone* er slik misvisende. Kyststatens særrettigheter gjelder i hovedsak naturressursene, og f.eks. ikke skipsfart som også er en økonomisk virksomhet. På samme måten gjelder eksklusiviteten bare i visse relasjoner (Fleischer 1977).

<sup>7</sup> Norge vedtok en lov om jurisdiksjonen i sin økonomiske sone ut fra fastlandet i desember 1976, gjeldende fra januar 1977. Sovjetunionen, som fortsatt var mot å opprette økonomiske soner, fastsatte som "mottiltak" mot den norske utvidelsen midlertidige rammebetingelser om 200-mils fiskerigrenser i desember 1976. Etableringene i ulike deler av Sovjetunionens farvann ble gjennomført i løpet av 1977. En permanent lov og innføring av økonomiske soner ble først vedtatt i 1984 (Tresselt 1988).

som rettsdannelse.<sup>8</sup> En konsekvens av dette er at grensa for sokkelen og den økonomiske sonen juridisk sett ikke trenger å sammenfalle. For å unngå at potensielle konflikter og administrative problemer mellom den ene stats fiskerivirksomhet og den annen stats oljevirksomhet, bør de imidlertid det. Dette synes også å være holdningen på konferansen og kommer til uttrykk i likelydende artikler om delingsbestemmelser (Churchill & Ulfstein 1992).

### *Avgrensningsbestemmelsene*

Foruten å fastslå kyststatens rett til ressursene og fastsette yttergrensa for denne retten, var en av de viktige oppgavene i utarbeidelsen av konvensjonen å legge mer presise premisser for grensedraging mellom to eller flere staters overlappende kontinentalsokler og økonomiske soner. Dette forsøket var i stor grad mislykket (Evensen 1982). Avgrensingsbestemmelsene viste seg å bli en av havrettskonferansens mest kontroversielle saker. Uenigheten var større her enn under den første havrettskonferansen i 1958. Det var nå mange flere stater som deltok og som ville bli direkte berørt av de bestemmelsene man kom fram til. Sett fra en norsk synsvinkel var f.eks. spørsmålet om avgrensing mellom nabostater et av de viktigste. Den løsningen man kom fram til ville kunne få direkte innvirkning på de pågående forhandlingene med Sovjetunionen om delelinja i Barentshavet (Traavik 1976). Motsetningene under konferansen var så sterke at partene ikke klarte å bli enige om bestemte delingskriterier, som i 1958-konvensjonen.<sup>9</sup> Kompromisset man klarte å komme fram til var at partene skal komme fram til en “rettferdig løsning” på grunnlag av hva som var “rett og rimelig” og i lys av “alle relevante omstendigheter” (fra artikkel 74 og 83). Formuleringene er så vage at de nesten er meningsløse og det neppe hadde spilt noen rolle om de hadde vært tatt med eller ikke (Churchill & Ulfstein 1992; Andresen 1987).

---

<sup>8</sup> Et vanskelig spørsmål under konferansen var spørsmålet om kyststaten skulle ha rett til å gjøre krav på den del av kontinentalsokkelen som strekker seg ut over 200 mil. Mange stater, deriblant Norge og Sovjetunionen, hadde allerede gjort slike krav med støtte i 1958-konvensjonens utnyttelseskriterium. Prinsippet om at kontinentalsokkelen kunne strekke seg ut over 200 mil ble derfor opprettholdt. Reglene for å definere kontinentalsokkelens yttergrense ble imidlertid mer presise i forhold til 1958-konvensjonen. I henhold til 1982-konvensjonen strekker sokkelen seg “i alle tilfelle ut til 200 nautiske mil, men omfatter også den naturlige forlengels av kyststatens landterritorium ut til de store havdyp, når denne forlengelsen etter visse kriterier strekker seg ut over 200 mil” (artikkel 76, oppsummert i Tresselt 1988:77). Maksimalgrensen er satt til 350 mil eller 100 mil fra en dybde på 2500 meter. Konvensjonen gir slik retningslinjer for en endelig avgrensing av en stats kontinentalsokkel. Dette må ses som en klar forbedring i forhold til utnyttelseskriteriets “bevegelighet”. Nå sammenfaller den juridiske defineringen også i stor grad med den geologiske. Etter disse kriteriene utgjør alle deler av Barentshavet enten Norge eller Russlands kontinentalsokkel. Under 1958-konvensjonen var iallefall deler av Barentshavet juridisk sett kontinentalsokkel: den del som er grunnere enn 200 meter, sammen med det som utover dette er utvinnbart område. Under Havrettskonvensjonen og sedvaneretten er det ingen tvil om at hele havbunnen i Barentshavet juridisk sett er kontinentalsokkel (Churchill & Ulfstein 1992).

<sup>9</sup> Kyststatene delte seg her i to hovedgrupper. Den ene gruppa ønsket seg *midtlinja* som overordnet delingsprinsipp, den andre *rimelighetsfaktorer*. Å legge rimelighetshensyn til grunn for grensedraging mellom stater betyr at man vektlegger at alle saker er ulike og derfor bør behandles ulikt. Det er likevel bare geografiske forhold, som kystens generelle beskaffenhet, fysiske og geologiske strukturer, naturressurser på berørte sokkelområder, proporsjon mellom kystens lengde og størrelsen på sokkelen som skal tillegges vekt (Churchill & Lowe 1988; Andresen 1987).



Henvisningen til "rettferdige løsninger" gjør ikke annet enn å påpeke hensikten med alle forhandlinger, avtaler og rettsaker. Havrettskonvensjonen har derfor lite eller ingenting å bidra med i konkrete grensekonflikter (Evevsen 1982).

### 3.2.4 Havretten og bilaterale forhandlinger

Konvensjoner generelt, om de har aldri så stor oppslutning, er sjelden eller aldri direkte bestemmende for staters adferd i enhver situasjon. Når de, som delingskriteriene i Havrettskonvensjonen, i tillegg er vage, vil de i enda mindre grad legge føringer på statenes adferd. Ifølge Andresen (1987) illustrerer havrettskonvensjonens anvisninger i avgrensings-spørsmål godt de grenser som eksisterer for folkerettens muligheter i det internasjonale samfunn. Bli motsetningene for store og de berørte interesser for sterke, overlater man til de berørte parter å finne en løsning.<sup>10</sup> Da, hevder han, vil ofte den sterkestes rett bli rådende.

Kriteriene for deling indikerer som vi så ingen retningen på ei grense. De gir bare en margin som rettsapparatet kan ta en skjønnsvurdering ut fra. I mange tilfeller maksimerer derfor partene sine krav, for å få et størst mulig forhandlingsrom (Oude Elferink 1997). Selve delingskriteriene i havretten kan derfor være en hindring for at stater i bilaterale delingsforhandlinger kan komme fram til en felles forståelse av lovteksten. Partene trenger for øvrig ikke komme fram til en felles forståelse av lovverket for å bli enige om ei grense. Oude Elferinks (1996;1997) analyse av Russlands bilaterale forhandlinger tyder også på at juridiske argumenter ikke er tatt opp på en speiselt strukturert måte eller diskutert i detalj, men at de fungerer som et rammeverk statene kan evaluere motpartens krav mot. I så måte kan internasjonal rett bidra til å begrense statenes adferd og krav. Hvorvidt dette faktisk skjer vites ikke, men i lys av Russlands politikk skal vi se at de ikke har begrenset sine argumenter til de som er juridisk holdbare. Som stormakt er det mulig for dem å dra inn faktorer som ellers ikke blir ansett som relevante. Oude Elferink hevder derfor de kan være tjent med ikke å ha klare regler når de forhandler med sine mindre nabostater. Partenes krav om hvor grensa skal gå må likevel være rettslig begrunnet. Dette kan resultere i visse dilemmaer. En stat har forskjellige interesser i forskjellige områder, og disse blir ikke nødvendigvis best ivaretatt gjennom den samme fortolkningen av loven. For Norge har midtlinja alltid gitt ei god eller fordelaktig grense. Det har derfor vært uproblematisk å "velge" midtlinja som delingsprinsipp. For Russland forholder seg annerledes. Her vil ikke ett bestemt

---

<sup>10</sup> De mange unntaksklausuler gjør at spørsmålet om bindende avgjørelser i grensekonflikter blir en frivillig sak. For eksempel tok Sovjetunionen forbehold om tvungen tvisteløsning allerede ved underskriving, noe de også gjorde under den første havrettskonferansen. De har alltid hatt en generell opposisjon mot slike prosedyrer og har en tradisjon på å løse konflikter bilateralt (Oude Elferink 1996). Også Norge har tatt forbehold med hensyn til tvungen voldgift. Konflikten mellom Norge og Sovjetunionen om grensa i Barentshavet må derfor løses bilateralt.

delingskriterium alltid falle fordelaktig ut (Oude Elferink 1996;1997). Ulike krav har da også vært stilt, for eksempel har de ønsket å gi uttelling for øyer alt etter om det vil gå i deres favør eller ikke. Alle kravene har heller ikke vært i tråd med folkeretten. For eksempel har flere av de spesielle omstendighetene de mener støtter ei bestemt grenselinje aldri vært anerkjent som relevante for grensedraging. Eksempler her er økonomiske interesser og sektordekretet av 1926. For å forstå slike krav er det nødvendig å se på konteksten kravet er fremmet i.

Selv om rettsfortolkningen ofte synes å være bestemt av egeneressen, har de rettslige posisjonene liten betydning for retningen og utfallet i forhandlinger, ifølge Oude Elferink (1997;1996). I sin studie av det tidligere Sovjetunionens og Russlands grenseforhandlinger viser han at det som har betydning er tilnæringsmåten partene har i forhandlingene. Dette er i tråd med Andresen (1987), som hevder at graden av gjensidig avhengighet og de generelle maktpolitiske vurderinger får større gjennomslagskraft enn juridiske fortolkninger i bilaterale konflikter. Bare å se på kravene og deres juridiske grunnlag gir derfor ikke noe helhetlig bilde av selve forhandlingsprosessen. Til det er det altfor mye politikk involvert. I grenseforhandlinger foretar partene en avveining mellom nasjonale økonomiske hensyn på den ene siden og mer generelle utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser på den andre. Konflikt mellom stater som tradisjonelt har et godt forhold kan være problematiske nok. Finner konflikten sted mellom land som også i andre sammenhenger har et anstrengt forhold vil de ofte bli enda vanskeligere, spesielt hvis det oppdages betydelige forekomster av petroleum eller det er store mengder levende ressurser i området (ibid.). I de konkrete forhandlingene Norge har ført med Russland og Island hevder for eksempel Andresen (1987) at det er tydelig at alminnelige utenrikspolitiske overlegninger har spilt en stor rolle.<sup>11</sup> Oude Elferink (1997) peker også på at Russlands praksis viser at framgangsmåten i bilaterale forhandlinger påvirkes av alle de ovennevnte forhold.<sup>12</sup> I kapittel 4 vil jeg se nærmere på de interessene som antas å ha hatt innvirkning på forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen om grensa i Barentshavet, for så å foreta en vurdering av betydningen av disse i kapittel 6.

### 3.3 DET OMSTRIDTE OMRÅDET I BARENTSHAVET

Denne delen vil ta for seg det omstridte området i Barentshavet. Selve forhandlingsprosessen vil

---

<sup>11</sup> For en redegjørelse av Island - Jan Mayen-avtalen, se Churchill (1985) og Østreng (1986).

<sup>12</sup> Manglende innsyn i dokumentene i tilknytning til disse forhandlingene gjør det vanskelig å fastslå hvordan forskjellige interesser påvirker forhandlingsutfallet, men at det er store variasjoner kan slås fast (Oude Elferink 1997).

ikke bli tatt opp i dette kapitlet. Her settes fokus på konfliktens juridiske side. Først presenteres partenes rettslig begrunnede krav og slik deres forhandlingsmål. Disse posisjonene definerer det omstridte området. Til slutt gis en kort juridisk vurdering av partenes standpunkter.

### 3.3.1 Partenes rettslige posisjoner

Barentshavet utgjør et område på 1.4 mill. km<sup>2</sup>. Det strekker seg fra Fastlands-Norge, via sørspissen av Svalbard, til den nordlige delen av Svalbard, over til Frans Josefs Land og ned langs Novaja Zemlya til det russiske fastland. Norge og Russland er slik de eneste statene som grenser til havet. Hele Barentshavet er som nevnt en eneste stor kontinentalsokkel. Med "nasjonalisering" av kontinentalsokkelen kunne hele sokkelen underlegges deres nasjonale jurisdiksjon. Grenseutvidelsene overlappet imidlertid hverandre, og partene måtte bli enige om hvor grensa skulle trekkes.

Under de innledende forhandlingen i 1970 ble partene enige om at utgangspunktet for forhandlingene skulle være artikkel 6 i Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958, som begge stater var part i og som begge parter hadde lagt til grunn for sin sokkelovgivning.<sup>13</sup> Dette var imidlertid så langt enigheten rakk. Fortolkningen av artikkel 6 kunne partene ikke bli enige om. Uenigheten dreide seg om vurderingen av forholdet mellom midtlinja og spesielle omstendigheter og om hva som utgjorde spesielle omstendigheter. Som vi husker er dette de to forhold som er uklare i 1958-konvensjonen.

På norsk side mente man midtlinja er det sentrale element i artikkelen. Den er utgangspunktet for ei grense og skal bare justeres hvis det foreligger spesielle omstendigheter, og som spesielle omstendigheter regnes etter tradisjonell folkerett kun geografiske forhold. Norske myndigheter hevdet at det i Barentshavet ikke foreligger noen spesielle omstendigheter. Det norske standpunktet var derfor at grensa skal følge midtlinja når den overlapper med andre stater. Allerede i sokkelerklæringen fra 1963 hadde de avgrenset kontinentalsokkelen ut til midtlinja mot

---

<sup>13</sup> Også etter at Havrettskonvensjonen ble vedtatt i 1982 valgte partene å forholde seg til 1958-konvensjonen. Det samme gjaldt etter at begge parter hadde ratifisert Havrettskonvensjonen, Norge i 1996 og Russland i 1997. Partene har derfor ikke vært bundet av de nye delingsprinsippene i Havrettskonvensjonen. De har likevel vurdert de nye bestemmelsene opp mot sine forhandlingsposisjoner og fortolkning av artikkel 6 i 1958-konvensjonen, og begge parter mener mener de nye bestemmelsene støtter deres fortolkning. Som vi har sett har bestemmelsene i havrettskonvensjonen også mer form av formålsbetraktninger og henvisning til gjeldende rettskilder. Rettsgrunnlaget for avgrensingen, det vil si Sokkelkonvensjonen av 1958, opprettholdes slik (Tresselt 1988).

andre stater, både ut fra Fastlands-Norge og Svalbard.<sup>14</sup>

På russisk side fremholdt man at det er fritt opp til partene å avtale den grensa de måtte ønske. Videre hevdet de at midtlinja og spesielle omstendigheter er likestilte delingskriterier, hvor midtlinja ikke har “forkjøringsrett” i forhold til andre delingskriterier. I sin sokkelovgivning fra 1968 angav de derfor ingen bestemt grense eller delingsprinsipp mot andre stater, men siterte bare ordlyden i artikkel 6 i Kontinentalsokkelkonvensjonen. Med hensyn til fortolkningen av spesielle omstendigheter hevdet de at dette ikke bare gjelder geografiske forhold. De pekte på at det i Barentshavet forligger en mengde spesielle omstendigheter. Den mest omfattende liste av slike omstendigheter omfatter kystlinjas form og lengde, geologi og isforhold, befolkningsstørrelse, deres fiske-, skipsfart- og andre økonomiske interesser, spesielle miljøvern hensyn under henvisning til at Golfstrømmen innebærer en ensidig risiko for russiske interesser, eksistensen av Svalbardtraktaten som de mente innebærer at Svalbard ikke skal tillegges vanlig betydning ved avgrensingen og til slutt området spesielle strategiske betydning (Tresselt 1988:79-80). Disse særlige omstendighetene mente de berettiger ei grense vest for midtlinja. Denne grensa synes i praksis å sammenfalle med “vestgrensa for Sovjetunionenes polare besittelser”, altså sektorlinja.

Sektorkravet har sitt utspring i et dekret av 1926, hvor Sovjetunionen gjorde krav på *alt fastland og øyer*, oppdagede og uoppdagede, øst for sektorlinja opp til nordpolen. Sektorlinja representerer slik ei rett nord-sør linje fra fastlandets vestgrense opp til Nordpolen med et avvik østover på grunn av Svalbardkassa, som i henhold til Svalbardtraktaten av 1920, hører inn under øygruppa.<sup>15</sup> Det synes som russerne har hevdet at selve sektorlinja også er en spesiell omstendighet, ved at den har fått administrativ hevd i sovjetisk praksis og slik har en spesiell psykologisk og politisk betydning (ibid:81). I Norge avviser man anvendelse av sektorprinsippet med begrunnelse i at prinsippet ikke har hjemmel i folkeretten og aldri har blitt anvendt på maritime områder. Sektorlinja har bare betydning i relasjon til det opprinnelige formål, å definere enkelte øyers og

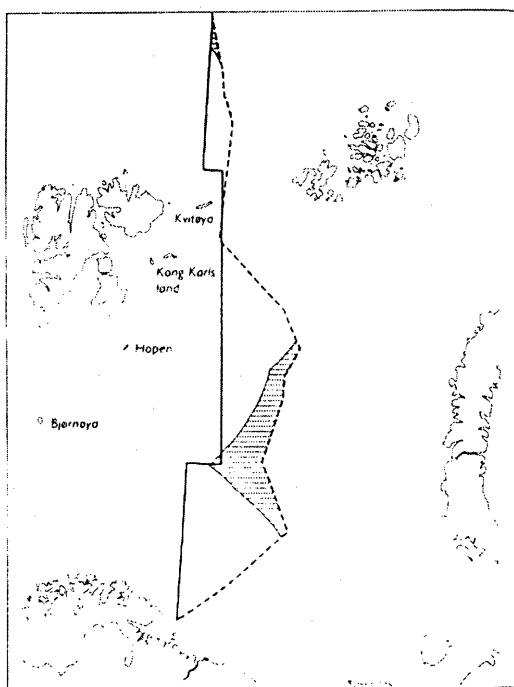
---

<sup>14</sup> Grenseavtaler var også inngått med Storbritannia og Danmark i 1965 og med Sverige i 1968. Grensene følger midtlinja, med visse mindre uttredninger for å få ei praktisk linje uten for mange brekkpunkter. Senere ble disse utvidet til også å gjelde den økonomiske sone (Tresselt 1988:78). I 1957 hadde Norge inngått en avtale med Sovjetunionen om grensa for territorialfarvannet i Varangerfjorden. Denne tar utgangspunkt i midtlinja. For en analyse av forhandlingene om denne grensa, se f.eks. Fiorello (1995). For en vurdering av grenselinja se også Ouede Elferink (1997:6-8) og Churchill og Ulfstein (1992:54-55).

<sup>15</sup> Fortolkningen av Svalbardtraktaten er den andre juridiske konflikten Norge er involvert i i nordområdene. Konflikten dreier seg om hvorvidt traktaten også gjelder for havbunn og havet utenfor territorialgrensa eller om vanlig norsk jurisdiksjon gjelder. Hvis traktaten gjelder, er området underlagt en ikke-diskriminerings ordning, som gir lik adgang til ressursene for alle signatarstater, 41 i tallet. Gjelder vanlig norsk lov, er ressursene suverent norske. Konflikten er både geografisk og politisk nært knyttet til hverandre. Likevel er de to klart adskilte saker, med ulikt antall aktører involvert og ulikt juridisk utgangspunkt, og må derfor analyseres hver for seg. For en redegjørelse av konflikten om fortolkningen av Svalbardtraktaten, se f.eks Churchill og Ulfstein (1992) og Ulfstein (1995).

landområders territoriale status.<sup>16</sup> Man ser heller ikke noe juridisk grunnlag for å godta sektorprinsippet som en speisell omstendighet. Ei grense langs sektorlinja vil også gi russerne et stort område som ligger lenger enn 200 mil fra deres kyster, men innenfor Norges 200-mils sone. Det er her viktig å være oppmerksom på at russerne ikke tok utgangspunkt i sektorprinsippet, men vestgrensa for de russiske polare besittelser. I media og for praktiske formål vil dette si sektorlinja, men juridisk er det viktig at de argumenterer ut fra sektordekretet og ikke sektorprinsippet som sådan (Bergsaker intervju 1998).

Partenes rettslige posisjoner, og slik deres forhandlingsmål, var nå gitt. Norge forfektet midtlinja, Sovjetunionen sektorlinja. Området mellom partenes krav er på 155 000 km<sup>2</sup> og utgjør det omstridte området i Barentshavet. I tillegg forhandlet partene om et område på 20 000 km<sup>2</sup> i polhavet, nord for Svalbard og Franz Josefs Land.<sup>17</sup> Til sammenlikning er det omstridte området



større enn den norske delen av Nordsjøen. I hele dette området må partene avstå fra aktivitet som krever kyststatsjurisdiksjon, for eksempel sokkelvirksomhet. En slik begrensning i virksomheten er nødvendig for at ingen av partene skal foregripe forhandlingene på den andre partens bekostning og for å unngå episoder og konfrontasjoner omkring det omstridte området.

**Figur 2: Det omstridte området mellom sektor- og midtlinja.** Den stiplede linja markerer midtlinja og den heltrukne sektorlinja. Det skraverte området er åpent hav og går under navet Smutthullet. Kartet er hentet fra Tamnes (1997).

Da partene i 1977 opprettet 200-mils økonomiske soner overlappet også disse. Partene fikk derfor ikke bare et omstridt sokkelområde, men også et omstridt havområde. På samme måte som med

<sup>16</sup> Prinsippet er brukt ved grensetrekking i Antarktis. Sovjetunionen har for øvrig også basert seg på ei sektorlinje i grensekravet mot USA. Canada hevder også sektorprinsippet i Arktis.

<sup>17</sup> Det var tidligere knyttet usikkerhet til eksakt hvor langt nord grensa skulle trekkes. Man opererte først med en antakelse om at området var på 155 000 km<sup>2</sup>. Senere ble det klart at partene også forhandlet om et område i polhavet, og at det omstridte området slik var på hele 170 000 km<sup>2</sup> (Oude Elferink 1997; Hoel 1994).

sokkelen, baserte Norge seg i sin lovgivning på midtlinja mot andre stater. Sovjetunionen avsto også denne gang fra å definere grensa. Området sammenfaller slik med det omstridte sokkelområdet bortsett fra at et "lite" område på 50 000 km<sup>2</sup>, kjent som Smutthullet, som fortsatt er åpent hav. Dette området ligger lenger enn 200 mil fra fastlandet og øygruppene og kunne slik ikke innlemmes i statenes jurisdiksjonsområder ved opprettelsen av 200-milssonene.<sup>18</sup> Partene synes å være enige om at grensa for sokkelen og sonene skal sammenfalle, jfr. intensjonen i havrettskonvensjonen (Tresselt 1988).

### 3.3.2 Hva er ei rettferdig grense? -en juridisk vurdering

Partene står som kjent fritt til å inngå den avtale de måtte ønske. Jeg vil likevel avslutningsvis ta en liten titt på den juridiske "holdbarheten" i argumentene deres. Det har vært gitt ulike havrettslige vurderinger av partenes standpunkter om grensa i Barentshavet og hva som, rent juridisk, skulle gi en mest rimelig eller rettferdig grense. Jenisch (Archer 1988) mener for eksempel at russernes standpunkter ikke lenger kan tas alvorlig, mens Churchill og Ulfstein (1992) støtter noen av deres standpunkter. De peker på tre forhold som skulle tilsi at grensa forskyves noe vestover i forhold til midtlinja: Russlands lengre kystlinje, at det norske fastland strekker seg noe lengre ut og slik forskyver midtlinjegrensa noe øst, samt "urimeligheten" i å gi full uttelling for øyene Hopen, Bjørnøya og Kong Karls Land. Av russerenes spesielle omstendigheter gis det bare støtte til de nevnte geografiske forhold og for deres sikkerhetsinteresser. Oude Elferink (1997) mener imidlertid at Norges midtlinje ikke kommer nært nok den russiske kyst til å være noen trussel for de russiske sikkerhetsinteresser. Han mener imidlertid at hensyn kanskje må tas til argumenter om fiskeri og isforhold. Støtte til fiskeriargumentet gir blant annet Jan Mayen saken. Ingen mener forøvrig at sektordekretet ut fra et juridisk synspunkt bør gi uttelling for grensetrekkingen.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Det omstridte området deles derfor i 3 segment: nord, midt og sør (Churchill og Ulfstein 1992; Oude Elferink 1997). Det sørlige segmentet strekker seg fra fastlandet og 200 mil utover og utgjør slik området mellom territorialgrensa og grensa for den økonomiske sonen. På samme måte utgjør det nordlige segmentet området innenfor Norge og Russlands 200-mils soner, fra henholdsvis Svalbard og Franz Josefs Land og Novaja Zemlja. For begge disse segmentene skal grensa trekkes for både kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen. Det midtre segmentet derimot ligger lenger enn 200 nautiske mil fra begge statenes territorier, både fra fastlandet og fra Svalbard, Novaja Zemlja og Franz Josefs Land. Havet i dette området skal derfor ikke "deles". Området, kjent som Smutthullet, er på 55 000 km<sup>2</sup> og er åpent hav. Kontinentalsokkelen i dette området blir likevel lagt under nasjonal jurisdiksjon. Dette har man som nevnt folkerettslig grunnlag for, både ut fra utnyttelseskriteriet i Kontinentalsokkelkonvensjonen og Havrettskonvensjonens kriterium om naturlig forlengelse av landterritoriet.

<sup>19</sup> For en utførlig vurdering av partenes krav i forhold til de ulike segment, se Churchill og Ulfstein (1992:69-80) og Oude Elferink (1997:11-16).

### 3.4 OPPSUMMERING

Vi har nå sett hvordan havet og havbunnen ble “nasjonalisert” som følge av den politiske, økonomiske og teknologiske utviklingen i etterkrigstida. Utvidelsen av statsjurisdiksjonen var dels et resultat av ensidige tiltak og dels et resultat av etableringen av en internasjonal havrett i FN. De statlige utvidelsene overlappet mange steder hverandre. I havretten er det utarbeidet prinsipper for deling av slike overlappende maritime områder. Prinsippene er imidlertid uklare og har gitt anledning til ulike tolkninger. Statenes tolkningene blir i stor grad foretatt ut fra nasjonale økonomiske, politiske og militærstrategiske interesser. Det har resultert i en mengde lokale grensekonflikter, blant annet mellom Norge og Russland i Barentshavet. Under de innledende forhandlingene ble partene enige om å ta utgangspunkt i Kontinentalsokkelkonvensjonen fra 1858. Ut fra delingsbestemmelsene i denne, som de tolker forskjellig, har de framsatt sine rettslig begrunnede krav. Norge hevder at grensa bør følge midtlinja, mens Sovjetunionen hevder grensa på grunn av en mengde spesielle omstendigheter bør følge ei linje lenger vest. Denne følger i praksis sektorlinja. Uenigheten gir et omstridt område på 175 000 km<sup>2</sup>, og det forhandles om grensa for både hav og sokkel i området.

## Kapittel 4

# BARENTSHAVET OG DET BILATERALE FORHOLDET

### 4.1 ET SPØRSMÅL OM ØKONOMI OG STROMAKTSPOLITIKK

I kapittel 1 og 3 pekte jeg på at delelinjeforhandlinger mer dreier seg om å få gjennomslag for økonomiske og politiske interesser enn å bli enig om hva som er en "rimelig" eller riktig juridisk fortolkning av gjeldende rett. For å forstå Norge og Sovjetunionens standpunkter og handlinger i delelinjeforhandlingene, må man derfor se nærmere på hvilke interesser de har i området. Tre forhold synes sentrale, fisket i området, mulige petroleumsforekomster og områdets spesielle militærstrategiske betydning. Sistnevnte bestemmes i stor grad av spenningsforholdet mellom stormaktene, det vil si den internasjonale konteksten. Dette kapitlet vil slik handle om situasjonen i nord, om det bilaterale forholdet og partenes interesser i området. Første del vil omhandle ressurs situasjonen i Barentshavet og er ment å gi en pekepinn på den økonomiske betydning området har for partene. Andre del vil omhandle de kontekstuelle forhold, den militærstrategiske situasjonen og partenes sikkerhetspolitiske tenkning og politikk i nordområdene. Jeg ønsker særlig å få fram hvordan disse forholdene har påvirket partenes syn på samhandling og samarbeid i området, og hvordan dette kan ha påvirket delelinjeforhandlingene. Gjennomgangen av de ovenfornevnte forhold vil danne grunnlaget for operasjonaliseringen av de teoretisk definerte forklaringsvariablene, dvs. de strukturelle maktbalanse variablene, både den aggregerte og den saksspesifikke, og konteksten. I den videre analysen i oppgaven vil forhandlingsprosessen gjennomgå i lys av de endringene som har funnet sted her, altså i kontekst og strukturell makt.

Et forhold som vil bli viet liten oppmerksomhet i dette kapitlet, men som likevel antas å ha stor forklaringskraft, er innenrikspolitiske forhold. Dette antas å spille en viktig rolle i forhandlingene, både fordi en løsning er avhengig av å bli "kjøpt" hjemme og fordi innenrikspolitiske forhold påvirker utenrikspolitikken og den internasjonale situasjon. En redegjørelse av de innenrikspolitiske forhold, særlig i Russland, vil imidlertid ta uforholdsmessig stor plass og lett blitt lite fokusert i forhold til forhandlingene. Å trekke slutninger om innenrikspolitikken betydning for utenrikspolitikken er også forbundet med stor usikkerhet. Jeg har derfor valgt å trekke slike forhold direkte inn i gjennomgangen de gangene det synes nødvendig for forståelsen av forhandlingene, det være seg saksmaktsbalansen eller forhandlingsadferden.



## 4.2 RESSURSENE I BARENTSHAVET

Barentshavet er rikt på både levende og mineralske ressurser. I dag er fisk den ressursen som har faktisk økonomisk verdi. Potensialet for funn av drivverdige olje- og gassforekomster er imidlertid stort. En forhandlingsløsning vil avgjøre den endelige fordelingen av disse økonomisk viktige ressursene. Ressursene i det omstridte området antas derfor i sterk grad å påvirke forhandlingsposisjonene. Jeg vil kort gjøre rede for ressursene i området.

### 4.2.1 Fisket i Barentshavet

Barentshavet rommer enorme fiskeressurser. Golfstrømmen og de grunne farvann gjør havet til et av verdens mest produktive fiskeriområder. Tross at havet bare utgjør 0,3% av alt hav i verden, tas hele 4% av all fisk her. Den økonomisk viktigste bestanden er torsk, men også hyse, lodde og sild er eller har vært viktige. Kvotene har variert. I 1997 var for eksempel kvoten på norsk-arktisk torsk satt til hele 890 000 tonn, mens den i 1990 var nede i 200 000 tonn. For 2000 var den på 390 000 tonn. Som eneste kyststater er det Norge og Russland som forvalter disse fellesbestandene. Det er derfor i hovedsak norske og russiske fartøy som fisker i området, men også fartøy fra andre land driver fiske i en eller flere av deler av havet.<sup>1</sup> Tredjelandsfiske ble imidlertid drastisk redusert ved opprettelsen av 200-mils økonomiske soner i 1978, og Norge og Russland står i dag for over 90% av uttaket (Hoel 1994; Churchill og Ulfstein 1992). For begge land er dette fisket av stor betydning. Russland er en av verdens største fiskerinasjoner, og tradisjonelt sto fiskerinæringen i Nordvest-Russland for ca. 20% av det samlede sovjetiske fisket. Fisket i Barentshavet og Norskehavet nådde en topp i 1980 da det totale uttaket var på over 1,6 mill. tonn. Fisket i området er fortsatt av stor økonomisk og ernæringsmessig verdi (Hønneland, Davidsen og Nilsen 1997). Det norske fisket i Barentshavet har hatt en relativ økning de siste årene. Fra å utgjøre 66% av den totale norske fangsten i 1992, utgjorde den i 1994 71%. Fisk er Norges nest største eksportnæring. I 1998 kom verdien av havfisket opp i 10,4 mrd. kr. Fisket i Barentshavet utgjør slik en betydelig del av havfiskeeksporten. Foruten økonomisk verdi er fisket i Barentshavet også viktig for den politiske målsettingen om å sikre bosetting og sysselsetting, både

---

<sup>1</sup> Som jeg var inne på i kapittel 2 er Barentshavet "inndelt" i ulike juridiske områder. Det betyr at selv om Norge og Russland har en felles forvaltning av fellesbestandene, er reguleringen av fisket underlagt ulike regimer. Størstedelen av fisket finner sted innenfor landenes økonomiske soner sør i Barentshavet. Her reguleres fisket av statenes nasjonale bestemmelser og av gråsonavtalen, som regulerer fisket i det omstridte området. Fisket i vernesona rundt Svalbard blir forvaltet av Norge etter særlige reguleringstiltak. Reguleringen er noe "svakere" enn i norsk økonomisk sone fordi det er omstridt hvorvidt Norge har rett til ei eksklusiv økonomisk sone her og man ikke ønsker å provosere øvrige signatarmakter til Svalbardtraktaten. Et mindre område, kjent som Smuthullet, er fritt hav og følgelig ikke underlagt noen stats jurisdiksjon. I april 1999 inngikk imidlertid Norge og Russland en kvoteavtale for torsk med Island, for å få slutt på det uregulerte fisket i området. Dette fisket har vært den største utfordringen i den norsk-russiske forvaltningen av den norsk-arktiske torskebestanden.

i Nord-Norge og Nordvest-Russland (Hoel 1994).

### *Det norsk-russiske fiskeriforvaltningsregimet i Barentshavet*

Norge og Russland er, som de eneste statene som grenser til Barentshavet, ansvarlige for forvaltningen av ressursene i området. Dette krever et utstrakt samarbeid, særlig om de såkalte fellesbestandene. Norge og Russland har da også en lang tradisjon for samarbeid om forvaltningen av disse ressursene. Forskningssamarbeid startet allerede på 50-tallet gjennom den Nordøst-Atlantiske fiskeri kommisjon (NEAFC).<sup>2</sup> Denne fikk for øvrig liten praktisk betydning med hensyn til forvaltning og kvotefastsetting (Hoel 1994). Dette endret seg da man under havrettskonferansen i 1976 ble enige om prinsippene for 200-mils eksklusive økonomiske soner og det også ble slått fast at det er kyststatenes plikt å samarbeide om forvaltningen av bestander som vandrer mellom ulike staters soner, altså fellesbestandene. Det er i dag tre avtaler som utgjør den formelle siden ved det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. I 1975 inngikk statene, gjennom Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen, et formalisert samarbeid om fiskeriforvaltningen i Barentshavet. Kommisjonen har hvert år siden fastsatt totalkvoter for de tre fellesbestandene torsk, hyse og lodde, og fordelt disse etter en fast brøk med mulighet for bytte av kvoter. I 1976 ble avtalen geografisk utvidet ved at landene fikk rett til å fiske i hverandres 200-milssoner. Fra 1993 ble samarbeidet utvidet til også å omfatte fiskerikontroll (Hønneland 1998; Hønneland, Davidsen og Nilsen 1997; Fløistad og Schram Stokke 1989; NUPÅ 1974). Avtalene fra 1975 og -76 var imidlertid ikke tilstrekkelige på grunn av uenigheten om delelinja. Det uavklarte jurisdiksjonsspørsmålet i det omstridte området skapte problemer med hensyn til tredjelands fiske. For deler av det omstridte området etablerte derfor Norge og Sovjetunionen i 1978 "en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet", også kalt Gråsoneavtalen. Avtalen og forhandlingene i forbindelse med denne vil bli behandlet mer utførlig i neste kapittel.

Forvaltningssamarbeidet i Barentshavet har vist seg å fungere tilfredsstillende. Behovet for kontroll med fisket nødvendiggjør derfor ikke en snarlig fastsettelse av grenselinja. Opptrekking av ei endelig grense vil derimot kunne få konsekvenser for de inngåtte fordelings- og reguleringsavtalene, noe som antakeligvis vil føre til en refordeling av rettigheter i forhold til i dag. Som vi skal se, ble dette et vanskelig spørsmål under forhandlingene. Med hensyn til olje- og gassforekomster i det omstridte området, er situasjonen noe annerledes. De uklare juridiske

---

<sup>2</sup> Dette er en institusjon, etablert i 1953, som gir anbefalinger om kvoter og reguleringer på bestander i Nordøst-Atlanteren. Medlemslandene var i 1974 kyststatene i Nordøst-Atlanteren; Norge, Danmark på vegne av Færøylene og Grønland, Storbritannia, Island og Sovjetunionen, samt Polen.

forholdene vanskeliggjør utforskning og umuliggjør en eventuell utvinning i området. Og viktigst av alt, hvor grensa kommer til å gå vil avgjøre fordelingen av disse ressursene, hvor det økonomiske potensialet er enormt.

#### **4.2.2 Petroleum - forekomster og aktivitet i Barentshavet**

Norge og Russland er blant verdens største olje- og gassnasjoner. Per 1995 sto olje og gass for 2/3 av Russlands hardvalutaeksport og ca. 1/3 av Norges. Petroleum er slik av vital betydning for begge statenes økonomi. På sikt har de også behov for nye utvinningsområder. Her er Barentshavet av stor interesse for begge stater. Kontinentalsokkelen rundt polbassenget er antatt å inneholde 10% av verdens oljereserver og 30% av gassreservene (NOU nr. 1989:9). Som vi husker fra pkt. 3.6.1 er Barentshavet så grunt at hele kontinentalsokkelen, i tråd med kontinentalsokkel-konvensjonen, ble underlagt nasjonal jurisdiksjon. Det meste av dette er uomstridt norsk eller russisk område. Både russerne og nordmennene startet på begynnelsen av 70-tallet geologiske undersøkelser på "sine sider" i Barentshavet, utenom det omstridte området. Det er foretatt en del prøveboringer, hvor det er gjort flere store gassfunn og noen mindre oljefunn på begge sider. Forekomstene synes å være størst i den østlige delen av sokkelen, altså på russisk side. Særlig interessant er Shtokmanovskoje-feltet. Det ble oppdaget i 1988, og regnes for verdens største gassfelt.

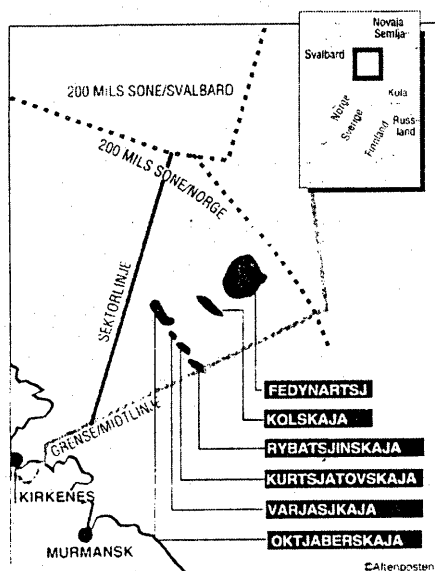
På 80-tallet planla begge parter utbyggingsprosjekter for igangsettelse på 90-tallet, men disse planene er både i Norge og Russland ikke blitt realisert. Hovedårsaken er de store utvinningskostnadene i nord. Kostnadene per oppdaget ressursenhet er tre ganger større her enn de er for den norske kontinentalsokkelen totalt. Avstanden til markedet og for lave gasspriser er også faktorer som virker inn. I Russland har foretakene også hatt problemer med å skaffe risikovillig kapital, den nødvendige ekspertise og teknologisk utstyr. Russerne har liten erfaring med offshore oljeproduksjon på så dypt vann og under så harde klimatiske forhold, og har derfor hatt problemer med å handtere den nye avanserte teknologien (Moe 1988; Bergesen 1987).<sup>3</sup> Myndighetene i begge land har likevel store forventninger til nye funn og utbygging i regionen (Oljedirektoratet 1996 og 1997; Bergsaker 1988).

---

<sup>3</sup> Russerne har stått overfor ulike alternativer mht når de skal starte utvinning i Barentshavet. Når de vil være i stand til å starte er avhengig av hvorvidt de ønsker internasjonal/vestlig kapital og teknologi eller om de vil vente til de har kommet langt nok i sin egen teknologiske utvikling på dette området (se f.eks. Moe 1988 om en drøfting av ulike alternativer). Ulike internasjonale selskaper var tidlig involvert i russisk petroleumsaktivitet i nord, bl.a. Norsk Hydro. Foretakene var imidlertid forbundet med en del problemer og noen produksjon ble ikke igangsatt. Den siste avtalen norske selskaper inngikk med russerne var i mai 1998, da Statoil og Norsk Hydro undertegnet en avtale med gasselskapet Gazprom om samarbeid om utvinning av oljefelt på kontinentalsokkelen i Petsjora-bukta (NTBtekst 26.5.98).

### Olje- og gassforekomster i det omstridte området

Som nevnt må partene i henhold til folkeretten avstå fra handlinger som forutsetter kyststatsjurisdiksjon. Med unntak av at russerne i 1983 foretok en prøveboring rett ved demarkasjonslinja til det omstridte området, er det ikke foretatt prøveboringer i det omstridte området. Til grunn for sine vurderinger har partene kun seismikk å forholde seg til, og det i begrenset omfang og av varierende kvalitet. Funnene på landenes respektive kontinentalsokler utgjør slik en viktig del av grunnlaget for å vurdere utsiktene til funn i det omstridte området. De geologiske strukturene øst i Barentshavet, altså på russisk side, anses som og har vist seg å være mer lovende med hensyn til olje- og gassforekomster enn de lenger vest, på norsk side. For eksempel har russerne gjort et funn rett ved demarkasjonslinjen til det omstridte området. Dette strekker seg muligens inn i selve området. I 1991 ble det også på norsk side funnet et mindre olje- og gassfelt nær det omstridte området. Det er forøvrig vanskelig å trekke konklusjoner om forekomster i det omstridte området ut fra dette. Det begrensede geologiske materialet gjør det vanskelig å anslå hvor den vestlige geologiske strukturen møter den østlige og mer lovende strukturen. Funnene på uomstridt norsk og russisk kontinentalsokkel har likevel ført til en mer optimistisk vurdering av drivverdige funn i det omstridte området. Noe geologisk materiale fra selve området har partene også innhentet. Seismiske undersøkelser er utført av begge parter. Det norske oljedirektorat samlet i tidsrommet 1975-76 inn 3000 km seismikk. Norsk kunnskap om de geologiske forholdene i området er derfor begrenset. Undersøkelsene ble stanset da Sovjetunionen i 1976 erklærte deler av det omstridte området som nedslagsfelt for rakettutprøvinger. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel. Russerne selv holdt fram med sine seismiske undersøkelser fram til 1982 da en avtale om å avstå fra dette ble inngått. De hadde da samlet inn 15 000 km seismiske linjer, og man hevdet å ha identifisert "interessante geologiske strukturer" (Moe 1994; Bergsaker 1988). På grunnlag av det geologiske materialet har russiske



geologer utarbeidet kart. I desember 1991 gikk russerne ut og viste fram et kart hvor 6 mulige olje og gassforekomster i det omstridte området var tegnet inn. Et felt midt i det omstridte området anslås å være fem ganger større enn det tidligere nevnte Shtokmanovskoje-feltet på russisk sokkel. Skulle dette vise seg å være tilfellet, er det snakk om et gassfelt av en enorm verdi.

**Figur 3: Russisk kart over petroleumfelt i det omstridte området.** Kartet ble trykt i avisa Nordlys 20. desember 1991.

De påviste strukturene kan imidlertid ikke bekreftes eller avkreftes ved hjelp av prøveboringer før det er funnet en løsning på grensespørsmålet. Kartene har lenge vært kjent internt blant fagfolk i Norge. Gjennom etterretningstjenesten hadde man også god oversikt over hvilke områder russerne hadde kartlagt og hvor langt russerne var kommet teknologisk (Bergsaker intervju 1998; Bergsaker 1988). Det var slik på det rene at deres data var av dårligere kvalitet enn den norske. Norske fagfolk setter likevel lit til de russiske geologenes vurderinger. Avdelingsdirektør Finn Aamodt i Oljedirektoratet hevder på tross av dette at de seismiske data begge land har samlet inn i området er for gammelt, usikkert og dårlig til å gi noen sikker kunnskap om petroleumsforekomster i området, noe som gjør det vanskelig å sette en "prislapp" på området.<sup>4</sup>

Utsiktene til forekomster i det omstridte området er utvilsomt en faktor som har innvirkning på partenes posisjoner og vilje til å gjøre innrømmelser i delelinjeforhandlingene. Hvor grensa kommer til å gå vil avgjøre hvor store petroleumsreserver som tilfaller hver part. I forhandlingene kan usikkerheten om forekomstene slå ut begge veier. Så lenge man ikke vet hva som ligger der, er usikkerheten større. Viljen til å gi fra seg områder antas å være midre når man ikke vet størrelsen og lokaliteten på forekomstene, samtidig kan en konstatering av store forekomster vil gjøre det vanskeligere å gjøre innrømmelser. Noe behov for en snarlig løsning er det imidlertid ikke å spore hos noen av partene. Begge har store olje- og gassfelt klare til utbygging på andre og klimatisk mer gjestfrie steder.

Et forhold som også har lagt sterke føringer på forhandlingene er det bipolare konfliktmønsteret og styrkerivaliseringen som oppsto under den kalde krigen. Dette har påvirket det bilaterale forholdet og slik forhandlingsklimaet, samtidig som Barentshavets militærstrategiske betydning antakelig har hatt direkte innvirkning på forhandlingsposisjonene.

#### **4.3 DEN STORSTRATEGISKE KONTEKSTEN**

Det var en klar ideologisk dimensjon knyttet til forholdet mellom Norge og Sovjetunionen, som gjennom årene preget samkvemmet mellom landene. Dette kom særlig til uttrykk i nord, hvor det bipolare konfliktmønster som utviklet seg etter den andre verdenskrig gav nordområdene en posisjon som et militærstrategisk nøkkelområde. Den internasjonale interessen for nordområdene ble bestemt av områdets stadig større strategiske betydning, som følge av supermaktens globale

---

<sup>4</sup> Nordlys 20.12.91, samt Aftenposten 26. og 28.3.96.

strategi, og Sovjetunionens utbygging av sine baser på Kola-halvøya som ledd i en slik strategi. Basene på Kola-halvøya gjorde Sovjetunionen ekstremt sensitive overfor ikke-sovjetisk aktivitet i Barentshavet. Det faktum at Barentshavet ble av så stor betydning for Sovjetunionen, gjorde det også militært og strategisk viktig for Norge og deres allierte. Selv om Barentshavets militærstrategiske betydning ikke har noen direkte sammenheng med delelinjeforhandlingene, ble disse likevel i stor grad preget av sikkerhetsmessige hensyn. Ei grense i Barentshavet ville bli trukket mellom to adskilte og forskjellige økonomiske og politiske systemer, og med Norges medlemskap i Nato, mellom to forskjellige militære allianser. Den kalde krigen hadde slik både en ideologisk og en militærstrategisk dimensjon, hvor først og fremst sistnevnte førte til stormaktens interesse for nordområdene, mens begge forhold påvirket det bilaterale forholdet i nord. Grensekonflikten må derfor ses i sammenheng med den storstrategiske konteksten, både fordi den sier noe om det generelle politiske klima og på grunn av dennes mer "lokale forankring" gjennom Barentshavets betydning for Sovjetunionens Nordflåte og den betydning det fikk for partenes politikk i området.

Det er her verdt å peke på to forhold. For det første dreier forhandlingene om grensa mellom Norge og Russlands kontinentalsokkel og økonomiske soner seg om ei *ressursgrense*. Denne vil ikke påvirke retten til fri gjennomfart, verken for sivile eller militære fartøy. Usikkerheten knyttet til dette så vi under diskusjonen under havrettskonferansen. Det andre forhold, som jeg også innledningsvis var inne på, dreier seg om områdets militærstrategiske betydning. De strategiske forhold i nord har både en global og en regional dimensjon. Sovjetunionens sikkerhetspolitiske disposisjoner var ikke bestemt av hensynt til situasjonen i Norden. Den militære situasjon i Nordflåten var koplet opp til de strategiske ubåtene som var knyttet til den globale styrkerivaliseringen med USA. Som sådan hadde disse ingen direkte betydning for det regionale sikkerhetspolitiske forholdet. Det foreligger ikke og har aldri i løpet av den kalde krigen foreligget noen umiddelbar militær trussel mot Norge. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i nord var uvegerlig knyttet til styrkerivaliseringen mellom øst og vest. Sovjetunionens forhold til Norge var bare indirekte påvirket av de strategiske våpen i området, gjennom Norges tilhørighet i den vestlige alliansen.<sup>5</sup> Norge som sådan var et helt underordnet hensyn i sovjetisk utenriks- og sikkerhetspolitikk og et resultat av landets til enhver tid gjeldende strategi overfor vestmaktene (Tamnes 1997; Kjølberg 1997; Neumann og Ulriksen 1997; Smith 1997 ; Neumann 1996;

---

<sup>5</sup> I Norge hadde man lenge som arbeidshypotese at Norges tosidige forhold til Sovjetunionen var en funksjon av forholdet mellom de to supermaktene til enhver tid: jo bedre forholdet var mellom supermaktene, jo bedre var vårt forhold til Sovjetunionen, og desto lettere var det å komme fram til tilfredsstillende ordninger. Enkelte erfaringer tydet imidlertid på at det motsatte like godt kunne være tilfelle. Et tilspisset forhold mellom supermaktene førte i mange tilfeller til at Sovjetunionen var mer forsiktig overfor andre allierte land (Frydenlund 1982).

Skogan 1995; Holstmark 1995; Alstad 1986; Brundtland 1986; Udgaard 1986; Holst 1985a, 1985b, 1983; Frydenlund 1982; Militærbalansen div. årganger). Norge hadde likevel en rolle som selvstendig aktør i forhold til Sovjetunionen. Denne var knyttet til landenes felles interesser i øyene og havområdene i nord (Holstmark 1995). Partenes ulike politikk her kommer jeg tilbake til senere i kapitlet. Jeg vil nå foreta en kort historisk gjennomgang av den militærstrategiske situasjonen i Nordområdene fra 1960 og fram til i dag. Hensikten er å gi et bilde av hvordan de strukturelle internasjonale forhold, gjennom den strategiske terrorbalansen mellom USA og Sovjetunionen, har endret seg. Parallelt med dette vil jeg også redegjøre for endringen i den russiske sikkerhetspolitiske tenkningen. Med denne historiske gjennomgangen ønsker jeg å legge grunnlaget for å kunne si noe om hvordan den globale systemendringen påvirket det bilaterale forholdet generelt og delelinjeforhandlingene spesielt. Under punkt 4.3.2 vil jeg se på norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i nord.

### **4.3.1 Sovjetunionens sikkerhetspolitikk og Barentshavets militærstrategiske betydning**

#### *Styrkeoppbyggingen på Kola*

Den strategiske situasjonen i nord har en lang historie. Allerede før første verdenskrig hadde den russiske flåte baser på Kola-halvøya. Det skjedde imidlertid et skifte rundt 1960, under den kalde krigen, da russerne utviklet sin første generasjon ubåter med kjernefysiske våpen ombord og begynte å utplassere disse. Våpnene var ment å kunne ramme USA, og også Europa, i en eventuell krig.<sup>6</sup> Ved utplasseringen av ubåtene med kjernefysiske våpen ombord fikk baseområdet på Kola-halvøya og de nordlige havområdene dramatisk økt betydning. Basene på Kola er isfri hele året og gir fartøyene relativt uhindret adgang til sine posisjoner i Atlanterhavet.<sup>7</sup> Nordflåten var ved utgangen av 60-tallet gått fra å være den minste til å være den største og viktigste av Sovjetunionens fire flåter. Styrkeoppbyggingen foregikk jevnt fram til ca. 1990, men aksellererte fra 70-tallet og var på sitt høyeste på midten av 80-tallet. Spesielt var veksten sterk når det gjaldt ubåter.<sup>8</sup> I 1985 hørte 50% av de strategiske ubåtene og nesten 50% av alle ubåter totalt sett til

---

<sup>6</sup> USA hadde utviklet den samme type våpen noen år før. Dette var de første avskrekkingstvåpen plassert ombord i ubåter. Tidligere var kjernefysiske våpen primært plassert ombord i bombefly, og senere på land. Denne tredelingen betegnes "den strategiske triaden".

<sup>7</sup> På 60-tallet var Barentshavet et transittområde for de strategiske ubåtenes frie adgang til Atlanterhavet, hvorfra de kunne nå sine mål i USA. Fra midten av 70-tallet ble Nordområdene militærstrategisk og sikkerhetspolitisk viktigere, fordi den våpenteknologiske utviklingen innebar at sovjetiske ubåter kunne foreta oppskyting av ballistiske atomraketter fra posisjoner i Barentshavet og Polhavet. Barentshavet ble slik også et operasjonsområde for de strategiske ubåtene.

<sup>8</sup> Fra siste halvdel av 60-tallet og fram til midten av 70-tallet, hadde man hatt en utvikling preget av avspenning og tilnærming mellom øst og vest. Avspenningsprosessen hadde åpenbare begrensninger fordi den politiske avspenningen ikke ble fulgt opp av militær nedbygging, men derimot ble ledsaget av en styrkeoppbygging på begge sider. Man setter gjerne et skille ved vedtaket av Helsingfors-erklæringen i 1975. Avspenningsprosessen stagnerte

Nordflåten, samt ca. 1/3 av alle større overflate kampfartøyer. Gjennom hele 80-tallet fikk man slik en betydelig kvalitetsforbedring av Nordflåten, og den ble utvilsomt vurdert som Sovjetunionens sterkeste flåte (Tamnes 1993; Churchill og Ulfstein 1992; Johansen 1988; Skogan 1992; 1986;1985; Militærbalansen div. årganger).<sup>9</sup>

All aktivitet i nordområdene var preget av området strategiske betydning. Dette var et resultat av en sikkerhetisering av nesten alle aspekter av samfunn, politikk og økonomi. Man skilte ikke mellom ulike saksområder. Både forskning og ressursutnyttning i Barentshavet ble derfor underlagt og sett ut fra militærstrategiske interesser. At også delelinjeforhandlingene ble betraktet som et militært sikkerhetsanliggende synes klart. Den sovjetiske sikkerhetstenkning var innrettet på og styrt av øst-vest konflikten og preget alle mellomstatlige relasjoner (Godzimirski 1998; Østreng 1989; Sollie 1988).<sup>10</sup> Denne politikken endret seg noe med Gorbatsjovs nye politiske tenkemåte og målsetninger.

Oppsummert kan man si at forholdet til Norge de første forhandlingsårene bar preg av at landene tilhørte hver sin militære og politiske allianse, og forhandlingene fant sted i et vanskelig politisk klima, hvor interessene var sterke og handlingsrommet lite. Det rådet en gjensidig mistenksomhet. Samtidig hadde partene en tilsynelatende felles interesse i å unngå konfrontasjoner og søkte med enkelte unntak å unngå handlinger som kunne føre til økt spenning i området (Østreng 1989; Sollie 1988).

### *Glasnost og Perestrojka - Åpenhet og Omstrukturering*

Mikail Gorbatsjovs inntreden på den internasjonale politiske arena i 1985 ble innledningen på en ny era i Sovjetisk politikk. Det fant nå sted en endring i den politiske holdning, som gjenspeilet seg i Sovjetunionens nye sikkerhetstenking og utenrikspolitiske doktriner. Under den nye politiske

---

etter dette og ved inngangen til 80-tallet fikk man ny spenningen mellom øst og vest.

<sup>9</sup> Antall fartøy er ikke alene noe pålitelig mål på slagkraft, og derved heller ikke på det styrkemessige forhold mellom flåtene. Slagkraft og relativt styrkeforhold avhenger også i betydelig grad av fartøyssammensetning og fartøyenes egenskaper som alder, størrelse, våpenbestykning og operasjonsdyktighet. Når slike mål på kvalitet og slagkraft trekkes inn økes forskjellene mellom flåtene ytterligere.

<sup>10</sup> Det er her viktig å merke seg at landene opererer med ulike begrep om sikkerhetspolitikk. For en stormakt som Sovjetunionen vil de sikkerhetspolitiske målsetningene være videre enn for en småstat som Norge. En stormakts sikkerhetspolitikk vil gli over i makt- og styrkepolitikk og ikke alltid være lett å skille fra denne. Også de sikkerhetspolitiske virkemidlene vil være annerledes. Foruten diplomatiske, økonomiske og til dels kulturelle tiltak, vil militær makt inngå som viktige midler. I forlengelsen av dette vil også flere forhold ses som sikkerhetspolitikk enn det som "normalt" ville være tilfellet (Skogan 1983). Nordflåten kan slik få politiske konsekvenser i fredstid ved at den militære ledelse søker å utøve innflytelse på spesielle hendelser og utviklingen generelt i regionen (Sollie 1988).



ledelsen, fikk man et skifte fra vektleggingen av konfliktdimensjonen i relasjonen mellom øst og vest til fokus på at avspenning og samarbeid kunne løse mange av landenes felles og komplementære behov. Som en videreføring av denne tenkningen ble det i 1987 vedtatt en ny sovjetiske militærdoktrine, hvor et mer defensivt konsept for forsvar av Sovjetunionen ble innført. Her ble russernes tradisjonelle militære overforsikring med ønske om “absolutt sikkerhet” erstattet med en tese om “rimelig tilstrekkelighet” med hensyn til militær styrke (Børresen 1991; Udgaard 1988). På denne tiden begynte også nedrustningen som har foregått jevnt fram til i dag.<sup>11</sup> Den nye militærdoktrinen førte til store reformer på nesten alle områder i de sovjetiske væpna styrker. Endringene var dramatiske, inkludert storskala tilbaketrekking av styrker fra Sentral-Europa, Afghanistan og de østlige grenseområdene. Unntaket var marinen, hvis hovedstruktur og programmer syntes å være upåvirket av de generelle kutt i styrkene. Endringen her var en sterk reduksjon i øvelser, samt kondemnering av en del eldre fartøy.<sup>12</sup> Samtidig pågikk en nykontrahering av flåten. Selv om antallet var omtrent det samme ble derfor kvaliteten betraktelig bedret. Det aggregerte resultatet var en solid vekst i den marine kampstyrke. Utviklingen i den sovjetiske marinen i årene etter den nye militærdoktrinen var slik et paradoks (Huitfeldt et al. 1992). Denne tendensen var særlig sterk i Nordflåten, da den har prioritet med hensyn til å motta de mest moderne fartøy.<sup>13</sup> Den eneste synlige endringen var omleggingen av øvingsmønsteret, som synes å være mer i tråd med det defansive konseptet (Børresen 1991). Endringene som følge av glasnostperioden var slik mye mindre i nord enn i Sentral-Europa, tross den samme “forsonende” tone i politiske taler (Sollie 1989).<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Endringen i sovjetunionens utenrikspolitikk kan også bare forstås ved å se på landets indre politiske, økonomiske og sosiale problemer. Hovedmotivet bak Gorbatsjovs planer om militære reformer og reduksjon av de væpnede styrker var hovedsaklig den elendige økonomiske situasjonen og den høye andel av BNP som gikk med til forsvaret eller forsvarsrelaterte utgifter (Østreng 1989; Udgaard 1988; Militærbalansen 1990/91).

<sup>12</sup> I 1988 annonserte f.eks. Gorbatsjov ensidige styrkereduksjoner, bl.a. 25 fartøy fra Nordflåten. Dette ble gjennomført i 1990. Kritiske røster hevder at disse fartøyene, samt en del ubåter, uansett ville blitt tatt ut av drift på grunn av utrangering. Det er også på det rene at en rekke av fartøyene som figurerte på oversiktene ikke var operative, og at de ensidige styrkereduksjonene derfor ikke innebar tilsvarende reell reduksjon i kamppotensialet (Sollie 1989).

<sup>13</sup> Med overføring av mer moderne og slagkraftige enheter var det som nevnt sannsynlig at Nordflåten ville beholde eller endog øke sitt kamppotensiale både i strategisk og operativ sammenheng, selv om antall enheter i flåten fikk en samlet numerisk reduksjon (Sollie 1989). For eksempel betød ikke reduksjonen i antall strategiske ubåter i Nordflåten fra 1980 til 1990, fra 49 til 38, noe for det totale kjernefysiske potensialet, fordi de nye strategiske ubåtene hadde flere ballistiske missiler om bord. Man fikk også flere kryssermissiler om bord i de konvensjonelle ubåtene og en økning i antall overflatefartøy tross utrangering av eldre fartøy (Huitfeldt i Huitfeldt, Ries og Skogan 1991). Det ble også regnet for realistisk å anta at det ikke ville bli foretatt noen reell ensidig nedskjæring i Nordflåten så lenge Sovjetunionen sto fast på kravet om forhandlinger med USA om gjensidige reduksjoner av sjøstridskrefter (Militærbalansen 1990/91). Kritiske røster hevdet også at det sovjetiske ønsket om samtaler om reduksjon av marine styrker, såvel som land- og strategiske styrker, ikke var et resultat av virkelig endring i russisk militær tenkning og strategi (Sollie 1989).

<sup>14</sup> Gorbatsjovs tale i Murmansk i 1987 og i Helsinki i 1989.

Mangelen på synlig endring i Sovjetunionens militære doktrine eller politikk i nord kan muligens forklares gjennom det faktum at den nordlige regionen ikke er det området som vies mest oppmerksomhet i sovjetisk politisk tenkning og planlegging, og at reformer derfor skjer tregere her enn i Sentral-Europa. Bildet er imidlertid mer nyansert enn som så. Fra et strategisk synspunkt vil nordområdene forbli et kjerneområde for sovjetisk sikkerhet og hovedregionen for strategisk investering i militært utstyr, også når den sovjetiske strategiske doktrine er erklært å være kun defensiv. Samtidig som Sovjetunionen presset på for internasjonal nedrustning og gjennomførte sine unilaterale reduksjoner av våpen og militært personell i andre distrikt, fortsatte derfor byggingen og utplasseringen av nye og stadig sterkere enheter i nord. Per 1991 omfattet Nordflåten ca. 60% av de strategiske ubåtene som inngikk i den kjernefysiske balansen med USA. Nordområdene ville derfor forbli militærstrategisk viktig for Sovjetunionen. Området var nå mindre spenningsfullt, men styrkereduksjonen var fortsatt relativ beskjeden her i forhold til i Sentral-Europa (Holst 1990; Sollie 1989; Militærbalansen 1992/93).

Avspenningen mellom øst og vest fikk likevel positive konsekvenser også for situasjonen i nord. Den politiske utviklingen gjorde at områdets militærstrategiske betydning som buffersone mellom de to supermaktene kom mer i bakgrunnen i forhold til spørsmål om muligheten for og omfanget av ressursutvikling i nord. Forholdet mellom Norge og Sovjetunionen ble derfor betydelig bedret på denne tida, og samkvemmet i nord ble utvidet på områder som miljøvern, sjøredningstjeneste, kulturutveksling og turisme (Børresen 1991). Murmansk-initiativet i 1987 blir ofte brukt som et referansepunkt med hensyn til Sovjetunionens nye politiske målsetninger og adferd i nordområdene (Scrivener 1989; Ryzhkov 1989). Dette var første gangen en sovjetisk toppleder omtalte nordpolitikken i et offentlig foredrag, og første gang norsk-sovjetiske problemstillinger ble behandlet offentlig på så høyt plan siden statsminister Trygve Brattelis besøk i Sovjetunionen i 1974 (Brundtland 1988). Den som særlig var interessant var at han signaliserte ønske om en betraktelig økning i internasjonalt samarbeid i nord, hvor Sovjetunionen ønsket å se forholdet til Norge og de nordiske land uavhengig av de øvrige internasjonale relasjoner. Gorbatsjov ønsket en ny politisk dialog med større åpenhet og samarbeid på ulike områder. Fire hovedtema for samarbeid ble skissert: sikkerhet, økonomisk utvikling, forskning og miljøvern. Ved en mer funksjonell oppdeling av saksområdene ønsket de å fokusere mindre på militære og mer på sivile forhold. Tanken var at dette ville gi større stabilitet i nord, både militært og politisk. Militærstrategiske midler alene ble ikke lenger sett som tilstrekkelig for å trygge landets sikkerhet, også politiske og økonomiske faktorer måtte være til stede. Denne inndelingen i ulike saksfelt har blitt tolket som et uttrykk for en bevisst oppdeling av politikken i nordområdene og slik en svekkelse av sikkerhetspolitikkenes sterkt begrensende effekt på ikke-militær aktivitet (Østreng 1989; Scrivener 1989; Brundtland 1988; Madsen 1988; Udgaard 1988). Et positivt

forhold sett med norske øyne var at man på sovjetisk side ønsket et samarbeid innenfor en bredere internasjonal ramme, og ikke bare et nordisk-sovjetisk samarbeid som Bresjnev lanserte på 1970-tallet (Brundtland 1988). Denne endringen i sovjetisk tenkning og politikk førte til en viss oppmyking i forholdet mellom de to land, og synes å ha vært foranledningen for den bevegelsen som fant sted i delelinjeforhandlingene på denne tida. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

### *Sovjetunionens oppløsning*

Med Sovjetunionens oppløsning og slutten på den kalde krigen var det ikke lenger noe rasjonale for å opprettholde opprustningspolitikken. Uten rivaliseringen med USA forsvant motivstrukturen under det hele. Videre forsvant ressursene. Russlands økonomi er bare en brøkdel av hva Sovjetunionens var. Byggingen gikk nå i stå, og russerne fant ut at det var bedre å redusere styrkene heller enn å bygge opp slik man hadde gjort i 30 år. Det skjedde slik en dramatisk endring, både når det gjaldt styrketall og strategi på russisk side. Tendensene så man allerede i den nye militærdoktrinen fra 1987.

Russlands nye strategi har to aspekter. Marinen skal nå primært være en kystnær defensiv styrke, som før den kalde krigen, samtidig som Russland forblir en kjernefysisk stormakt. Man kan derfor hevde at marinen ikke har samme betydning for det nye Russland som for det gamle Sovjetunionen fordi Moskva ikke lenger har globale strategiske interesser. Så lenge Russland legger vekt på sin strategiske gjengjeldelsesstyrke og de ubåtbaserte rakettenes vil den imidlertid forbli av vital militær betydning. De kjernefysiske avskrekkingsvåpen er deres trumfkort og sikkerhetsgaranti for framtiden (Kjølborg 1997; Skogan 1995; Churchill og Ulfstein 1992). Basene på Kola-halvøya og havområdene rundt har også fått en økt relativ betydning for Russland i forhold til Sovjetunionen fordi de ved oppløsningen tapte mange av sine viktigste havner i Østersjøen og på grunn av konflikten og delingen av Svartehavsflåten med Ukraina. Det spekuleres også i om Nordflåten i framtiden vil bli den eneste russiske flåtestyrken med ubåter med strategiske våpen om bord. På tross av at de vesentligste reduksjoner både i antall og kapasitet er skjedd i Nordflåten, er den fortsatt den største av russernes fire flåter. Det er her, med de kjernefysiske ubåtene, de har plassert mesteparten av sin gjengjeldelsesstyrke (16 av i alt 29 strategiske ubåter per 1997). Nordflåten tegner slik til å forbli den viktigste av de fire russiske flåtene.<sup>14</sup> Nordområdenes strategiske betydning har likevel endret seg. Den militærstrategiske

---

<sup>14</sup> Denne utviklingen forsterkes av de nedrustningsavtaler som er inngått mellom Russland og USA. Avtalene dreier seg hovedsakelig om reduksjon i våpen og personell på land. Avtaler som regulerer styrker til sjøs har man generelt ikke. De reduksjoner som finner sted er som konsekvens av nedrustningsavtaler for kjernefysiske våpen, altså START-avtalene og INF-avtalen. INF (Intermediate-Range Nuclear Force)-avtalen, som ble inngått i 1987 og var gjennomført i 1991, førte til at alle mellomdistanseraketter på land ble fjernet. START 1 avtalen (First Strategic Arms Reduction Treaty) fra 1991 begrenset antall våpensystemer med rundt 1/3 for begge parter. Gjennom START 2-

pendelen har svingt slik at den nordlige regionen er på vei tilbake til å bli et randområde i periferien av stormaktspolitikken (Tamnes 1993).

Oppløsningen av Sovjetsamveldet og overgangen til et markedsorientert samfunn førte til at den russiske utenrikspolitiske doktrine igjen ble endret. Russland fulgte i sin utenrikspolitikk opp en del av Gorbatsjovs "nye politiske tenkning", blant annet demilitariseringen av utenrikspolitikken, og var de første årene veldig vestligorientert (Sakwa 1996).<sup>15</sup> Betydningen av polariteten mellom to ulike samfunnsordninger ble ytterligere nedtonet til fordel for dialog og "de åpne grensers politikk". Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland ble også påvirket av endringen i den internasjonale strukturen. Styrkingen av naboforholdet fortsatte. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom Barentsregionssamarbeidet som ble etablert i 1993 (Tamnes 1993).<sup>16</sup> Russland førte nå en bevisst politikk med tanke på å (gjen)integreres i Europa. I så henseende ble regionale samarbeidsstrukturer som Barentsregionen sett på som et langsiktig mål om fullt medlemskap i hovedorganisasjoner og institusjoner i Europa. Den provestlige linja var dominerende fram til

---

avtalen (Second Strategic Arms Reduction Treaty) fra 1993 forpliktet USA og Russland seg til å redusere antallet strategiske stridshoder på hver side til mellom 3000 og 3500, fra sine ca. 9000, innen år 2003. Videre forbyr avtalen å ha flere uavhengige styrbare stridshoder på landbaserte interkontinentale ballistiske missiler og begrenser antallet sjøbaserte ballistiske missiler til 1750 på hver side. Under toppmøtet i mars 1997 ble tidspunktet for gjennomføringen endret til 2007, da ønsker man også å ha gjennomført den planlagte START 3 avtalen. Forhandlinger om denne kan imidlertid ikke starte før dumaen i Russland har ratifisert START 2. Dette ble først gjort i april 2000, da kommunistene ikke lenger hadde flertall i dumaen. USA godkjente avtalen i 1996 (Militærbalansen 1995/96, 1996/97 og 1997/98). START-avtalen innebærer at antallet strategiske ubåter med interkontinentale ballistiske missiler om bord blir redusert på begge sider, men den relative betydningen av de ubåtbaserte missilene vil likevel øke i forhold til landbaserte og flyleverte missiler, da redusjonene er mindre her. Dette gir den maritime komponent i de strategiske kjernefysiske styrker økt betydningen. Man regner med at hovedparten av de gjenværende russiske ubåtene blir basert ved Nordflåten, noe som øker områdets betydning for Russland (St.meld nr 22 1997-98; Skogan 1995; Johansen 1993; Militærbalansen 1992/93, 1995/96 og 1996/97). Også reduksjonen av de russiske konvensjonelle styrkene øker heller enn minsker den relative betydningen av de kjernefysiske styrkene (Kjølborg 1997). CFE (Conventional Armed Forces in Europe)-avtalen fra 1990 omhandler reduksjon av landbaserte konvensjonelle våpen, hvis siktemål var å skape en mest mulig stabil militær situasjon i Europa, gjennom å redusere styrkenivået og forskyve frontgrensen. Nordflåten omfattes ikke av avtalen, men gir russerne anledning til å kvitte seg med sitt eldste materiell og modernisere denne ved omfordeling (Militærbalansen 1990/91; Skogan 1995). Konsekvensen av dette er igjen en styrking av Nordflåtens betydning. For en videre drøfting, se f.eks. Huitfeldt, Ries og Skogan (1991).

<sup>15</sup> Det er likevel viktig å huske på at det i all hovedsak var de samme miljøer som før omveltningene i 1990-91, og i mange tilfeller de samme personene, som hadde ansvaret for utformingen av den russiske statens utenrikspolitikk (Holstmark 1995).

<sup>16</sup> Barentssamarbeidet ble til etter initiativ fra daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg i 1992. Samarbeidet omfatter de tre nordligste fylkene i Norge, Norrbotten og siden 1998 Västerbotten i Sverige Lappland og siden 1998 Uleåborg i Finland og Murmansk, Arkhangelsk, republikken Karelen i Russland. Samarbeidet, som går under navnet "the Barents Euro-Artic Region" eller Barentsregionen, har særlig vært vellykket på helse-, utdannings- og forskningssiden og med hensyn til kulturutveksling. Utviklingen på næringslivssiden har ikke gått like raskt eller nådd de resultat man hadde håpet på. Fiskeri- og andre havrettsrelaterte spørsmål er ikke en del av samarbeidet. Det er likevel ingen tvil om at den viktigste stimulus til økonomisk vekst i området vil være i utviklingen av de offshore og onshore petroleumsmessursene (Haga 1998).

1992, da fokuset ble satt på “det nære utland”, altså tidligere Sovjetstater, og myndighetene i større grad var opptatt av å hevde russiske nasjonale interesser (Kjølberg 1997; Neumann 1996).<sup>17</sup> En konsekvens av oppsplittingen av Sovjetunionen var også at Russland, som Norges nye motpart i delelinjeforhandlingene, fikk mange nye og mer prekære grensekonflikter å løse. Det er rimelig å anta at forholdet til “utbrytterrepublikkene” opptok betydelig oppmerksomhet hos sentrale myndigheter og at delelinjeforhandlingene, som et lite sentralt utenrikspolitisk anliggende, ikke var en prioritert sak, og at russiske politikere ikke ønsket en grenseavtale som kunne framstås om en ytterligere territorieavståelse (Kjølberg 1997). Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

### *Barentshavets militærstrategiske betydning i dag*

Oppsummert kan vi si at Nordområdene etter den kalde krigen har fått redusert betydning som mulig arena for en stormaktskonfrontasjon. Manglende trusselbilde, kombinert med Russlands dårlige økonomi, har også ført til reduksjon i Nordflåtens styrketall. At ubåtene blir færre reduserer imidlertid ikke området strategiske betydning. Så lenge langdistanse atomvåpen forblir viktige i russisk forsvarsstrategi, og det er ingen grunn til å tro at det vil endre seg, vil Barentshavet forbli et viktig operasjonsområde for deres strategiske ubåter, om enn bare med defensive formål. Selv om mye av konfliktgrunnlaget forsvant med den kalde krigen vil derfor Russland bestå som en regional stormakt i nord. Mer og mer av den russiske marine konsentreres om Nordflåten. Nordflåten og Barentshavet har slik blitt relativt viktigere for Russland enn det var for Sovjetunionen.

På tross av at den lokale militære situasjon med hensyn til slagkraft ikke er vesentlig forandret, har imidlertid det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland endret seg betraktelig. Den politiske ramme rundt, både lokalt og i videre sammenheng, er en helt annen og langt gunstigere enn noen gang siden 1917. Russlands forhold til Norge har blitt styrket, og kontakten mellom landene har økt på alle plan. Russland vokter fortsatt sine strategiske interesser i nord, men med få unntak blir ikke militære hensyn lenger blandet sammen med øvrig aktivitet i området. Det er i så henseende interessant å se om Norge har tilpasset sin sikkerhetspolitiske tenkning og adferd i nordområdene til de store internasjonale systemendringene. En vurdering av dette gjør oss bedre

---

<sup>17</sup> Russisk utenrikspolitikk blir i sterk grad påvirket av innenrikspolitiske forhold, hvor det er en kontinuerlig konflikt mellom de liberale, som ønsker å innføre et vestlige økonomiske og politiske modeller, og nasjonalpatrioter og neokommuniste, som fortsatt ønsker en sentralisert politisk system og en statlig styrt økonomi, om hva som utgjør Russlands nasjonale interesser og slik hvilket fokus utenrikspolitikken bør ha (Neumann 1996; Sakwa 1996). Sakwa (1996) peker likevel på at den fragmenterte styringen av utenrikspolitikken gjør at det synes som det føres flere forskjellige utenrikspolitikk samtidig; den offisielle vestligorienterte politikken fra utenriksministeriet og en neoimperialistisk politikk i forhold til det nære utland fra forsvarsministeriet og andre sikkerhets organer. Utenrikspolitikken er ifølge ham lite samkjørt. Særlig er skillet mellom den sivile og den militære synlig.

i stand til å forstå Norges holdninger og adferd i forhandlingene, hvor det særlig er interessant å se på Norges syn på bilateralt samarbeid med Russland i forhold til med Sovjetunionen.

### 4.3.2 Dimensjonsproblemet og norsk sikkerhetspolitikk

Norges forhold til Sovjetunionen og Russland har alltid båret preg av å være forholdet mellom en småstat og en stormakt tilhørende hver sin militær-politiske allianse. For norsk sikkerhetspolitikk har dette skapt et såkalt dimensjonsproblem, det vil si problemet knyttet til en manglende maktpolitisk symmetri mellom landene i området. Når Norge i tillegg befinner seg i et så strategisk følsomt område har man stått overfor en særlig utfordring. Virkemidlene i sikkerhetspolitikken ble valgt ut fra dette, gjennom balanseringen mellom markering og tilbakeholdenhet, mellom avskrekking og beroligelse (Tamnes 1993; Holst og Heradstveit 1985). Norges sikkerhetsgaranti har vært å trekke på vestmaktene, og da særlig USA. Nato-medlemskapet og forsikringen om alliert hjelp i en krisesituasjon ble sett som en tilstrekkelig avskrekking i forhold til Sovjetunionen. Nato-medlemsskapet ble imidlertid inngått på "minimumsvilkår". Formuleringen henspiller på landets mulighet til å reservere seg retten til å føre en "selvstendig" sikkerhetspolitikk innfor rammen av Nato-samarbeidet (Østreng 1982). Denne reservasjonen var i tråd med beroligelseslinja, hvor Norge var opptatt av at Nato-tilknytningen fikk en slik form at den ikke førte til unødvendig spenning i nordområdene. Dette skjedde i praksis gjennom den norske base- og atompolitikken og de andre selvpålagte restriksjonene i Finnmark og grenseområdene i Barentshavet (Kjølberg 1997).<sup>18</sup> Denne politikken var ment å legge grunnlag for en gjensidig tilbakeholdenhet og bidra til lavspenning i det strategisk følsomme området (Holst 1983). Sovjetunionen forsøkte ved mange anledninger å innsnevre tolkningen av de selvpålagte restriksjonene og også å få gjennomslagskraft for en slags konsultasjons- eller medbestemmelsesordning. Norske myndigheter har imidlertid hele tiden vært klare på dette felt, og man har vært opptatt av de selvpålagte restriksjonene skal bidra til beroligelse og ikke være et uttrykk for ettergivenhet. Tolkningen av hvilke faktorer som bestemte de ulike selvpålagte restriksjonene vil muligens være ulike i Norge og Sovjetunionen, noe som kanskje også kan være hensiktsmessig for begge parter (Holst 1983; Skogan 1983).

Den norske sikkerhetspolitikken var som nevnt utviklet på bakgrunn av den overordnede konflikten mellom supermaktene og tilknytningen til Nato. Omveltningene som har funnet sted siden 1989-1990, med slutten på den kalde krigen og Sovjetunionens oppløsning, gav en helt ny

---

<sup>18</sup>Av disse selvpålagte restriksjonen kan nevnes at Norge etablerte et slags sikkerhetspolitisk skille ved 24 grader østlig lengde, hvor man ikke tillot overflyging av allierte militærfly eller anløp i norsk territorialfarvann av allierte orlogsfartøyer. Tilsvarende ble det heller ikke gjennomført allierte militære samøvinger i Finnmark fylke.

situasjon som også førte til en viss endring i norsk sikkerhetspolitikk (Ulriksen 1996). Det kommer blant annet fram i gjeldende langtidsmelding for forsvaret (St.meld. nr 22 1997-98). Her understrekes at det i dag ikke foreligger noen militær trussel mot Norge og at forholdet til Russland preges av samarbeid. Samtidig blir det understreket at det på tross av politisk avspenning og militær nedbygging fortsatt finnes betydelige konvensjonelle og kjernefysiske militære kapasiteter i Nordvest-Russland. I uoverskuelig framtid vil disse utgjøre et viktig premiss for norsk forsvarspolitik. De sentrale element i forsvarspolitikken ligger derfor fast. Norsk forsvarspolitik preges av kontinuitet, og forsvarsbudsjettets andel av statsbudsjettet ligger fortsatt på ca. 6% (Fjærvoll 1998; Solli 1997; Kosmo 1996; St.meld. nr 22 1997-98).<sup>19</sup> Det offisielle norske synet på den strategiske og sikkerhetspolitiske situasjonen i nord i dag er slik preget av tvetydighet. Selv om det "klassiske" fiendebildet er opprettholdt er dagens trusselbilde av Russland dramatisk endret, men på grunn av noboskapet til Russland må Norge i mye større grad enn andre Nato-land forholde seg til en sikkerhetspolitisk arv fra den kalde krigen. Så lenge det politiske systemet i Russland oppleves som ustabil vil det også bli vurdert som en mulig trussel mot Norge (Ulriksen 1996). Russland blir likevel mer sett på som et politisk enn et militært problem i dag (Kjølberg 1997). Dette har ført til en viss endring. Tidligere var avskrekking og beroligelse hovedkonseptene, mens det i dag legges mer vekt på samarbeid og sikring (Kjølberg 1997; Smith 1997; Tjøsheim 1995). Til en viss grad kan man derfor si at Norge har tilpasset seg den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen.<sup>20</sup> Men selv om de bilaterale realisasjonene mellom Russland og Norge vil utvides og normaliseres i årene som kommer, vil forholdet fortsatt bære preg av en viss ubalanse. Den betydelige militære tilstedeværelsen og asymmetrien i militær makt mellom landene vil også i framtiden prege den norske utenriks- og sikkerhetspolitikk i området.

---

<sup>19</sup> Det er her viktig å peke på at sikkerhetspolitikk alltid vil være konsesrvativ, i den forstand at det er sikkerhetspolitikeres oppgave å planlegge for å møte den *verst-tenkelige-situasjonen*. Utfordringen er imidlertid også å være radikal, i betydning av å forutse hendelser for å velge virkemidler som samsvarer med nye sikkerhetspolitiske behov (Østreng 1982). På mange måter har både Norge og Russland klart å kombinert disse to aspektene i sin sikkerhetspolitikk, tross at hovedlinjene ligger fast. Et eksempel på tilpasningen er den såkalte fredsøvelsen "Barents Peace" i Vest-Finnmark f.å. som fant sted innenfor rammen av Partnerskap for Fred. Etter planen skulle Russland delta, men på grunn av den pågående bombingene i Jugoslavia ble alt samarbeid med Nato førset og de uteble følgelig fra øvelsen. I dag med Russland som "partner" av Nato og deltaker i fellesøvelser har noen de selv pålagte bindingene mistet sin betydning. Avskrekkingsaspektet blir søkt opprettholdt gjennom et forholdsvis sterkt forsvar og ved at man forsøker å holde på garantiene fra Nato. Beroligelsesaspektet er derimot i endring. Base- og atompolitikken står fast, men relevansen er i dag langt mindre. Det har heller ingen hensikt å opprettholde begrensningene som gikk på hvor allierte styrker kunne gjennomføre øvelser i Norge og restriksjonene for militære skip og fly i Øst-Finnmark, når samøvelser med russiske styrker og Nato og fly, og når skip fra Nato skal videre til Murmansk eller andre russiske byer (Kjølberg 1997).

<sup>20</sup> Noen, som Neumann og Ulriksen (1997), hevder imidlertid at den norske politikken er lite tilpasset de nye internasjonale forhold og den endrede sikkerhetspolitiske situasjon og at man implisitt opprettholder det gamle fiendebildet.

Like viktig som de norske selvpålagte militære restriksjonene er konsekvensene dimensjonsproblemet har fått for sameksistensen på det sivile området. Som nevnt betraktet Sovjetunionen lenge all aktivitet i nordområdene som et militærstrategisk anliggende. Norge på sin side førte en lavspenningspolitikk, hvor man søkte å akseptere Sovjetunionens legitime sikkerhetsinteresser, men uten å la dette få konsekvenser for andre forhold i området, samtidig som man søkte å markere sin selvstendighet og likeverdighet i området (Churchill og Ulfstein 1992; Scrivener 1989). Norsk oljepolitikk i nord illustrerer noen av de problemene man her har stått overfor.

### *Norsk petroleumspolitik i nord*

Det var tidlig klart at petroleumsvirksomhet i nordområdene ville finne sted innen en sikkerhetspolitisk ramme man ikke hadde andre steder på sokkelen. For norske myndigheter var det likevel viktig, nettopp av sikkerhetspolitiske grunner, å unngå og skape nye skiller som særstilte petroleumsakтивiteten i Nord-Norge i forhold til aktiviteten i sør. Skillet mellom offisiell og praktisk politikk viser den vanskelige balanseringen mellom markering og tilbakeholdenhet, under det overordnede ønske om stabilitet og lavspenning.

Myndighetene var opptatt av at en egen oljepolitikk i nord kunne få utilsiktede og uønskede frakoplingsvirkninger. Det ble derfor viktig å markere at oljepolitikken i nord ble bestemt av oljefaglige og ikke utenrikspolitiske hensyn (Alstad 1986; Holst 1985a). Hvis man lot utenriks- og sikkerhetspolitiske betraktninger ha betydning for oljepolitikken i Barentshavet kunne det framstå som en innrømmelse overfor Sovjetunionen. Man ville da ha vedgått at petroleumsvirksomheten hadde særlige sikkerhetspolitiske virkninger som nødvendiggjorde særordninger. Dette ville implisere en salgssovjetisk rett til medbestemmelse og hensyntagen og kunne styrke sovjetisk argumentasjon om at sikkerhetspolitiske interesser utgjør spesielle omstendigheter som tilsier at grensa i Barentshavet bør trekkes lenger vest enn det som ellers ville trekkes. Petroleumsvirksomheten i nord burde derfor behandles på samme måte som næringsvirksomhet i alle andre områder som er underlagt norsk jurisdiksjon.<sup>21</sup> Dersom begrunnelsen for spesielle bindinger for petroleumssektoren skulle være av sikkerhetspolitisk art, ville man også ha særstille petroleumsvirksomheten, ettersom fisket i nord ikke var underlagt

---

<sup>21</sup> Utenriks- og sikkerhetspolitiske forhold knyttet til petroleumsakтивitet i nord er derfor utelatt i regjerings- og stortingsdokumenter (Alstad 1986). At denne koplingen var en ikke-sak betyr ikke at en slik debatt ikke fant sted internt i statsforvaltningen. Det kan tenkes at det ikke bare var sikkerhetspolitiske hensyn, men også det uløste grenselinje-problemet med Russland i Barentshavet og uenigheten om fortolkningen og påfølgende forvaltningsproblemer mht Svalbardtraktaten som gjorde at man ikke ønsket en eksplisitt diskusjon om forholdet mellom disse og den kommende oljevirkosomheten i dette eller tilgrensende områder.



slike begrensninger. Norske myndigheter framhevet at de begrensningene man la på aktivitet i nordområdene bare gjaldt militær virksomhet (Sollie 1988; Holst 1985a).<sup>22</sup>

Petroleumspolitikken i nord var likevel tydelig påvirket av det norske sikkerhetspolitiske mønster med dets blanding av markering og tilbakeholdenhet. Da de første utvinningstillatelsene ble gitt i 1965 var grensa satt ved 62°N. Det har hele tiden blitt presisert at 62. breddegrad ikke var ei grense i norsk oljepolitikk, men en tilfeldig konsekvens av deleordningen med Storbritannia i Nordsjøen. Det ble uttrykkelig understreket at grensa ikke hadde noen sikkerhetspolitisk betydning eller begrunnelse.<sup>23</sup> Da man i 1980 åpnet for petroleumsaktivitet nord for 62. breddegrad var det likevel et spørsmål hvorvidt utenlandske selskaper skulle få delta i første tildelingsrunde. Hvis bare norske selskaper fikk delta ville det lett ha blitt tolket som en selvpålagt binding fra norsk side, noe man altså var opptatt av ikke å signalisere. Beslutningen om ikke å ekskludere utenlandsk deltakelse hadde derfor klare politiske implikasjoner for de framtidige relasjonene i nord. Å la vestlige selskaper delta på sokkelen i nord ble også sett som et bidrag til avskrekkingspolitikken, ved at man balanserte den russiske overmakten i nord. Denne markeringen fra norsk side var likevel kombinert med en viss tilbakeholdenhet, fordi vestlige selskaper først ikke fikk ha operasjonsansvar (Sollie 1988). Dette viser tvetydigheten i norsk oljepolitikk i nord i forhold til Sovjetunionen.

### **4.3.3 Sikkerhetspolitikk og samarbeid på det sivile området**

Som jeg var inne på ble Norge ikke bare vurdert som en brikke i det storpolitiske spillet i sovjetisk utenrikspolitikk, de hadde også en rolle som selvstendig aktør når det gjaldt øyene og havområdene i nord. Begge statene syntes man å ønske et utbredt samarbeid mellom de to landene i nordområdene (Holst 1985a). Det var likevel forbundet med store problemer, både praktiske og politiske, å bygge ut forbindelsene mellom landene. Mange i Norge var skeptiske på grunn av Sovjetunionens lukkethet og problemene et lite land står overfor i forhold til en stormaktsnabo. De var redd for at samarbeidet kunne få form av et slags samstyre hvor Sovjetunionens

---

<sup>22</sup> Dersom de petroleumspolitiske disposisjoner i nordområdene skulle bli brukt og tolket sikkerhetspolitisk, ville dette også innebære krav til myndighetsstyring som ville innbefatte andre instanser enn de som til vanlig har ansvar for petroleumspolitikken, og slik skape unødige treghet og politiske og byråkratiske konflikter om retningslinjer og jurisdiksjon. Det må også bemerkes at det er forbundet med betydelige vansker å sende sikkerhetspolitiske signaler gjennom petroleumspolitikken, noe som neppe ville tjene norske interesser om avspenning og ro i nordområdene. At begge parter vil forsøke å tolke den praktiske utøvelsen av hverandres oljepolitikk i nord i en utenriks- og sikkerhetspolitisk ramme, er likevel ikke til å komme bort fra (Alstad 1986).

<sup>23</sup> Under forhandlingene om grensetrekkingen mellom norsk og britisk kontinentalsokkel valgte partene å stanse delingen her for ikke å måtte ta standpunkt til hvor langt ut havdypet tillot utnyttelse. Grensa var slik et historisk betinget resultat av den praktiske utforming av deleordningen. Denne grensa er senere fastsatt. Se f.eks. utenriksminister Frydenlunds redegjørelse for Stortinget 25.10.79, referert i Norsk Utenrikspolitiske Årbok 1979.

egentyngde dominerte utviklingen, særlig siden det knyttet seg sterke sikkerhetspolitiske interesser til området. Den norske strategien var å engasjere sine vestlige allierte for å balansere den russiske overvekten i nord gjennom å gi EF fiskekvoter, og etter hvert konsesjoner på sokkelen (Holst 1985a). I Sovjetunionen synes det å ha vært en klar preferanse for et eksklusivt samstyre mellom de to statene, noe som ville gi dem den ønskede kontroll og ro i området (Røksund 1996).<sup>24</sup>

Mellom kystnabostater må det imidlertid nødvendigvis være et visst samarbeid. Et eksempel er fisket. På 70-tallet inngikk partene flere avtaler som løste de kortsiktige problemene man sto overfor. De har siden opprettelsen fått virke uavhengig av andre konflikter i området (Hønneland 1994; Scram Stokke og Hoel 1991). Det er likevel umulig å skille spørsmål som knytter seg til sikkerhetspolitikken fra spørsmål knyttet til sokkelvirksomheten. Partene vil betrakte sine interesser på begge plan, og det er ikke gitt at disse vil la seg forene. Norsk fiskeripolitikk var under den kalde krigen preget av områdets strategiske betydning. Det norske fisket i nord fant sted "innen en ramme som ble bestemt av overordnede utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske mål, nemlig å bevare fred og stabilitet i nordområdet" (Fløistad 1991:3 i Smith 1997:146-7). I praksis innebar dette å unngå usikkerhet og spenning i området ved å begrense virkningen av enhver uenighet om fisket og forvaltningen av felles fiskeressurser eller om demarkasjonslinjen mellom Norge og Sovjetunionen (Smith 1997). Begge land syntes å ønske å unngå konfrontasjoner og føre en politikk med det for øye å holde spenningsnivået lavt (Sollie 1988). Fiskerisamarbeidet fremstår derfor også på mange måter som lite koplet til andre utenrikspolitiske saksfelt. Det ser ut som samarbeidet om løsning på fellesoppgaver gjorde det mulig å dempe motsetningene som var knyttet til de sikkerhetspolitiske forholdene. En grunn til at samarbeidet om fiskeriforvaltningen har fungert så bra kan være at avtalene som er inngått etablerte klare ansvarsforhold med hensyn til hvem som skal lisensiere og kontrollere hvem, og at fisket ellers med hensyn til kvoter og utstyr forvaltes av den blendede fiskerikommisjonen (Hoel 1989). Den økonomiske betydning fisket har for begge parter har antakelig også hatt betydning. Fiskerisamarbeidet har blitt utvidet og fordypet etter den kalde krigen, og man arbeider med samarbeidsordninger også innen petroleumssektoren. Unntaket er de siste årenes problemer med norske forskningsfartøy som ikke fikk utføre sine tokt i russisk økonomisk sone. Isolert sett preges likevel det norsk-russiske fiskerisamarbeidet av idyll. Sammenliknet med Sovjettiden da det var Norge som var den skeptiske part, kan det synes som det i dag er Russland som er tilbakeholden hva samarbeid angår. Samtidig som det ivres etter vestlig deltakelse, blir ofte

---

<sup>24</sup> Dette ble særlig erfart med hensyn til Svalbard. For en redegjørelse av Sovjetunionens innviter til å gjøre Svalbard til et norsk-sovjetisk anliggende, se f.eks. Røksund (1996) og Holstmark (1995). Deres preferanser i forhold til samarbeid om ressursutnyttning i Barentshavet kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

prosjekter på grunn av forskjellige byråkratiske og tollmessige barrierer forhindret fra å sette konkrete planer ut i livet. Noe av forklaringen kan nok tilskrives indre styringsproblemer, med et byråkrati som ikke fungerer og uklare kommandolinjer og motstridende beskjeder. Det synes likevel som dette i stor grad er et resultat av en fragmentert utenrikspolitikk. Mens de sivile, provestlige ønsker vestlige selskaper velkommen, bli ethvert prosjekt med utenlandsk deltakelse av de militære og anti-vestlige politikere og tjenestemenn vurdert med tanke på om det kan være til skade for Russlands nasjonale sikkerhet (Sakwa 1996).

Oppsummert kan man si at selv om all aktivitet i nordområdene under den kalde krigen var preget av områdets strategiske betydning rådet en form for lavprofil i de fremskutte områder, også på sovjetisk side sammenliknet med andre sovjetiske grenseområder (Brundtland 1986). Begge parter synes å ha ønsket et lavest mulig spenningsnivå, og betydningen av å ha et godt forhold har ofte blitt understreket på begge sider. Uenigheten om hvilke vilkår et nærmere samarbeid skal finne sted under, har imidlertid vært en hindring for en utvidelse av samarbeidet. Her har norsk forsiktighet ikke vært forenlig med Sovjetunionens fellesstyreønsker (Fløistad og Schram Stokke 1989; Frydenlund 1982). Unntaket synes å være samarbeidet i fiskerisektoren. Men igjen peker jeg på nødvendigheten av et slikt samarbeid. Ønsket om å unngå spente situasjoner og langvarige konflikter så vi i forbindelse med spionsaken i 1998. Uttalelser fra både offisielt russisk og norsk hold viste at begge land ønsket å normalisere forbindelsene så raskt som mulig. Ingen av landene hadde noen interesse i at saken skulle virke ødeleggende på et stadig bedre klima mellom landene.<sup>25</sup> Likevel kan vi se et økt russisk behov for kontroll og selvhevdelse. Mens samarbeidet om fiskeriforskning i Barentshavet fungerte godt under hele den kalde krigen, har vi sett at Russland de siste årene nekter norske forskningsfartøy adgang til russisk sone.<sup>26</sup> Videre brøt den russiske nordflåten i mai 1999 all militær kontakt med Norge på grunn av Norges deltakelse av

---

<sup>25</sup> Det er her interessant å merke seg at Russlands første viseutenriksminister Alexander Avdejev advarte Norge i forbindelse med utvisningen av de 5 russiske diplomatene, med at hvis Norge ønsket å fortsette forhandlingene om delelinja i Barentshavet og samarbeidet i fiskerisektoren, måtte slike ting unngås (Atekst 18.3.98). Dette synes likevel å være et enkeltstående utspill og ikke uttrykk for den russiske holdning og politikk i forbindelse med saken.

<sup>26</sup> Norske forskningsfartøy fikk første gang ikke gjennomføre telletokt i russisk økonomisk sone vinteren 1997. Begrunnelsen på avslaget på Havforskningsinstituttets søknad var at de hadde søkt for sent og at det skulle være en militærøvelse i området. Fra fiskeriforvaltningen i Russland mener man årsaken antakeligvis var at et norsk forskningsfartøy i 1996 oppholdt seg ulovlig i russisk økonomisk sone i 10 dager. Fra norsk hold tviler man på at dette er den egentlige årsaken. Eksp.sjef Kåre Bryn i UD viser heller til mangel på intern koordinering fordi gamle kommandolinjer ikke lenger eksisterer og peker videre på at det er mye som taler for at det er det gamle KGB og de militære som har grepet inn og stoppet de norske forskningsfartøyene ut fra mistanke om at de driver etterretningsvirksomhet. I 1999 ble toktene gjennomført som normalt, foruten at et av skipene ble oppbragt og innsisert (NTBtekst 21.6.97, 29.8.97, 2.9.97, 27.1.98, 26.2.98 og 29.3.99; Atekst 5.4.98 og 8.2.99).

bombingen av Jugoslavia.<sup>27</sup> I det store og hele er likevel det bilaterale forholdet i nord bedre enn noen sinne.

#### 4.4 OPPSUMMERING

Jeg har nå sett på tre forhold som antas å ha innvirkning på delelinjeforhandlingene: Militærstrategiske interesser, petroleumsforekomster og fiskeressurser, samt pekt på at interne nasjonalpolitiske forhold antas å ha stor forklaringskraft. Den militærstrategiske faktoren har en "dobbelrolle", ved at den både er en del av konteksten, som utgjør forhandlingenes rammebetingelser, og fordi militære hensyn i stor grad antas å styre interessene i området. Vi så også hvordan partenes tilhørighet til hver sin politiske og militære allianse og områdets militærstrategiske betydning la føringer på den sivile aktiviteten og på muligheten for samarbeid i området. Det kom tydelig fram at partene hadde ulike preferanser for samarbeidsløsninger. Mens Norge søkte å oppnå større balanse i forholdet gjennom å engasjere allierte stater og multilateralisere samarbeidet, hadde Sovjetunionen en klar preferanse for bilaterale løsninger mellom de to land. I de neste kapitlene vil jeg søke å avdekke i hvorda de ulike faktorene har gjort seg gjeldende gjennom prosessen.

---

<sup>27</sup> De praktiske konsekvensene av bruddet var små, men hadde en klar signaleffekt om at Norges politikk og engasjement andre steder ikke fungerer uavhengig av situasjonen i nordområdene. Samarbeidet på fiskerisiden fungerte for øvrig som normalt (Aftenposten 5.5.99 og 30.5.99; NTBtekst 4.5.99).

## Kapittel 5

# FORHANDLINGSPROSESSEN, 1970 - 2000

### 5.1 INNLEDNING

I dette kapitlet vil jeg gjennomgå forhandlingsprosessen mellom Norge og Russland fra partene første gang møttes til uformelle drøftelser og fram til i dag. Sammen med redegjørelsen i forrige kapittel vil dette danne grunnlag for den teoretiske analysen i neste kapittel. Gjennomgangen vil ikke gi et uttømmende bilde av forhandlingsforløpet, men gi et grunnlag for å trekke noen slutninger om hvilke forklaringsfaktorer som best kan forklare denne svært asymmetriske forhandlingsprosessen. Formålet med framstillingen er derfor å få fram de forhold som har kjennetegnet prosessen, hvordan ulike interesser har virket inn på partenes standpunkt og hvordan de har gått fram for å nå sine mål.

#### 5.1.1 Litt om forhandlingsstrukturen

Forhandlingene finner sted på embetsmannsnivå. Delegasjonene ledes av lederen for de respektive rettsavdelinger i utenriksdepartementene og består ellers av embedsmenn og eksperter på ulike fagfelt som folkerett, fiskeri, petroleumsressurser og karttegning. Også landenes forsvarsdepartementer er representert. I den sovjetiske delegasjonen var også to sjøoffiserer tilstede. Møtene finner sted vekselvis i Moskva og Oslo og har gjennom årene vært avholdt med varierende hyppighet. I løpet av en forhandlingsrunde, som varer rundt ei uke, utgjør de formelle forhandlingsmøtene bare noen få timer. Tiden ellers er fylt opp av diverse kulturelle arrangement og omvisninger. Ifølge tidligere delegasjonsmedlem Egil Bergsaker (intervju 1998) er dette en viktig del av forhandlingene. Det er her mye av kommunikasjonen mellom partene finner sted. Partene setter seg ned i små grupper og lager hypotetiske problemstillinger. Etterpå oppsummeres disse i delegasjonene, og man ser etter og forsøker å tolke mulige signal. Fra 1986 begynte partene også med det man kalte ekspertsamtaler. Her møttes delegasjonsmedlemmer i mindre grupper som fagfolk, ikke forhandlere. Dette skulle gjøre det lettere å avklare spesifikke, faglige spørsmål. Disse "uformelle konsultasjonene" var svært vellykkede og omtaltes etterhvert åpent som forhandlinger. I tillegg til embedsmannsforhandlingene diskuteres delelinjespørsmålet

under møter på høyt politisk nivå. Foruten å holde temaet politisk i live, gir disse møtene forhandlerne intruksjoner og retningslinjer å arbeide i forhold til. Det har også vært en del underhånden kontakt mellom partene.

Selv om jeg i framstillingen foretar et skille mellom arbeidet i embedsmannsforhandlingene og møter mellom politikere og deres uttalelser, betrakter jeg dem ikke som aktører på ulike nivå i analysen. Ut fra problemstillingen og den valgte analysemodell betraktes statene som aktører. Det interne forholdet mellom statenes politikere og embedsmenn blir derfor ikke underlagt analyse, de betraktes som en enhet.

## 5.2 FORHANDLINGSINITIATIVET

I oktober 1967 tok norske myndigheter initiativ overfor Sovjetunionen til å innlede forhandlinger om avgrensingen av kontinentalsokkelen mellom de to statene i Barentshavet.<sup>1</sup> Sovjetunionen viste imidlertid liten interesse, og det tok lang tid å få forhandlingene i gang. Først etter flere norske henvendelser ble det i 1970 gjennomført "uformelle drøftelser". Her klargjorde partene sine standpunkter: Norge forfektet midtlinja, Sovjetunionen ei udefinert grense lenger vest, antakelig langs sektorlinja.<sup>2</sup> Dette gav et omstridt område på 155 000 km<sup>2</sup>. Etter møtet ble russerne igjen unnvikende (Tamnes 1997). Først i mars 1974, i forbindelse med statsminister Brattelis besøk i Moskva, ble grunnlaget for formelle forhandlinger lagt (Frydenlund 1982).

## 5.3 FORHANDLINGENE DE FØRSTE ÅRENE, 1974-76

Etter Brattelis besøk inviterte russerne til formelle forhandlinger i Moskva høsten samme år.

---

<sup>1</sup> Utgangspunktet for det norske forhandlingsinitiativet var at man i industridepartementet begynte å legge planer om å starte leting etter petroleum nord for 62°N. Avgrensingen mot nabolandene i Nordsjøen var for det meste klar. Grenseavtaler var inngått med Danmark og Storbritannia i 1965, mens avtale med Sverige ble inngått i 1968. Disse forhandlingene ble innledet på grunn av den økende interessen oljeselskaper viste for å utforske områdene i Nordsjøen. For å unngå mulige konflikter og konfrontasjoner om grenser og rettigheter, hvis det skulle vise seg å være petroleum i området, ønsket norske myndigheter klare grenser før selskapene slapp til. Den samme tanken lå bak initiativet overfor Sovjetunionen (Tamnes 1997).

<sup>2</sup> Det norske midtlinjestandpunktet var klart allerede gjennom sokkelerklæringen av 1963. Det var større usikkerhet med hensyn russernes standpunkt. I sin sokkelovgivning fra 1968 refereres kun ordlyden i kontinentalsokkelkonvensjonen (jfr. pkt. 3.4.1). Det var derfor usikkert hvilket utgangspunkt russerne ville ha i forhandlingene. I det norske utenriksdepartementet så man likevel allerede ved forhandlingsinitiativet for seg at russerne ville søke en løsning bygd på sektorprinsippet (Tamnes 1997. Tamnes' referanse: Regj.konf.12/9-67, med UD-notat 9/9).

Delegasjonene møttes siden hvert halvår, men det fant ikke sted noen tilnærming mellom partene. Fra sovjetisk hold forårsaket man også stadig utsettelse av nye forhandlingsmøter og initiativet til nye forhandlingsrunder lå hele tiden på norsk side (Sollie 1976). Forhandlingene bar preg av at partene ikke hadde det samme utgangspunktet eller mål og førte ikke til annet enn at partene ble kjent med hverandres rettslig begrunnede standpunkter ned til minste detalj (Tresselt 1988).<sup>3</sup> Det ble derfor tidlig klart at det ville ta tid å komme fram til en avtale.

Det manglet likevel ikke på utspill - fra norsk side. I 1975 foreslo Norge en matematisk uttrecting av midtlinja. En slik svakt modifisert midtlinjeløsningen ville ha "gitt" Sovjetunionen 12 000 km<sup>2</sup> i forhold til ei ren midtlinje. Forslaget ble avvist. Fra norsk side ble det da gitt uttrykk for at man var villig til å søke en "gjensidig akseptabel kompromissløsning" for grenselinja, uavhengig av partenes rettslige posisjoner, hvor Norge også var villig til å gjøre større innrømmelser nord i Barentshavet (Tamnes 1997; Tresselt 1988). En slik pragmatisk forhandling var man imidlertid ikke innstilt på på sovjetisk side. Daværende viseutenriksminister Zemskov skal ha uttalt at man i Norge ikke burde ha illusjoner om at Det øverste Sovjet ville gå med på en løsning som innebar avvik fra sektorlinja (Klepvik 1979; Østreng 1977). Situasjonen var fastlåst.

Forhandlingene dreide seg imidlertid ikke bare om trekking av grensa. Partene måtte også få til en avtale om utvinning av eventuelle petroleumsforekomster som ville trekke seg på begge sider av ei grense. Allerede under den første forhandlingsrunden høsten 1974 ble det gjort klart at man på norsk side var villig til å innta en "unitiseringsklausul" i en grenseavtale. Det vil si at man inngår en avtale om en samlet utnyttelse av petroleumsforekomster som strekker seg på begge sider av grensa. Forslaget innebar den samme type avtale som Norge hadde inngått med sine naboland i Nordsjøen. Med hensyn til den norske skepsisen mot å inngå i noen form for samstyre med russerne, veide praktiske behov tyngre enn politiske betenkeligheter. Det ble også understreket at det dreide seg om en samlet og ikke felles utnyttelse av ressursene. Sovjetiske myndigheter var imidlertid ikke interessert i en slik avtale. I Moskva hadde man på denne tida sterk motvilje mot at norske og andre vestlige selskaper skulle få operere i området. For å komme russerne i møte tillot norske myndigheter derfor ikke gjennomføring av seismiske undersøkelser i det omstridte området sommeren 1975 (Tresselt 1988; Tamnes 1997). Videre foreslo de under neste forhandlingssesjon høsten 1975, som et alternativ til en unitiseringsklausul, at begge parter i en periode på maksimum 15 år skulle avstå fra leteboring i et likeverdig, begrenset område på

---

<sup>3</sup> I sin redegjørelse av forhandlingsforløpet de første 14 år (1974-1988) sier daværende forhandlingsleder Per Tresselt (1988) at mye av det substansielle innholdet i drøftelsene under forhandlingene besto i kartlegging av utviklingen i internasjonal praksis når det gjalt maritime avgrensingsforhold. Man drøftet også forhandlingene om avgrensingsbestemmelsene i den nye havrettstraktaten og hvordan disse ville innvirke på grensetrekkingen.

hver side av ei omforent grenselinje. Forslaget forutsatte at de to landene ble enige om delelinja innen avtalen utløp. Tanken var at dette ville forhindre at eventuelle funn ytterligere reduserte utsiktene til å komme fram til en løsning.<sup>4</sup> Russerne likte det norske forslaget på grunn av dets regimetenkning og kopling mellom saker, men sto likevel fast i synet på delelinja (ibid.).

Som et svar på det norske forslaget om å avstå fra leteboring på begge sider av ei grenselinje, framsatte russerne et forslag om avståelse fra sokkelvirksomhet i mindre, symmetriske områder på begge sider av sektorlinja. Alternativt ble det foreslått felles virksomhet i dette området. Det ble også antydnet at en slik felles virksomhet kunne finne sted i et mindre område i utelukkende sovjetisk område, altså øst for ei grense som fulgte sektorlinja (ibid.). Det kom her tydelig fram at man i Moskva og Oslo hadde helt forskjellige syn på hvilket område man forhandlet om. Mens man på norsk side kom med utspill rettet mot området mellom midt- og sektorlinja, forholdt man seg på sovjetisk side utelukkende til sektorlinja. Partene hadde også her ulike preferanser for en løsning. I Moskva var man interessert i å skape bilaterale ressursregimer, ikke i å kompromisse om delelinja. For Norge var det derimot en forutsetning at man først ble enige om ei grense og så fant fram til avtaler for utvinning av eventuelle "felles" petroleumsforekomster. Det ble ført mange uformelle samtaler om mulige varianter av oljeregimer, men det resulterte ikke i noe konkret. Tross at ønsket om en slik avtale syntes å være til stede hos begge parter, klarte de derfor ikke å komme fram til en avtale (Bergsaker intervju 1998).

På grunn av den manglende responsen på det norske forslaget om ikke å drive leteaktivitet i området, besluttet norske myndigheter å tillate seismiske undersøkelser i det omstridte området sommeren 1976. Dette ble gjort både for å vise at det trengtes en avklaring på grensespørsmålet og for å markere en likevekt i forhold til den sovjetiske undersøkelsesvirksomheten (Tamnes 1997). Sovjetunionen protesterte mot de norske undersøkelsene med henvisning til at virksomheten foregikk innenfor "sovjetisk polarområde" og varslet deretter at det ville bli gjennomført rakettoppskytinger som ville berøre det norske undersøkelsesområdet. Det norske fartøyet måtte derfor trekkes ut av området mens arbeidet pågikk. Annonseringen og gjennomføringen av rakettpøvelsen ble gjort i henhold til akseptert folkerett, men tid og sted var neppe tilfeldig (Bergsaker 1988). Om man på norsk side ikke aksepterte den russiske reaksjonen på den norske seismiske aktiviteten, hadde man likevel en viss forståelse for den. Den norske aktiviteten må ha virket som en ren provokasjon på russerne, som var langt tilbake teknologisk

---

<sup>4</sup> At det for Norge var mulig å bli enige om deling av kontinentalsokkelen i Nordsjøen med Storbritannia, Danmark og Sverige på forholdsvis kort tid og uten større uoverensstemmelser, kan til en viss grad tilskrives manglende kunnskap om forekomster og lokalisering av olje og gass (Kleppvik 1979).



og hadde enda ikke utviklet seismisk utstyr. I Moskva kan man derfor ha vært usikker på hva den norske aktiviteten gikk ut på, særlig med tanke på spionasje og deres ubåaktivitet i området (Bergsaker intervju 1998). Det ble likevel reagert mot øvelsen, blant annet med referanse til verdien av tilbakeholdenhet under forhandlingene (Tresselt 1988). Russerne svarte imidlertid ikke på denne. Det var heller ikke forventet, fordi Sovjetunionen rett før hadde slått fast at det ikke fantes noe omstridt område øst for sektorlinja (Tamnes 1997). Norges midtlinjekrav ble ansett på som et "uberettiget norsk krav på russisk territorium" (Bergsaker intervju 1998). Dette uttrykte en klar skjerpet sovjetisk holdning. De markerte at de så området som sovjetisk og tok de nødvendige midler i bruk for å markere og gjennomføre dette.

Et forhold som ikke bidro til å bedre forhandlingsklimaet var at russerne markerte hvem de ønsket som forhandlingsmotpart (Tamnes 1997).<sup>5</sup> Ekspedisjonssjef Kjell Eliassen, som hadde ansvar for delelinjeforhandlingene i kraft av å være leder for Utenriksdepartementets rettsavdeling, var ikke ønsket som motpart. Derimot ønsket de havrettsminister Jens Evensen som leder for den norske delegasjonen, med henvisning til at han etter deres vurdering var en av de få norske politikere som ikke bare snakket om gode nabostatsforhold, men som også i praksis forsøkte å følge opp med handling. Evensen ledet den neste forhandlingsrunden, som var den siste før opprettelsen av 200-mils sonen, samt gråsoneforhandlingene. Denne kommer jeg tilbake til.<sup>6</sup>

### **5.3.1 Mot opprettelse av 200-mils økonomiske soner**

I utgangspunktet dreide delelinjeforhandlingene seg bare om rettighetene til ressursene på sokkelen. Utviklingen i arbeidet med den nye havrettskonvensjonen gjorde det imidlertid klart at spørsmålet raskt også kom til å dreie seg om retten til de levende marine ressursene, gjennom opprettelse av eksklusive økonomiske soner. Den politiske ledelsen i Norge hadde et sterkt ønske om å få etablert grensa for kontinentalsokkelen mot Sovjetunionen før man opprettet en økonomisk sone. Fordi utsikten til en snarlig løsning på delelinjekonflikten ble vurdert som liten, vedtok likevel norske myndigheter i september 1976 å opprette en 200-mils økonomisk sone ut fra Fastlands-Norge gjeldende fra januar 1977. Beslutningen var imidlertid tatt allerede høsten

---

<sup>5</sup> Dette ble gjort både gjennom avisen Izvestija 21. oktober 1976 og i diplomatiske samtaler (Tamnes 1997:293. Tamnes' kilde: UD, 34.1/61, Stoltenberg-samtaler med Zemskov i Moskva 29/11-3/12-1976, FD, H-arkiv 1977, 011.1, fra Amb.Moskva 18/5-77, FD, H-arkiv 1978, 010.02, Treholt-notat 18/10-78, om samtale med ambassadør Kiristjenko).

<sup>6</sup> Det er vanskelig å si om bytte av forhandlingsleder var et resultat av det russiske ønsket eller av fordelingen av arbeidsoppgaver mellom utenriksdepartementet og det nyopprettede havrettssekretariatet, som Evensen ledet. Konsekvensen av byttet er det også vanskelig å si noe om, og jeg vil ikke spekulere omkring dette.

1975.<sup>7</sup> Regjeringen søkte derfor tidlig å få forrang i forhandlingene med Sovjetunionen, uten at dette hadde ført fram. Det hadde ikke kommet noen signaler fra den politiske ledelsen i Moskva som tydet på at holdningen til grensespørsmålet hadde endret seg. Da tiden for opprettelsen av den norske 200-milssona nærmet seg, gjorde likevel utenriksminister Frydenlund flere, men forgjeves, forsøk på å få til et gjennombrudd i forhandlingene (Frydenlund 1982). Sovjetunionen meldte at det skulle være nye rakettprøver i Barentshavet, de fjerde på vel et år. Nedslagfeltet ville ligge i det omstridte området også denne gang. På tross av dette ønsket Frydenlund å tilby russerne en omtrentlig likedeling. Den politiske ledelsen i Norge var fra et tidlig tidspunkt innstilt på en likedeling, blant annet fordi midtlinjeprinsippet syntes å miste tilslutning under de pågående havrettsforhandlingene. Denne innstillingen var imidlertid ikke tilkjennegjort overfor russerne, men både stats- og utenriksminister gav offentlig uttrykk for norsk vilje til fleksibilitet (Tamnes 1997; Evensen i NUPÅ1976).<sup>8</sup> Under den siste forhandlingsrunden forut for opprettelse av den norske 200-mils sona i Oslo i desember fikk man imidlertid bekreftet at Sovjetunionen fortsatt sto fast (Tamnes 1997). Det lyktes derfor ikke å få til en delelinjeavtale før den norske utvidelsen av fiskerijurisdiksjonen i januar 1977, og de første årenes forhandlingsrunder ble gjennomført uten avgjørende framskritt eller bevegelse i standpunktene.

#### 5.4 GRÅSONEFORHANDLINGENE

Da den norske regjeringen i september 1976 vedtok å etablere 200-mils økonomiske soner, varslet sovjetiske myndigheter at de som et mottiltak ville opprette en 200-mils fiskerisone. Det ble antatt at disse sonene ville overlappes på samme måte som kontinentalsokkelen. Dette ville skape et nytt problem i de norsk-sovjetiske relasjonene, nemlig spørsmålet om regulering av fisket i det omstridte området. Forut for etableringen av 200-mils sonene hadde partene et avtaleverk som regulerte kvotefastsettelse og -fordeling og gav partene rett til å fiske i hverandres soner i

---

<sup>7</sup> Vedtaket lot vente på seg på grunn uklarhet i forhold til om EF kom til å etablere 200-mils soner. Norge ønsket ikke å skape nye problemer i forholdet til EF før forholdet til fellesskapet var klart. Presset fra fiskerne, som var årsaken til den norske utvidelsen, gjaldt først og fremst utvidelse nord for 62. breddegrad. I første omgang satset derfor norske myndigheter på en utviding i nord og å avvente situasjonen i sør. Da EF høsten 1976 kunngjorde utvidelse fra 1. januar 1977 løste problemet seg, og man kunne gå til utvidelse langs hele kysten fra samme dato (Kjølaas 1977).

<sup>8</sup> Innad i den norske regjeringen var det uenighet om hvorvidt det var heldig å fremme forslag om å dele det omstridte området på dette tidspunktet. Uenigheten om havpolitikken og forhandlingsstrategien i regjeringen kom særlig til uttrykk mellom utenriksminister Frydenlund og havrettsminister Evensen. Personstriden faller utenfor oppgavens analysefelt, men gir viktig innsikt i betydningen av personlige egenskaper og tenkemåter i internasjonal politikk. For en redegjørelse av denne konflikten, se Tamnes (1997:293-4). Tamnes' kilder: UD, HAV, Delelinjeforh., bd. 1. med notat om Norges ulike tilbud under sokkelgrensedrøftingene i tiden 1974-77.

Barentshavet.<sup>9</sup> To problemer var imidlertid uløste. Spørsmålet om rettshåndhevelse i det omstridte området og kvotetildeling og kontroll med tredjelands fiskere, det vil si EF-land som fisket på norsk lisens. Det er her viktig å peke på at det var en skarp strid mellom EF og Sovjetunionen om fiskerispørsmål. I motsetning til spørsmålet om petroleumsutvinning, ville spørsmålet om fiskerijurisdiksjon kreve en avklaring hvis man skulle hindre et uregulert fiske i området. Fisket i det omstridte området var som kjent av betydelig omfang. I påvente av en endelig grenseavtale var det derfor nødvendig å iverksette tiltak for å unngå episoder og løpende håndhevelseskonflikter som kunne skape problemer og tilspisse situasjonen i området. Ut fra politiske og forvaltningsmessige hensyn valgte derfor partene å skille det kortsiktige reguleringsbehovet fra det langsiktige behovet for å avklare suverenitetsspørsmålet (Tamnes 1997; Tresselt 1988). Etter tre forhandlingsrunder kom partene i juni 1977 fram til enighet om *“en midlertidig praktisk ordning mellom Norge og Svojetunionen for å regulere fisket i et tilstøtende område i Barentshavet”*, også kalt gråoneavtalen. Avtalen ble imidlertid først undertegnet i januar 1978. Resultatet av den siste og avgjørende forhandlingsrunden sommeren 1977 lå så langt fra det opprinnelige norske opplegget at regjeringen valgte å utsette behandling av avtalen til etter Stortingsvalget. Saken var svært omstridt innad i Norge (Frydenlund 1982; Kjølås 1977). Det var ikke avtalens innhold, men hvilket geografisk område avtalen skulle gjelde for som var gjenstand for kritikken og som også var det store konflikttema under forhandlingene.

Umiddelbart etter den siste og resultatløse forhandlingsrunden om grensa for kontinentalsokkelen i desember 1976, anmodet norske myndigheter om forhandlinger med sikte på å komme fram til en midlertidig ordning for fisket i det omstridte området. En uke etter det norske forhandlingsinitiativet inviterte russerne til forhandlinger i Moskva. Få dager etter la den norske delegasjonen, ledet av havrettsminister Evensen, fram det norske forslaget til hvordan den gråsonen burde organiseres og avgrenses for den sovjetiske fiskeriminister Isjkov og hans delegasjon i Moskva. Utgangspunktet var at ordningen skulle bygge på følgende kriterier: Den skulle være midlertidig og ikke virke prejudiserende på partenes syn på selve grensetrekkingen. Det måtte sikres absolutt likeverdighet mellom partene i det omstridte området. Videre måtte avtalen hindre episoder som kunne føre til konflikt og konfrontasjon i området og sikre effektivt vern av bestandene. Det lå til grunn at man ikke ønsket samstyre. Håndhevelsesmyndigheten måtte derfor

---

<sup>9</sup> Norge og Sovjetunionen hadde gjennom mange år hatt et relativt omfattende bilateralt fiskerisamarbeid (se pkt. 4.2.1). Fra mars til oktober 1976 forhandlet partene også fram en avtale som sikret partene retten til å fiske i hverandres soner etter etableringen av 200-mils sonene. Forhandlingene dreide seg utelukkende om fiskerispørsmål og ble ført av fiskerimyndighetene i begge land. Avtalen definerte slik ikke grensen mellom partenes forvaltningsområde, men la til grunn at denne skulle følge avgrensingen som ble fastlagt for de to lands kontinentalsokler. Dersom en grenseavtale ikke kom i stand før etableringen av den norske økonomiske sonen, pekte man på behovet for en midlertidig ordning for fisket i grenseområdene.

deles. Dette kunne løses ved at partene avsto fra å håndheve egne fiskeribestemmelser overfor den annen part, samtidig som de hver for seg lisensierte og kontrollerte fiskere fra tredjeland i sonen. Da russerne ikke hadde særlige invendinger til de forvaltningsmessige sider ved ordningen utarbeidet partene konkrete tekster på grunnlag av det norske forslaget (Tamnes 1997; Kjølås 1977).<sup>10</sup>

Spørsmålet om avgrensingen av området, dets form og utstrekning, ble også tatt opp. For norske myndigheter ble det sett som naturlig at avtalen gjaldt det omstridte området mellom sektorlinja og midtlinja innenfor 200-mils grensa fra kysten. Det var dette området som hadde skapt behovet for en midlertidig avtale, og avtalen ville da være balansert i forhold til partenes standpunkter i delelinjeforhandlingene. Forslaget ble i utgangspunktet møtt med velvilje i Moskva, men for å dekke over inntrykket av konflikt foreslo de å maskere området ved å utvide området noe vest for sektorlinja, på ubestridt norsk område. Dette kunne man på norsk side gå med på hvis man foretok en tilsvarende utvidelse øst for sektorlinja, på russisk område. Man ønsket også at utvidelsene skulle være minst mulig og forutsatte at utvidelsene var symmetriske (ibid.).<sup>11</sup> Med dette ble første forhandlingsrunde avsluttet. Partenes intensjon var innen kort tid å følge opp disse innledende forhandlingene, som lå an til å bli raskt sluttført. Det neste forhandlingsmøtet, som var planlagt lagt til slutten av januar, ble imidlertid utsatt fordi den sovjetiske forhandlingslederen, fiskeriminister Isjkov, ble syk. Og videre av avsløringen av Gunvor Galtung Haavik, som var den største spionsaken etter krigen.

I første omgang ble 6 personer tilknyttet den sovjetiske ambassaden utvist. Den norske ambassadøren i Moskva mottok en muntlig protest mot utvisningene, noe som betegnes som en mild protestform. Saken var likevel ikke ute av verden. En ukes tid etter utvisningene gikk det fram i flere norske aviser at det var ambassaderåd Titov som var den egentlige sjefen for KGB-avdelingen i Norge, og man stilte spørsmål om hvorfor ikke han var utvist. Saken fikk stor omtale i media de neste dagene og førte til at norske myndigheter så seg nødt til å gi et lite hint som at de helst så at han forlot landet. Få dager etter dro Titov tilbake til Moskva.<sup>12</sup> Reaksjonen på

---

<sup>10</sup> Havrettsminister Jens Evensens innlegg i Stortingets utenriksdebatt 1. februar 1977. St.tid. s. 2573-2575 i NUPÅ (1977:317).

<sup>11</sup> Tamnes' kilder: Regj.konf. 17/1-77, med HAV-notat 12/1. FD, H-arkiv 1978, 010.02, Hansen-notat til Evensen 14/1-77. UUKK og sjøfarts-/fiskerikomiteen 24/1-77.

<sup>12</sup> Norske myndigheter hadde lenge visst om Titov, men hadde lite konkret på ham når det gjaldt direkte kontakt mellom ham og nordmenn. Han var vurdert utvist i forbindelse med Haavik saken, men det var kjent at han skulle reise tilbake til Moskva noen måneder senere for å overta en stilling som general i KGB. Det er sannsynlig at man vurderte det dithen at det ville være nyttigere å stå på god fot med en slik person enn å påta seg den politiske

Titovs "utvisning" lot ikke vente på seg. Utvisningen førte til en skjerpet sovjetisk holdning og forholdet mellom Norge og Sovjet ble kjøligere enn på lenge. To norske diplomater ble også utvist fra Moskva. I den norske forhandlingsdelegasjonen var man opptatt av at kontakten med russerne ikke skulle bli helt brutt, og spørsmål om nye forhandlinger ble framsatt på diplomat og politiker nivå ved flere anledninger. På sovjetisk side mente man imidlertid at klimaet nå var slik at det ikke passet seg for Isjkov å komme til Oslo, som hadde vært planen. Fra norsk side sa man seg da villig til å dra til Moskva (Kjølaas 1977).

Først i slutten av mars kom det svar fra Moskva om at man var klar for en ny forhandlingsrunde, i Moskva fire dager etter. Atmosfæren under disse forhandlingene var en helt annen enn under forrige forhandlingsrunde. Under et privat møte mellom forhandlingslederne skal fiskeriminister Isjkov ha listet opp en rekke saker, som tildelingen av Nobels-fredspris til Sakharov og ikke minst måten norske myndigheter hadde handtert spionsaken på, som hadde ført til sterk misnøye med Norge i Moskva. Det ble også klart at denne misnøyen hadde virket innsnevrende på Isjkovs mandat (ibid.). Forslaget til avtaleområdet, som bygde på det man hadde kommet fram til under første forhandlingsrunde, ble nå avvist. Også det norske midtlinjekravet ble avvist. Grensa var klar og den gikk langs sektorlinja. Øst for denne grensa var det sovjetisk fiskerijurisdiksjon som skulle gjelde. Skulle man ha et felles forvaltningsområde måtte dette ligge vest for sektorlinja. Det sovjetiske forslaget var uakseptabelt for Norge. Det ble også opplyst at utvidelsen av fiskerigrensa ville bli gjennomført om kort tid.<sup>13</sup> På norsk side tok man det for gitt at denne ville strekke seg til sektorlinja. Det var tydelig at man ikke ville komme videre i forhandlingene i denne omgang (ibid.). I forhandlingenes slutfase viste imidlertid russerne stor interesse for en løsning som innebar adskilte kasser rundt de rikeste fiskebankene (Tamnes 1997).<sup>14</sup> De pekte også på at det kunne bli lettere å oppnå enighet om en avtale hvis fiskere fra tredjeland ble holdt ute fra Barentshavet (Kjølaas 1977).<sup>15</sup> Med dette ble andre forhandlingsrunde avsluttet.

---

belastningen det ville være å utvise en så høytstående diplomat og KGB-mann. Titov hadde stor gjennomslagskraft i Moskva. Det var for eksempel ham som på rekordtid ordnet den første forhandlingsrunden om gråsona.

<sup>13</sup> Fiskerigrenseutvidelsen i de østlige havområder var gjennomført i mars.

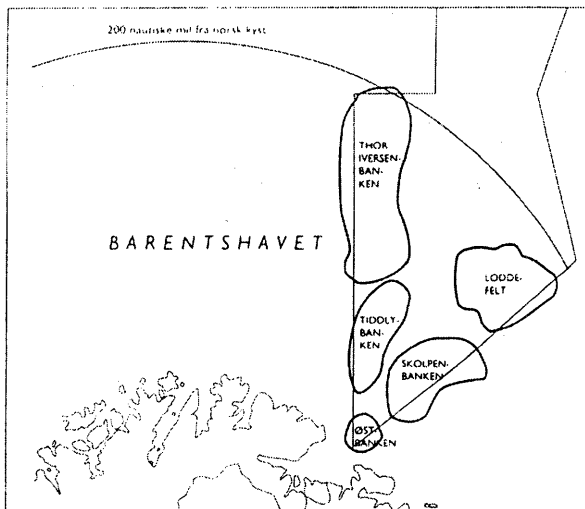
<sup>14</sup> Tamnes ref.: UD, 31.6/12J, Sovjet, Evensen-samtale med Isjkov 7/1-77, 25-30/3-77 og 21/4-77.

<sup>15</sup> Et slikt forslag ble, etter ønske fra norske fiskeriorganisasjoner, forelagt russerne under det første forhandlingsmøtet. Det kom da ingen spesiell reaksjon fra sovjetisk side, og forslaget ble lagt bort. En slik løsning ville ha gjort håndhevingsproblemet enklere. Ut fra sikkerhetspolitiske vurderinger hadde imidlertid forslaget liten støtte blant norske embedsmenn og forsvarsekspertene. Her ble vestlig tilstedeværelse vurdert som balanserende og tryggende i forhold til Sovjetunionen. At et slikt forslag nå ble lagt fram på sovjetisk side kan ses som et forsøk på å realisere den russiske tanken om å gjøre Barentshavet og Svalbard til et bilateralt norsk-sovjetisk anliggende, den såkalte kondominiumtanken. Partene ble forøvrig enige om å gi tilgang også for tredjelands fiskere.

På norsk side antok man at endringen i den sovjetiske holdningen skyldes at både utenriks- og forsvarsdepartementet nå hadde engasjert seg i saken. Fiskeriminister Isjkov skal flere ganger under forhandlingene ha sagt at når det gjalt fisk og rene fiskeriordninger hadde han fullmakt til å avgjøre alt, men straks det ble snakk om folkerett og mer permanente grensdraginger måtte han handle etter fullmakt fra annet hold (ibid.). Det synes derfor klart at man i Moskva nå så forhandlingene i en videre ramme. Den norske forhandlingsdelegasjonen vurderte det derfor slik at man, for å få en avtale, måtte få til en løsning som var så kamouflert geografisk at den vanskelig kunne benyttes som argument i striden om den endelige grenselinja. Det nye norske forhandlingsforslaget ble derfor utarbeidet med utgangspunkt i det siste russiske forslaget og gikk ut på å etablere fem fiskekasser som omsluttet de rikeste fiskebankene i området. Med en slik løsning ville verken sektor- eller midtlinja nevnes og fiskekassene ville ligge både vest for sektorlinja og øst for midtlinja. Forslaget ble luftet for Isjkov, som ikke skal ha stilt seg avvisende. Nordmenne sa seg igjen villige til å dra til Moskva på kort varsel (Tamnes 1997; Kjølaas 1977).

Norske myndigheter hadde forut for etableringen av den norske økonomiske sonen gitt tilsagn om tilbakeholdenhet med kontrollvirksomhet i det omstridte området, under forutsetning av en tilsvarende tilbakeholdenhet på sovjetisk side. Da russerne i mai opprettet en 200-mils fiskerisone, unnlot de å presisere avgrensingen mot vest. Tross at de nylig hadde hevdet at det ikke fantes noe omstridt område øst for midtlinja, satte de slik ikke saken på spissen. Det synes som også de ønsket å unngå konflikt i utøvelsen av kontroll i området (Tresselt 1988). Situasjonen syntes nå endret. Kort tid før den tredje forhandlingsrunden ble en norsk reketrøler oppbrakt av russerne i det omstridte område. For nordmennene ble oppbringingen oppfattet som en smakebit på situasjoner som kunne oppstå i området dersom en avtale ikke kom i stand. I verste fall var man bekymret for at de ville sette i verk håndheving helt til sektorlinja. Norske myndigheter hadde også nylig mottatt en formell protest mot de norske planene om å opprette en fiskerivernsone rundt Svalbard. Atomsfæren under forhandlingene, i alle fall i den norske delegasjonen, var preget av disse hendelsene (Kjølaas 1977.).

De norske forhandlerne hadde nokså vide fullmakter da de reiste til Moskva i midten av juni, men hadde samtidig en klar geografisk grense å holde seg innenfor. Den norske forslaget om fiskesonene ble framsatt. Det samlede arealet var på nesten 40 000 km<sup>2</sup>, mesteparten i det omstridte området, men også noe på ubestridt norsk og russisk område. Tredjelandsfiske mellom områdene skulle ikke være tillatt (Tamnes 1997).



**Figur 4: Det norske forslaget om å opprette fem fiskesoner i forhold til sektor- og midtlinja. Kartet er hentet fra Tamnes (1997).**

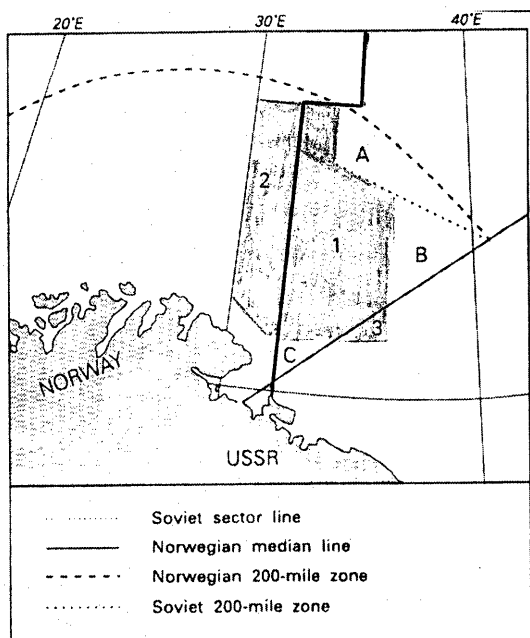
Russerne sto imidlertid fast i sitt synspunkt fra forrige forhandlingsrunde med hensyn til størrelsen og formen på området. Sonen måtte struktureres rundt sektorlinja. De foretrakk også igjen en sammenhengende gråsoner, dette ut fra hensyn til håndhevelsen. Dette var også det opprinnelige norske ønsket, og partene ble enige om å ha ei sammenhengende sone.<sup>16</sup> I synet på hvilket område sonen skulle dekke sto partene imidlertid langt fra hverandre. I all argumentasjon fra russisk side gikk det klart fram at sektorlinja ble sett som ei etablert grense. Det som man gav slipp på av jurisdiksjon øst for denne linja måtte derfor kompenseres for med tilsvarende område vest for sektorlinja, på norsk område (Kjølaas 1977). På norsk side sa man seg villig til å ta med områder vest for sektorlinja, men av hensyn til Norges egne forsvarstiltak var 30 grader øst så langt vest på ubestridt norsk område den norske delegasjonen hadde mandat til å strekke seg (Tamnes 1997).<sup>17</sup> Forutsetningen for en slik innrømmelse var at det måtte komme med et område øst for midtlinja, på ubestridt russisk område. Russerne var imidlertid ikke villige til å gi noe øst for midtlinja, noe som var prinsipielt viktig for Norge. Situasjonen syntes låst, og det var like før brudd. Nå kom imidlertid sjefen for rettsavdelingen i det sovjetiske utenriksdepartement, Oleg Khlestov, inn i forhandlingene, og det ble etter hvert klart at et kompromiss kunne være innen rekkevidde. Under uformelle samtaler mellom forhandlingslederne kom partene til enighet om et området som strakk seg både vest for sektorlinja og øst for midtlinja.

Avtalen skulle gjelde for et område på 67 500 km<sup>2</sup>. Av dette lå 41 500 km<sup>2</sup> i det omstridte

<sup>16</sup> Det norske fiskekassforslaget ble også møtt med skepsis fra norske fiskeriekspertene. Mange steder var marginene små mellom lovlig og ulovlig fiskeområde. For utenlandske fiskere kunne det derfor være vanskelig å operere i området, samtidig som håndhevingsoppgaven ville bli vanskelig.

<sup>17</sup> Tamnes kilder: UD, 38.8/234, Østerns arkiv, Østern-rapport 18/8-89, med vedlegg: Fostervol-notat 3/4-84, Vindenes-notat 31/8-84.

området (felt 1). 23 000 km<sup>2</sup> lå vest for sektorlinja, på ubestridt norsk område (felt 2). Grensen gikk ved 30 grader øst. Området øst for midtlinja, på ubestridt russisk område var på 3 000 km<sup>2</sup> (felt 3). I tillegg ble store deler av det omstridte området som ikke falt inn under gråoneavtalen i praksis overlatt til sovjetisk jurisdiksjon i avtaleperioden. Nesten 20 000 km<sup>2</sup> av det omstridte området ikke dekkes av avtalen. Dette sier avtalen ingenting om. I praksis blir området som ligger innenfor Sovjetunionens 200-mils grense, ca. 9 500 km<sup>2</sup>, av partene ansett som et sovjetisk jurisdiksjonsområde så lenge avtalen gjelder (felt B og C). Området som ligger utenfor Sovjetunionens 200-mils grense, men innenfor Norges, ca. 10 000 km<sup>2</sup>, blir av partene imidlertid fortsatt å betrakte som åpent hav (felt A). Området innenfor norsk økonomisk sone nord for avtaleområdet er etter norsk oppfatning norsk jurisdiksjonsområde (St.prp. nr. 70 (1977-78)). (St.prp. nr. 70 (1977-78); Churchill & Ulfstein 1992).



**Figur 5: Gråoneområdets plassering i det omstridte området.**  
Illustrasjonen er hentet fra Churchill og Ulfstein (1992).

#### 5.4.1 Politisk etterspill i Norge

I de etterfølgende uker og måneder pågikk en stor debatt i Norge om hvorvidt man burde godta avtalen. Saken delte det politiske Norge i to, også regjeringen var splittet. Avtalen ble derfor lagt på is til etter det forestående Stortingsvalget. Regjeringen ønsket ikke at avtalen og forholdet til Sovjetunionen skulle bli en valgkampsak (Tamnes 1997; Kjølås 1977).<sup>18</sup> Overfor Moskva ble det understreket at regjeringen hadde behov for mer tid til å studere avtaleutkastet før den kunne

<sup>18</sup> Dette nasjonale etterspillet faller for så vidt utenfor oppgavens analysefelt. Jeg velger likevel å bruke litt tid på den, fordi den norske skepsisen førte til videre forhandlinger gjennom utarbeidelse av tilleggserklæringer til avtalen og fordi den sterke kritikken kan antas å ha hatt betydning for de videre forhandlingene om grenselinja. For en mer utførlig redegjørelse av konfliktlinjene og debatten, se for eksempel Tamnes (1997:298-300) og Kjølås (1977:53-64).



gå inn for avtalen og at man ville avvente resultatet av den pågående sesjonen på havrettskonferansen. Det var neppe noen som trodde det ville komme noe resultat derfra.

Kritikken rettet seg særlig mot avtalens geografiske ubalanse. Det ble sett som betenkelig at norske myndigheter gjennom avtalen ble avskåret fra å kontrollere russisk fiske i ubestridt norsk jurisdiksjonsområde. Avtalen var et uttrykk for norsk maktesløshet og ettergivenhet i forhold til sin stormaktsnabo, hevdet kritikerne. Videre ble det hevdet at avtalen tok for mye hensyn til fiskeriinteresser og for lite til sikkerhet og eventuelle konsekvenser for den endelige grensedragingen i Barentshavet. Den åpnet for samstyre på en måte som knesatte prinsippet om Barentshavet som et eksklusivt norsk-sovjetisk anliggende. Kritikken ble tilbakevist ved å peke på at avtalen utelukkende dreide seg om fiskerijurisdiksjon. Man måtte ikke blande kortsiktige forvaltningsspørsmål med langsiktige spørsmål om overhøyhet. Det ble understreket at avtaleområdet var et kompromiss som inter alia ble slik utformet at det i hovedsak dekker de viktigste fiskebestandene i det tilstøtende området. Avtalen var også midlertidig og ville ikke undergrave det norske standpunktet med hensyn til delelinja. Forsvarerne av avtalen pekte også på at Moskva hadde strukket seg så langt som overhodet mulig og muligens litt lenger. Det ville ikke være mulig å få en bedre avtale, og noe alternativ til en forhandlet løsning fantes ikke. Ble ikke avtalen godkjent, var man bekymret for at Moskva offisielt ville binde seg til sektorlinja. Det ville innebære russisk håndhevelse fram til sektorlinja. Gråsoneavtalen derimot ville gi ro på fiskefeltene og et pusterom i delelinjeforhandlingene (Tamnes 1997; Tresselt 1988; Østreng 1977).

Kort tid etter valget ble det klart at regjeringen ville gå inn for å godkjenne avtalen. En grunn var at det fra sovjetisk hold ble antydning en sovjetisk velvilje i andre utestående spørsmål dersom Norge godkjente avtaleforslaget (Tamnes 1997). Men det var fortsatt ikke flertall på Stortinget. Det ble det først etter at Norge fikk Sovjetunionen til å godta en tilleggserklæring som understrekte ordningens midlertidige karakter, slo fast at den ikke skulle foregripe noen av de to partenes standpunkt i delelinjeforhandlingene og poengter behovet for å påskynde forhandlingene om en endelig avgrensning. I Moskva hadde man først stilt seg avvisende til dette og viste til at Sovjetunionen allerede hadde strukket seg langt ved å gi opp et prinsipp og gå med på delt jurisdiksjon øst for sektorlinja. På norsk side hevdet man da at tillegget også ville være i Sovjetunionens interesse. En siste "disputt" sto om hvilket nivå avtalen skulle underskrives på. I Moskva ønsket man å markere at dette var en viktig avtale ved å la den bli undertegnet av statsrådene. For den norske regjeringen gjorde den kraftige kritikken mot avtalen dette vanskelig. Man vurderte det også dithen at en midlertidig avtale på et avgrenset område som

fiskeriforvaltning burde underskrives på embedsmannsnivå. Den 11. januar 1978 ble likevel avtalen udertegnet av ministrene Isjkov og Evensen i Oslo, gyldig til 30. juni samme år. Tatt i betraktning det politiske oppstyret i Norge var det utenkelig at statsråd Evensen dro til Moskva (Tresselt 1988). Avtalen ble godkjent av Stortinget med fire stemmers overvekt i mars samme år. En samlet borgerlig opposisjon sa nei. Avtalen må fornyes årlig og har etter hvert fått et permanent preg. I år 2000 ble den fornyet for 22. gang.

## **5.5 FORHANDLINGER I STAMPE, 1978-1985**

Etter inngåelsen av gråsonavtalen ble det et langt opphold i forhandlingene. Det var kun noen underhånden møter, men det skjedde lite (Bergsaker intervju 1998). Forhandlingene ble derfor først tatt opp igjen i 1980, antakeligvis som et resultat av utenriksminister Frydenlunds besøk i Moskva. Dette var det første offisielle besøket mellom de to land siden Brattelis Moskva-besøk i 1974 (Frydenlund 1982). Man gikk nå inn i en periode hvor Sovjetunionen var den pågående part. I Oslo hadde man valgt ikke å antyde nye kompromisser, men heller avvente utspill fra Moskva. En mengde forslag ble framlagt, blant annet et moratorium for petroleumsutvinning i en sone strukturert rundt sektorlinja. Forslaget ble avvist fordi området i for stor grad sammenfalt med gråsonen og fordi det ville ha forhindret Norge fra å starte utvinning på ubestridt norsk sokkel. Norge kunne være interessert i en slik avtale hvis den var koplet til en delelinjeavtale. Dette avviste Sovjetunionen. Norske myndigheter tolket ellers utspillene som sovjetisk posisjonering med tanke på en mulig tvistemålssak (Tamens 1997).<sup>19</sup> Tross alle forslagene hadde Sovjetunionen ikke gitt uttrykk for noen kompromissvilje i grensespørsmålet noe tilsvarende Norge (Frydenlund 1982). I 1981 gjentok de også at det ikke fantes noe omstridt område (Tamnes 1997).

### **5.5.1 Markering i petroleumpolitikken**

Som nevnt, pågår forhandlingene også når partene ikke sitter rundt forhandlingsbordet. Utsagn og handlinger i andre kontekster brukes i konflikten for å påvirke forhandlingene. Dette forholdet kommer særlig tydelig fram med hensyn til partenes petroleumsaktivitet i området. Mens man fra norsk side ikke hadde utført seismiske undersøkelser siden episoden sommeren 1976, fortsatte russerne med sine undersøkelser, noe norske myndigheter helst hadde sett ikke ble gjort. Da det sommeren 1980 ble kjent gjennom den norske etterretningstjenesten at russerne året før hadde

---

<sup>19</sup> Tamnes' kilder: Regj.konf. 30/11 og 14/12-81. UD, 34.1/62, Tresselt i nordgruppen 3/1-84, Stenseth 2/2-84.

utviklet seismikk, hadde norske myndigheter likevel forståelse for at russerne ville “inn og se” i det området Norge hadde undersøkt i 1976 (Bergsaker intervju 1998). På samme tid mottok man imidlertid en fortrolig melding om at Sovjetunionen hadde innbudt et tysk oljeselskap til å starte oljeboring i det omstridte området. Også andre vest-europeiske oljeselskaper hadde fått tilsvarende henvendelser. Fra norsk side ble dette oppfattet som en ren provokasjon, og man så seg tvunget til å reagere. Taushet kunne bli tolket som at Norge i praksis avfant seg med at det omstridte området var russisk. Det første man gjorde var å orientere Moskva om at man kjente til de faktiske forholdene. Videre viste man til den norske tilbakeholdenheten og bemerket at prøveboring ville stride mot folkeretten. Overfor de vestlige selskapene ble det indirekte gjort klart at de ikke kunne regne med å få konsesjoner på norsk sokkel hvis de gikk inn i det omstridte området.<sup>20</sup> Man understreket også at en slik aktivitet stred mot havretten. I Moskva mislikte man sterkt disse henvendelsene, og det kom til skarp ordveksling mellom partene (Bergsaker intervju 1998; Tamnes 1997).<sup>21</sup> Sovjetunionen inngikk ikke noen avtaler med vestlige selskaper, men de fortsatte sin aktivitet i det omstridte området. I 1983 foretok også et sovjetisk borefartøy en leteboring i posisjon omtrent på midtlinja. Heller enn å se dette som en provokasjon og utprøving fra russernes side, valgte imidlertid norske myndigheter å forholde seg til boringen som en feillokalisering, med bakgrunn i at det er vanskelig å beregne den eksakte linja. Daværende olje- og energiminister Vidkun Hveding poengterte likevel i Stortinget at en manglende tilbakeholdenhet fra sovjetisk side ville føre til at man på norsk side ville “måtte vurdere å treffe passende tiltak for å sikre den nødvendige likeverdighet i de videre forhandlinger” (Tresselt 1988:82).<sup>22</sup> Norske myndigheter hadde allerede i 1982 begynt å forberede seismiske undersøkelser i det omstridte området som et mottiltak mot den sovjetiske aktiviteten, men dette kom først i gang i 1985. Aktiviteten ble imidlertid avbrutt ved at slepekabelen ble kuttet av en sovjetisk fregatt. Før man på norsk side fikk reagert på hendelsen kom en uforbeholden beklagelse hvor de hevdet episoden skyldtes et uhell. Norge festet liten tiltro til forklaringen, men var tilfreds med

---

<sup>20</sup> UD hadde tidlig på 70-tallet frarådet norske oljeselskap å gi inn i samarbeidsprosjekter med Sovjetunionen i Barentshavet, fordi dette kunne føre til motkrav om medvirkning på norsk sokkel og en gang fordi området som arbeidet gjalt var mellom Nord-Norge og Svalbard (Tamnes 1997).

<sup>21</sup> Tamnes' ref.: Regj.konf. 23/10-80, med UD-notat 22/10. Regj.konf. 27/10-80. FD. H-arkiv 1980, 010.04, Tresselt-notat 24/10-80. UD, 11.7/85, bd. 1, Fostervoll-notat 12/12-80. UD, HAV, mappe Oljevirkosomhet i nord, fra UD til Amb.Moskva 30/10-80; fra Amb.Moskva 24/4-81; Tresselt-notat 26/5-81. UD, 11.7/85. Fostervoll-notat 12/12-80. UD, HAV, mappe Oljevirkosomhet i nord, fra Amb.Moskva 24/4-81 og Tresselt-notat 26/5-81. UD, Frydenlunds arkiv, boks E5, Nordli-samtale med Schmidt 24/8-80.

<sup>22</sup> Det er i så måte interessant at sjefgeologen i det russiske leteselskapet “Sojuzmorgeo” i Murmanskavisa Poljarnaja pravda, senere gjengitt i Barentsnytt (nr. 6, juni 1994), hevdet at de ikke ante det var et omstridt område og at sektorlinja var grensa mot Norge, da selskapet begynte med seismiske undersøkelser i 1979. De ble først oppmerksom på problematikken i 1982 da de nærmet seg grensa for det omstridte området. Dette viser igjen hvor fastslått sektorlinja var som Sovjetunionens vestgrense (Holstmark 1995).

beklagelsen. Dette førte imidlertid til at ubalansen levde videre, ved at Sovjetunionen fortsatte med seismiske undersøkelser uten at Norge svarte (Tamnes 1997:302).<sup>23</sup>

## **5.6 MOT EN LØSNING, 1985-1992**

### **5.6.1 Ekspertsamtaler**

Det ble nå lengre tid mellom møtene, som var preget av gjentakelser. Dette var til en viss grad nødvendig fordi det kom nye folk med. Det hadde likevel ikke vært reelle forhandlinger siden før inngåelsen av gråsonavtalen (Sollie 1988; Bergsaker intervju 1998). Etter maktskiftet i Moskva ble imidlertid russerne gradvis mer imøtekommende (Tamnes 1997). Partene ble nå enige om at målet med forhandlingene var å fastsette ei enhetlig grense for både kontinentalsokkelen og de økonomiske sonene, og at det også kunne bli aktuelt å trekke sokkelgrensa nord for Svalbard og Frans Josefs Lands 200-mils grenser (Tresselt 1988). Det var likevel ikke kommet noen signaler fra sovjetisk side som indikerte vilje til å akseptere et kompromiss mellom partenes posisjoner, og deres interesse for tosidige regimer ble opprettholdt (Udgaard 1986; Tamnes 1997). Kontakten på politisk nivå ble imidlertid styrket, og under partisjef Gorbatsjovs besøk i Moskva i desember 1986 var de to statslederne enige om at begge parter nå i sterkere grad skulle søke å finne en løsning på grensekonflikten.<sup>24</sup> Etter den niende forhandlingsrunden i desember 1986, besluttet derfor partene å holde felles møter mellom eksperter på kartografi og geodesi (læren om jordas form, størrelse og oppmåling). Det hadde vært reelt innhold i den siste forhandlingsrunden, men man trengte tid til å få avklart en del tekniske spørsmål. Ekspertsamtalene skulle utelukkende være tekniske møter for å avklare praktiske spørsmål i forbindelse med en grensetrekking. Neste forhandlingsmøte ble anslått å finne sted om et par år.<sup>25</sup>

### **5.6.2 Rysjkovs fellessoneforslag**

Forut for denne forhandlingsrunden kom statsminister Rysjkov på offisielt besøk til Norge i januar 1988. Norske myndigheter hadde forventninger om at den nye samarbeidspolitikken i Sovjetunionen ville gi innrømmelser i grensespørsmålet og hadde derfor igjen signalisert vilje til å gå inn i reelle kompromissforhandlinger. Man ventet derfor og hadde fått signaler om et utspill fra Rysjkov. Hans utspill var likevel høyst uventet. "Å flytte grenser" var et blindspor, hevdet

---

<sup>23</sup> Tamnes' ref.: Regj.konf. 11/7 og 18/7-85.

<sup>24</sup> NTBtekst (17.1.89). Det samme kom fram i flere samtaler mellom utenriksministrene Sjevardnadse og Stoltenberg (NTBtekst 21.9.87, 1.12.87 og 10.1.88).

<sup>25</sup> Forhandlingsleder Tresselt til NTB (17.12.86).

Rysjkov. Nå måtte man finne nye tilnæringsmåter. Hans forslag var å opprette en "tillitssone i et likeverdig partnerskap". Denne "tillitssonen" omfattet ikke hele det omstridte området. Den var mindre enn gråsonen, men også denne gikk inn i ubestridt norsk og russisk område. Men i motsetning til i gråsonen, hvor man har en parallell jurisdiksjon, gikk forslaget fra Rysjkov ut på å etablere en spesiell økonomisk sone for felles utnyttelse av petroleum. Samarbeidet skulle baseres på full likestilling og gjensidig fordel, der investering og inntekter skulle deles likt. Begge land kunne trekke inn selskaper fra andre stater, men bare etter avtale mellom de to. Samarbeidet skulle gjelde hele driftsperioden og ikke virke prejudiserende på partenes standpunkter i delelinjespørsmålet (Tamnes 1997; Tresselt 1988).<sup>26</sup>

Det foreslåtte samarbeidsområdet gav god geologisk mening og det var mindre misforhold, selv om det fortsatt var betydelig, mellom delene på uomstridt norsk og sovjetisk område enn gråsonen (Tresselt 1988). Fra norsk hold ble forslaget likevel ansett som et kraftig tilbakeslag. Det vakte særlig bekymring at forslaget gikk på tvers av tilleggserklæringen i gråsoneavtalen, hvor det presiseres at partene skal "anstreng seg til det ytterste" for å bli enige om "en klar og endelig avgrensning".<sup>27</sup> Statsminister Brundtland uttalte at det i realiteten ikke var snakk om noen bevegelse i standpunktene. Rysjkovs forslag var en gjentakelse av gamle russiske ideer, ved at de kunne tenke seg en slags gråsonemodell for petroleumssektoren.<sup>28</sup> Forslaget ble derfor avvist. Beslutningen ble tatt ut fra en rekke overveielser, hvor den politiske dimensjonen var helt sentral. Et fellesstyre i en tillitssone ville ikke bare gi russerne vetorett overfor mulige norske samarbeidspartnere, men også gjøre det mulig for Sovjetunionen, som den sterkeste stat, å skyve sin innflytelse langt inn i den norske stats anliggende. Når russerne var villige til å dele ressursene, men ikke området, i to like stor deler, så man det i Norge som en illustrasjon på at man på sovjetisk side så på muligheten for økt innflytelse vestover som viktigere enn rettighetene til ressursene.<sup>29</sup> Til grunn for avvisningen ble det videre lagt vekt på at det er avgjørende forskjell

---

<sup>26</sup> NTBtekst (10.1.88), Aftenposten (14.1.88). Statsminister Rysjkov til pressen (Aftenposten 15.1.88). Tamnes ref.: UD, 11.12/99, Brundtland-samtaler med Rysjkov 14/1-88.

<sup>27</sup> Rysjkov kom til Norge via Sverige, hvor partene etter 19 år var kommet fram til et kompromiss om grensa mellom de to lands økonomiske soner i Østersjøen. Sverige fikk, gjennom en modifisert midtlinje, 75% av det omstridte området på 13 500 km<sup>2</sup>. Sovjetunionen fikk rett til å fiske 18 000 tonn årlig i den svenske sonen i 25 år, mens svenskene fikk fiske 6000 tonn i den russiske, som er mer enn de hadde fisket i hele området de siste årene. I Norge håpet man på en tilsvarende kompromissvilje. Sjefsforhandler Rybakov uttalte i den forbindelse at "dette var mer enn et kompromiss" fra deres side og presiserte at det var stor forskjell på Østersjøen og Barentshavet (Aftenposten 14. og 15.1.88). For eksempel spilte sikkerhetsbetraktninger her en mye mindre rolle (Churcill og Ulfstein 1992).

<sup>28</sup> Statsminister Brundtland uttalelser på en pressekonferanse etter et møte med Rysjkov (Aftenposten 15.1.88).

<sup>29</sup> Sovjetunionen hadde helt siden andre verdenskrig søkt å utvide de geografiske rammer for områder som kunne påberopes som et slags interesseområde for Sovjetunionen og å vinne uttrykkelig norsk anerkjennelse for dette. For Norge var det av avgjørende interesse å sikre utøvelsen av norsk jurisdiksjon uten innblanding utenfra, jfr. kap 4.

på gråsoneavtalen, hvor man har et samarbeid om forvaltning av en fornybar, levende ressurs som vandrer mellom ulike jurisdiksjonsområder og som utnyttes av mobile fangstenheter, og en avtale om en ikke-fornybar stedbunden ressurs som utnyttes gjennom permanente installasjoner og transportinnretninger. Gråsoneavtalen ble også inngått fordi det var et presserende behov for en midlertidig forvaltningsordning (Tresselt 1988). Ved siden av disse politiske overveielsene kom også praktiske hensyn, som at slike felles administrasjoner sjelden har gitt vellykkede resultater. Når et slikt samarbeid kan være vanskelig mellom parter med samme økonomiske og samfunnsmessige utgangspunkt, så man for seg at det kunne oppstå større problemer når det var avgjørende systemforskjeller mellom partene. En slik interimsordning ville også føre til at utsiktene for en løsning om selve grensetrekkingen ble skjøvet lenger ut i tid (ibid.). Brundtland slo derfor igjen fast at man i Norge opprettholdt standpunktet om en endelig grense med klare ansvars- og jurisdiksjonsforhold. Hun pekte likevel på at man fant interessante ting i forslaget, blant annet det å dele ressursene i området i to og å samarbeide på petroleumssektoren. Det ble også sett som positivt at Sovjetunionen nå i stadig større grad la vekt på økonomiske og ressursmessige forhold når de drøftet forholdet til Norge i Barentshavet. At russerne ønsket en interimsordning, som ikke var knyttet til norsk aksept av russernes posisjoner i selve avgrensingsspørsmålet, var også et nytt element. Rysjkov presiserte imidlertid at Moskva fortsatt sto hardt på sektorprinsippet. I Norge ble dette likevel sett på som positivt, fordi sektorlinja ikke ble erklært som ei endelig og ufravikelig grense. De to statsministrene ble, tross uenighet om hvilken løsning man burde søke, enige om å diskutere delelinjesaken mer regelmessig på høyt politisk plan.<sup>30</sup>

### 5.6.3 “Reelle” forhandlinger

Det fant ikke sted noen formelle forhandlinger etter ministermøtet, men partene hadde uformelle konsultasjoner på ekspertnivå. Fram til 1991 ble det gjennomført fire slike “uformelle konsultasjoner”, og disse omtaltes etterhvert åpent som forhandlinger. Sovjetunionen gav nå uttrykk for at de ønsket fortgang i forhandlingene. Partene møttes derfor på politisk nivå en rekke ganger for å følge opp embedsmannsforhandlingene, som også var intensivt. Det ble gitt uttrykk for at det var framgang i forhandlingene og at partene raskt nærmet seg en løsning.<sup>31</sup> Foranledningen for denne vendingen var at russerne i november 1988 for første gang la fram et kompromissforslag for selve grensa, ved at de sa seg villige til å modifisere sektorlinja nord for

---

<sup>30</sup> Aftenposten (15. og 16.1.88) og NTBtekst (15.1.88).

<sup>31</sup> Uttalelser fra statsminister Brundtland (NTBtekst 11.12.90), fra utenriksminister Bondevik etter samtale med utenriksminister Sjevardnadse (NTBtekst 1.10.90) og Aftenposten (28.5.91), og pressetalsmann i UD Bjørn Blokkhus (Aftenposten 28.5.91).

“Svalbardkassen”. Forslaget var først knyttet til fellesstyreforslaget fra januar og ble derfor avvist.<sup>32</sup> Utspillet gav likevel innledningen til en konstruktiv dialog (Tamnes 1997; Madsen 1989). De opprinnelige standpunktene ble nå bare brukt som utgangspunkt for kompromiss. Partene ble slik enige om delingen av området i Polhavet, som utgjør 8% av hele det omstridte området.<sup>33</sup> Forhandlerne nærmet seg også et kompromiss om delingen i det nordlige havområdet mellom Svalbard og Novaja Zemlya (Tamnes 1997).

Tross den positive utviklingen i forhandlingene kom det som en overraskelse da president Gorbatsjov, under sitt Oslo-besøk i juni 1991 i forbindelse med Nobelprisutdelingen, offentlig uttalte at partene var enige om delingen av 75% av det omstridte området. Verken på norsk eller russisk side ville noen svare på hvordan grensa var trukket, men det var klart at Sovjetunionen gav mest i areal, Norge mest i sør og at de resterende 25 prosentene dreide seg om området lengst i sør (Tamnes 1997).<sup>34</sup> Dette antas å være det vanskeligste området å bli enige om fordi det her er mest ressurser og de strategiske interessene er sterkest. At Sovjetunionen enda ikke så grensespørsmålet helt løsrevet fra militærstrategiske forhold kom fram da politbyrået i Kommunistpartiets sentralkomité i 1990 drøftet spørsmålet. Foruten petroleumsressursene, ble Barentshavets strategiske betydning understreket. Det ble pekt på at hvis grensa i sør ble trukket nærmere Kola-halvøya, ville det gjøre det vesentlig enklere for NATO å drive etterretning mot nordflåtens baseområder (Tamnes 1997).<sup>35</sup> Hvis området i tillegg viser seg å være rikt på petroleumsforekomster, vil det neppe bidra til at russerne avviker fra sektorlinja. Kartet med de enorme olje- og gassfeltene inntegnet sør i det omstridte området (se side 39), som ble trykt avisen Nordlys i desember 1991, gjorde det klart for offentligheten hvor store verdier dette kan dreie seg om.

Forhandlingslederne ønsket seg nye politiske incitamenter før de startet drøftingene om den sørligste delen.<sup>36</sup> Den politiske situasjonen i Moskva umuliggjorde imidlertid en politisk

---

<sup>32</sup> Utenriksminister Stoltenbergs redegjørelse for Stortinget i NTBtekst (13.1.89).

<sup>33</sup> Dagens Næringsliv (14.1.91), Aftenposten (28.5. 91 og 7.6.91).

<sup>34</sup> Aftenposten (7. juni 1991).

<sup>35</sup> Tamnes' kilder: Nobelinstituttet, Archives of the Soviet Communist Party and the Soviet State, Fond 89: The Soviet Communist Party on Trial, møte i Politbyrået 7/3-90, med notat og direktiv.

<sup>36</sup> Det er interessant å merke seg at Russlands visestatsminister Igor Gavriloov under et Norgesbesøk i oktober 1991, hvor han uttalte at forhandlingene var flyttet fra unions- til republikknivå, sa det forelå et konkret forslag til løsning. KGB støttet forslaget, det gjensto bare en godkjenning fra Forsvarsdepartementet. Selv trodde han konflikten kunne være løst i løpet av noen måneder (Stavanger Aftenblad 29.10.91). Som vi forstår, må enten forsvarsdepartementet eller Norge ha avvist forslaget.

klarering, og kort tid etter Gorbatsjovs besøk ba sovjetiske myndigheter om utsettelse av neste forhandlingsmøte på grunn av de uklare unionsforholdene. Den intensive forhandlingen som hadde pågått den siste tiden ble slik lagt på is.<sup>37</sup>

#### 5.6.4 Ny forhandlingsmotpart

Da Sovjetunionen ved årsskiftet 1991-1992 gikk i oppløsning, var Norge den første stat som anerkjente Russland som selvstendig stat. Man ønsket å skape de rette betingelsene for å videreføre den positive utviklingen i de bilaterale relasjonene de siste årene, ikke minst gjaldt dette delelinjeforhandlingene. Russiske myndigheter gav også raskt signaler om at de sto ved Sovjetunionens internasjonale forpliktelser og at de var innstilt på å få til en snarlig løsning i delelinjesaken. Allerede i april 1992 møtte derfor norske myndigheter, gjennom de såkalte ekspertsamtalene, sin nye motpart i forhandlingene.<sup>38</sup> Partene la da opp til den intensitet og veksling mellom kontakt på embedsmannsnivå og på politisk plan som man hadde for et par år siden. Likevel var både på russiske og norske myndigheter innstilt på at det enda kunne ta tid før forhandlingene ble sluttført.<sup>39</sup> Et hovedpunkt nå var hvordan samarbeidet i fiskerispørsmål skulle fungere etter at grensa er trukket. Når gråseavtalen, som en konsekvens av en grenseavtale, oppheves vil de russiske fiskeriområdene trolig bli forskjøvet lenger øst, der bestanden av ungfisk er større. Partene har som kjent et utstrakt samarbeid om forvaltning av fiskeressursene i Barentshavet. Avtalene fra 1975 og 1976 gir rammene for fiskerisamarbeidet. Avtalene er imidlertid veldig generelle, for eksempel er ikke fordelingsnøkklene for kvotene fastsatt i avtalene. Disse ble forhandlet fram i ettertid og har ikke vært endret siden.<sup>40</sup> Det er imidlertid trolig at fordeling av kvotene og eventuelle overgangsordninger vil bli tatt opp til vurdering i forbindelse med en grensedraging. Fordeling og bytte av kvoter og inspeksjonsrett er derfor viktig for russerne og en vanskelig sak i forhandlingene.<sup>41</sup> Under neste forhandlingsmøte deltok for første gang fiskeriekspertene, og man hevdet å ha gjort framskritt. Forhandlerne diskuterte også den

---

<sup>37</sup> Dagens Næringsliv (14. 1.91), Aftenposten (28.5.91) og NTBtekst (5.2.92).

<sup>38</sup> I mars 1992 undertegnet utenriksministrene fra Norge og Den Russiske Federasjon en protokoll, hvor det slås fast at den russiske federasjonen er en "continuer state" av Sovjetunionen, og at partene med hensyn til delelinjeforhandlingene skal basere seg på det som allerede er oppnådd i tidligere forhandlingsrunder mellom Norge og Sovjetunionen.

<sup>39</sup> UD's pressetalsmann Bjørn Blokkhus (Aftenposten 18.12.91 og 26.4.92; NTBtekst 5.3.92). Viseutenriksminister Burbulis i samtale med kollega Stoltenberg (NTBtekst 5.2.92 og Aftenposten 21.2.92) og utenriksminister Kozyrev i samtale med Stoltenberg (NTBtekst 7. og 8.3.92).

<sup>40</sup> Norge og Russland deler fellesbestandene toske og hyse 50-50 og lodde 60-40.

<sup>41</sup> Forhandlingsleder Jan Flatla til NTBtekst (4.6.92, 29.6.92 og 17.7.92).



konkrete avgrensingen, men her ble det ikke gjort avgjørende framskritt.<sup>42</sup> Sommeren 1992 nærmet likevel de to landene seg et kompromiss. Partene var blitt enige om grensa for 84% av det omstridte området. Bare det sørligste området nærmest kysten sto igjen. På høsten stanset imidlertid forhandlingene igjen opp. Forhandlingsklimaet var blitt klart vanskeligere, i følge forhandlingsleder Flatla. Det hadde skjedd en helomvending i den russiske holdningen og det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland var tilbake til den kalde krigens dager.<sup>43</sup>

## 5.7 FORHANDLINGENE DE SISTE ÅRENE, 1995-2000

Fra juni 1993 til april 1995 ble det ikke gjennomført noen forhandlinger. Nye runder hadde av forskjellige årsaker trukket ut, blant annet av sjefsskiftet i de to landenes rettsavdelinger. Møtet i april 1995 ble slik brukt til å gjennomgå hele sakskomplekset og la forhandlingslederne bli kjent med hverandre.<sup>44</sup> Det gjensto fortsatt å trekke grensa for 16% av området. Posisjonene lå fast, men det kom signaler om at partene igjen i større grad snakket med enn forbi hverandre og at det var vilje både i Oslo og Moskva til å komme fram til en løsning. Den politiske atmosfæren i Russland forut for presidentvalget sommeren 1996 dempet imidlertid forventningene om noe gjennombrudd i forhandlingene, fordi de nasjonalpatriotiske kreftene fortsatt hadde medvind i Russland. Innrømmelser i Barentshavet kunne bygge opp under disse kreftene og brukes mot president Jeltsin i valgkampen. Det var derfor ikke ventet noe nytt russisk utspill under Jeltsins Norgesbesøk.<sup>45</sup> Besøk satte imidlertid ny fart i forhandlingene.

---

<sup>42</sup> Forhandlingsleder Jan Flatla til NTBtekst (4.6.92, 29.6.92 og 17.7.92), samt Aftenposten (13.7.92).

<sup>43</sup> I norsk UD kunne man se flere mulige årsaker til denne helomvendingen i Russland. En direkte foranledning kan være utvisningen av en russisk agent. Som en konsekvens av dette fikk generalkonsulene i Murmansk og St. Petersburg sitt virkeområde sterkt begrenset. Etter alt å dømme var det de russiske militære som satte foten ned for den norske tilstedeværelsen i Murmansk (NTBtekst 1.11.92). De bakenforliggende årsakene antas likevel å være at statsapparatet i Russland langt på vei var brutt sammen og at maktforholdene derfor var svært uklare. Samtidig var det en kjennsgjerning at presset fra de russiske nasjonalistene mot president Boris Jeltsin og hans regjering undergravde utenriksdepartementets autoritet innenfor det russiske systemet (NTBtekst 1.10 og 1.11.92). De sterke nasjonalistiske stemninger gav lite rom for innrømmelser. Også russiske næringsinteresser markerte seg langt sterkere i spørsmålet enn tidligere (Tamnes 1997). At forhandlingene kom i gang og gikk forholdsvis glatt disse årene, kan for en stor del tilskrives den sovjetiske utenriksminister Sjevvardnadse. Han hadde en pragmatisk innfallsvinkel til saken, som gikk ut på å begynne med det enkle og ta det kompliserte etter hvert. Slik begynte man i nord og arbeidet seg sørover til de store problemene, der ressursene og de militær-strategiske hensyn veier tyngst (Aftenposten 20.3.96).

<sup>44</sup> Fungerende pressetalsmann i UD Karl Etervåg (NTBtekst 21.4.95) og forhandlingsleder Hans Longva (NTBtekst 25.4.95).

<sup>45</sup> Aftenposten (20.3.96).

### 5.7.1 Jeltsins utspill om parallelle drøftelser

De antatt store petroleumsfeltene nær kysten hadde gjorde det vanskelig å komme videre i delingsspørsmålet. Under Jeltsins besøk foreslo derfor russerne at man samtidig med arbeidet med å finne en løsning på grensespørsmålet skulle drøfte hvordan man kunne samarbeide om å utnytte de antatte olje- og gassforekomstene i området.<sup>46</sup> Forslaget ble lagt fram av utenriksminister Kozyrev allerede i 1993.<sup>47</sup> Den gang stilte norske myndigheter seg avventende, særlig med hensyn til hva som lå i ordet parallell. Det var bekymring for at forslaget lå i samme spor som Sovjetunionens mange utspill om kondominium. Forslaget satte imidlertid ny fart i forhandlingene. Parallelt med grenseforhandlingene forhandlet partene om samarbeidsløsninger på petroleumssektoren i området. På norsk side hadde man nå inntrykk av at russerne, ut fra politiske vurderinger, så det som ønskelig med en klar grensedraging i Barentshavet. Noe snarlig gjennombrudd var likevel ikke ventet (Haga og Kibsgaard 1998).<sup>48</sup> Med hensyn til samarbeidsspørsmålet er det enda uklart hvilken form dette vil få. I Moskva syntes det som man ønsker en avtale om felles utnyttelse. Spørsmålet er hvordan dette skal organiseres. Noen fellesadministrasjon er ikke aktuelt for Norge. Her er man innstilt på å få til en liknende avtale som for Nordsjøen med felles utbyggingsløsninger, felles transportløsninger, nye selskapsdannelser og andeler i konsesjoner hos hverandre.<sup>49</sup> Hvor langt partene står fra hverandre vites ikke.

### 5.7.2 "Enighet om det meste"

De siste årene har det jevnlig kommet signaler om at partene ønsker å komme videre i delelinjeforhandlingene, senest av den nylig valgte president Vladimir Putin. Saken står høyt på den politiske dagsorden mellom landene, og det har vært hyppige møter på både politisk- og embedsmannsnivå.<sup>50</sup> Statsminister Bondevik uttalte i januar 1998 at klimaet knapt hadde vært bedre noen gang, noe han mente skyldtes at forhandlingene nå var knyttet opp til spørsmålet om

---

<sup>46</sup> Forhandlingsleder Longva til NTBtekst (29.8.96), Utenriksminister Godal til Aftenposten (25.9.97), samt Aftenposten (28.8.96).

<sup>47</sup> Aftenposten (11.1.93).

<sup>48</sup> Forhandlingsleder Longva til NTBtekst (29.8.96). Utenriksdepartementets pressetalsmann Ingvar Havnen til NTBtekst (27.8.96).

<sup>49</sup> Statsminister Brundtland (Aftenposten 3.4.96).

<sup>50</sup> Pressetalsmann i UD Ingvar Havnen (Atekst 26.2.97), Utenriksminister Vollebæk til NTBtekst (3.12., 9.11., 24.9 og 26.5.98 og Atekst 21.1.98 og 25., 27 og 28.5.99), Statsminister Bondevik (NTBtekst 22.1.98). President Putin (Nordlys 8.4. og 9.9.00).

petroleumssamarbeid i området. Han uttrykte også tro på en snarlig løsning.<sup>51</sup> Spionavsløringen og de påfølgende utvisningene i mars 1998 kom slik svært ubeleilig. Hendelsen fant sted rett før statsministerens besøk i Moskva, hvor delelinjesaken sto høyt på dagsorden. Besøket ble avlyst. Den diplomatiske krisen som oppsto gjorde partene seg imidlertid raskt ferdige med. Ingen ønsket at spionskandalen skulle forsure forholdet mellom de to land, og det bilaterale forholdet var raskt tilbake til det normale.<sup>52</sup>

Det er fortsatt politisk vilje på begge sider til å finne en løsning. Uformelle uttalelser går ut på at det nå bare er noen få prosent av området som det enda er diskusjon om.<sup>53</sup> Ulike interesser, særlig det å forene hensynet til demarkasjonslinje med ønsket om felles utnyttelse av ressursene, gjør imidlertid forhandlingene vanskelige. Det har ikke vært nevneverdig bevegelse i forhandlingene siden president Jeltsins besøk i Norge i 1996.<sup>54</sup> Tidligere utenriksminister Vollebæk understreket likevel i 1998 at det er enighet om det meste og at forhandlingene fortsetter. Partene er for øvrig enige om at det ikke har noen hast med å få avklart delelinjesaken, da den ikke virker negativt på forholdet mellom de to land.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Atekst (21.1.98), NTBtekst (21.5.98).

<sup>52</sup> (NTBtekst 13.3, 18.3 og 21.5.98). Likevel kom viseutenriksminister Avdejev, som har nasvaret for Norge i det russiske utenriksdepartement, med uttalelser om at denne saken kan få konsekvenser for norske nasjonale interesser og at Norge må unngå slike ting hvis man ønsker å fortsette forhandlingene om delelinjen i Barentshavet og samarbeidet om fiskeriene (NTBtekst 18.3.98).

<sup>53</sup> Atekst (22.1.98) og NTBtekst (21. og 22.1.98).

<sup>54</sup> Utenriksminister Vollebæk til NTBtekst (3.12.98, 24.9.98 og 9.11.98).

<sup>55</sup> Utenriksminister Vollebæk til Atekst (26.5.98) og NTBtekst (13.3, 21. og 26.5, 9.11. og 3.12.98).

## Kapittel 6

# DELELINJEFORHANDLINGENE FORSTÅTT SOM EN ASYMMETRISK FORHANDLINGSPROSESS

### 6.1 INNLEDNING

I dette kapitlet vil jeg foreta en analyse av forhandlingsprosessen mellom Norge og Russland i lys av den maktmodellen som ble presentert i kapittel 2. Oppgavens problemstilling bygger som kjent på en antakelse om at forhandlingene mellom Norge og Russland kan forstås ut fra maktforholdet mellom dem og deres anvendelse av denne makta. Fokus settes på hvordan konteksten og den store maktforskjellen mellom partene har påvirket forhandlingenes forløp og utfall. Med dette vil jeg også vise hvordan Norge og Russland, som henholdvis den svake og sterke part, har valgt taktikker ut fra deres posisjon i maktforholdet for å oppnå det utfallet de ønsker. Avslutningsvis vil jeg foreta en vurdering av funn i oppgaven i lys av Habeebs hypoteser og søke å gi en forklaring på hvorfor eller hvorfor ikke hypotesene ble innfridd i dette caset.

Den empiriske gjennomgangen i forrige kapittel viser at forhandlingene sto i stampe under hele den kalde krigen, med unntak av inngåelsen av gråsoneavtalen. Her forelå det, i motsetning til i sokkelgrensespørsmålet, et behov for en løsning. Gråsoneavtalens geografiske ubalanse i forhold til partenes standpunkt avspeiler tydelig Sovjetunionens makt og forhandlingsdyktighet. Gjennomgangen viste videre at forutsetningen for bevegelse i det russiske standpunktet var endringen i fokuset fra militærstrategiske til økonomiske interesser som fant sted i glasnostperioden og etter den kalde krigens slutt. Norge fikk da gjennomslag for sitt standpunkt om ei klar grense. Slik fikk de også gjennomslag for kravet om at et samarbeid på petroleumssektoren forutsatte at grensa samtidig ble trukket. Jeg vil derfor påstå at Norge, som den svake parten, i stor grad har greid å få gjennomslag for sine standpunkter. Samtidig ser vi at Russland også har fått gjennomslag for sine standpunkt. Partene forhandler nå om en samarbeidsavtale på petroleumssektoren, de kom som nevnt bedre ut av gråsoneavtalen og det antas at Russland i grensetrekkingen har "gitt i nord, for å få i sør" hvor ressursene er størst. Delelinjeforhandlingene som case ser slik ut til å støtte Habeebs teori om den svakes forhandlingsstyrke i asymmetriske forhandlinger. Teorien kan forøvrig også bidra til å forklare begrensningene for Norges mulighet for maktøvelse. Dette vil jeg få fram gjennom å sette

søkelys på potensiell og faktisk bruk av makt og betydningen av konteksten og den strukturelle maktforskjellen.

## **6.2 DET STRUKTURELLE MAKTGRUNNLAGET FOR PARTENES ADFERD**

Strukturnivået legger grunnlaget for maktutøvelsen på prosessnivået. Sammen med konteksten utgjør de forhandlingenes rammebetingelser. Disse angir til en viss grad hvilke problemer partene sto overfor, samt hvilke ressurser og muligheter partene hadde i forhandlingsprosessen. Gjennomgangen i kapittel 4 fungerer i grove trekk som en operasjonalisering av analysemodellens variabler på strukturnivået og konteksten.

### **6.2.1 Aggregert strukturell makt**

Aggregert strukturell makt angir statenes totale nasjonale ressurser og plasserer dem i hierarkiet av stater i det internasjonale systemet. I kapittel 4 la jeg særlig vekt på militærstrategiske faktorer. Her var Sovjetunionen en supermakt og leder av en militærpolitisk allianse. Norge framsto i sammenlikning som en småstat, men kompenserte noe for sin militære underlegenhet med sin tilhørighet i Nato og sterke tilknytningen til USA. Da Russland ble Norges forhandlingsmotpart endret ikke denne strukturelle ubalansen seg i betydelig grad. Russland er fortsatt betraktelig større, har en større befolkning og opprettholder sin militære styrke i nord. Det er imidlertid viktig å peke på at Norge har en sterkere økonomi og på det ikke-militære området en bedre utviklet teknologi, blant annet innen offshore petroleumsindustri. Dette får betydning med hensyn til den saksspesifikke maktbalansen. Både da forhandlingene foregikk mot Sovjetunionen og i dag, er det likevel en betydelig asymmetri i partenes makt. Sovjetunionen og Russland er, både reelt og etter begge statenes oppfatning, betydelig mektigere enn Norge.

### **6.2.2 Kontekst**

Det er umulig å få en god forståelse av delelinjeforhandlingene uten å se den i sammenheng med forholdet mellom øst og vest under den kalde krigen. Forhandlingsinitiativet ble tatt i ei tid med avspenning mellom øst og vest. Tross erklæringer om gode naboskapsrelasjoner og behovet og ønsket om samarbeid mellom landene, var likevel samkvemmet mellom statene minimalt og det rådet en generell og gjensidig mistenksomhet. Parallelt med den politiske avspenningen fant det også sted en militær oppbygging, hvor Nordflåten ble Sovjetunionens største og viktigste flåte. Oppsummert kan man derfor si at det bilaterale forholdet de første forhandlingsårene bar sterkt preg av at landene tilhørte hver sin militære og politiske allianse. Forhandlingene fant sted i et

vanskelig politisk klima, hvor interessene var sterke og handlingsrommet lite. Glasnostperioden og slutten på den kalde krigen endret betingelsene for forhandlingene og muliggjorde en større imøtekommenhet fra begge sider. Kontekstuelle endringer endret slik i stor grad forutsetningene for forhandlingene, noe som sammenfaller med de teoretiske forventningene.

### 6.2.3 Saksspesifikk strukturell makt

Saksmakt er en avhengighetsbalanse, hvor den enes avhengighet utgjør den andres maktgrunnlag. Balansen betinges av partenes relative alternativer, engasjement og kontroll og angir partenes maktpotensiale. Dette potensialet må aktørene "oversette" gjennom taktikk eller forhandlingsdyktighet i prosessen. Saksmakt er derfor i stor grad også et spørsmål om adferdsmakt og hører hjemme både på modellens struktur- og prosessnivå.

Habeeb's hovedhypotese er at den saksspesifikke maktbalansen er den avgjørende faktoren i forhandlinger. Kontroll antas å være den viktigste enkeltkomponent i denne balansen. Av størst interesse her er imidlertid hans hypotese om den svake statens mulighet for maktutøvelse gjennom engasjement, som en ikke-strukturell maktfaktor, og aktørens evne til å utnytte kontekstuelle endringer. En taktikk er vellykket når den fører til en endring i avhengighetsbalansen, gjennom en endring av motpartens alternativer, engasjement eller kontroll. Den endringen som har funnet sted i saksmaktbalansen fra forhandlingsstart til forhandlingslutt illustrerer partenes makt i forhandlingene. Før jeg ser nærmere på statenes faktiske adferd i forhandlingsprosessen, vil jeg derfor redegjøre for denne balansen.

#### *Partenes mål og midler til å nå sine mål ved forhandlingsstart*

Målet med det norske forhandlingsinitiativet var å få fastsatt grensa mellom de to landenes kontinentalsokkel. Det dreide seg slik om et spørsmål om suverenitet/suverenitetsavståelse. Videre dreide forhandlingene seg om retten til ressursene på sokkelen. På norsk side hadde man et ønske om å få en snarlig avklaring på grensespørsmålet. Norske myndigheter viet derfor relativt stor oppmerksomhet til avgrensingsspørsmålet og var tydelig den mest aktive parten. Det var slik et sterkt *engasjement* tilstede. Dette er i tråd med Habeeb's (1988) hypotese om engasjement som den svake statens viktigste maktkilde. Det var likevel ikke noe tvingende praktisk behov for å få grensa fastsatt. Utforskningen av sokkelen i Nordsjøen hadde så vidt begynt, og det ville ta lang tid før man beveget seg nord til Barentshavet. Norske myndigheter hadde likevel et prinsipielt ønske om å få fastsatt også denne grensa. Det ble ansett som viktig for Norge som småstat å ha avklarte forhold til stormaktsnaboer. Et avklart grenseforhold ville bidra til å redusere muligheten for uklarheter, konflikter og konfrontasjoner som ytterligere kunne øke spenningen i området.

Engasjementet for å starte forhandlinger var slik motivert ut fra et prinsipielt ønske heller enn behov. Dette er ifølge Habeeb en gunstig form for engasjement. Det manglende behovet kan likevel bety at det sto mindre på spill for Norge enn for Sovjetunionen. Dette kommer jeg tilbake til. Med tanke på analysemodellens andre variabler i avhengighetsbalansen, hadde norske myndigheter få “gode kort på hånden”, det vil si verken alternativer eller kontroll. I en sak hvor forhandlingstemaet er en geografisk grensetrekking finnes det *ingen alternative* samarbeidspartnere. Det norske ønsket om å få trukket grensa kunne ikke oppnås gjennom andre. Norge hadde heller ikke ressurser til unilateralt å trekke grensa eller til å oppnå større del av sitt foretrukne utfall enn motparten. De hadde altså *ingen kontroll*. Ser man derimot forhandlingene som forhandlinger om petroleumsforekomstene i området, ser vi imidlertid at begge parter har *k kontroll* i den forstand at de har tilgangen på ressursen andre steder i landet. Dette reduserte begge parters behov og slik deres engasjement i saken.

Sovjetunionens manglende interesse for å komme i gang med forhandlinger tyder på at de *ikke ønsket eller så behovet* for å få grensa trukket. Manglende ønske kan tilskrives den militære oppbyggingen, som hadde gjort Barentshavet så strategisk viktig at man så på enhver endring med mistanke. Et uavklart grenseområde ville være mer i deres interesse enn ei opptrukket grense, fordi et omstridt område ville hindre vestlige selskaper fra å drive sokkelvirksomhet i et område som kunne føles som alt for nært Nordflåtens hjemmebase på Kola og forstyrre og også muligens avlytte utbåtene som opererte i området. En alternativ forklaring på den manglende interessen for å starte forhandlinger kan være at den politiske ledelsen enda ikke hadde tatt standpunkt i saken. Sovjetstaten var som kjent et meget toppstyrt system, og grensespørsmålet i Barentshavet og forholdet til Norge generelt var aldri noen prioritert sak hos den politiske ledelsen (Sollie 1976).<sup>1</sup> Delelinjespørsmålet sto neppe på den politiske dagsorden. Det var slik *ikke noe politisk engasjement* tilstede. Dette samsvarer med Habeebs påstand om at den svakeste staten vanligvis vil vie mer oppmerksomhet og energi til forhandlingene, fordi det står mer på spill for dem. Det er usikkert om den manglende responsen på det norske forhandlingsinitiativet skyldes *sterkt engasjement mot å trekke grensa* eller *manglende interesse* for spørsmålet hos den politiske ledelsen. Begge deler er imidlertid en styrke i forhold til Norge fordi det krevde større innsats fra norsk side for å få forhandlingene i gang. Ser vi det manglende sovjetiske engasjementet i lys av deres militære disposisjoner i området, kan det synes som Sovjetunionen følte det sto mye på spill. Tross i at grensetrekkingen ikke hadde noen direkte konsekvens for deres militære

---

<sup>1</sup> Tidligere utenriksminister Frydenlund (1982) pekte i så henseende på at det var i forbindelse med bilaterale møter på høyt politisk nivå toppledelsen i Sovjetunionen beskjefteget seg med Norge. Her ble utestående spørsmål tatt opp med sovjetledelsen, og det kunne trekkes opp retningslinjer for det videre samarbeidet. Det var som kjent først etter daværende statsminister Brattelis besøk i Moskva i mars 1974 at grunnlaget for formelle forhandlinger ble lagt.

operasjoner i Barentshavet eller for basene på Kola, synes det likevel som de, på samme måte som til alle forhold i området, knyttet sterke sikkerhetspolitiske betraktninger til spørsmålet. Sovjetunionen hadde slik et sterkt *engasjement* for å unngå vestlig tilstedeværelse i området og ingen *alternativer* for sin flåte. Denne bekymringen for sine militære disposisjoner i området framstår på mange måter som et *behov* heller enn et ønske. Engasjement ut fra behov blir regnet som en ugunstig form for engasjement. Behovet var likevel mer følt enn reelt, da det ville få liten praktisk betydning for deres militære aktivitet i området om og hvor grensa ble trukket. "Faren" for økt vestlig tilstedeværelse ved ei grense var også liten. Det forelå ingen konkrete planer for utforskning og utvinning av sokkelen i Barentshavet. Bekymringen for spionasje og avlytting fra boreinstallasjoner var også lite reell. Det største problemet med aktivitet på sokkelen vil være redusert mulighet for å oppdage noen typer ubåter på grunn av støy fra installasjonene, samt at installasjonene kan komme til å hindre ubåtenes naturlige traseer (jfr. kap. 4). Engasjementet for å beholde status quo gav imidlertid Sovjetunionen en betydelig grad av *kontroll*, i den forstand at de kunne oppnå sitt ønskede utfall gjennom ikke å forhandle. Den samme grad av kontroll ville Norge først oppnå når forhandlingene startet, ved at de da ikke trengte gå gi etter på russernes sektorkrav. Den samme muligheten ville imidlertid også Sovjetunionen ha med hensyn til Norges midtlinjekrav.<sup>2</sup> Med hensyn til *forpliktelsen* til sektorlinja var det enda uklart hvor sterk denne var. Det var likevel på det rene at man her baserte seg på et historisk dekret og opererte med uttrykk som "administrativ hevd" og "psykologisk og politisk betydning" (Tresselt 1988; Bergsaker intervju 1998). Det sovjetiske standpunktet hadde slik en helt annen begrunnelse enn det norske midtlinjestandpunktet, som utelukkende var basert på juridiske betraktninger. Sektorkravet dreier seg slik i større grad enn det norske midtlinjekravet om nasjonal prestisje og forpliktelse (Sollie 1988).

#### 6.2.4 Avhengighetsbalansen

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor vil jeg hevde at saksmaktsbalansen i preforhandlingsfasen var i Sovjetunionens favør. På norsk side hadde man et sterkt engasjement, men ingen kontroll eller alternativer til å nå sitt mål i grensespørsmålet. Engasjementet var motivert ut fra et prinsipielt ønske. Det var slik ikke snakk om en ugunstig avhengighet. Sovjetunionen framsto likevel på mange måter som mer engasjert, særlig ved deres forpliktelse til sektorlinja og ved at de så spørsmålet i sammenheng med sine militærstrategiske interesser i området. Med hensyn til sine militærstrategiske interesser hadde de også mulighet til å oppnå sitt

---

<sup>2</sup> I teorien hadde de også en betraktelig kontroll med hensyn til grensetrekkingen. Denne var imidlertid begrenset i praksis. Det ville innebære betydelige kostnader å håndheve sovjetisk jurisdiksjon fram til sektorlinja. Man sto også overfor muligheten for at Norges allierte ville reagere, både via diplomatiske og politiske kanaler, og eventuelt militært. Som vi har sett hadde også russerne interesse av å unngå spenning i nordområdene.



foretrukke utfall om å skyve grensa for vestlig petroleumsaktivitet lengst mulig vest gjennom å skape stillstand i forhandlingene. De hadde slik en ikke ubetydelig kontroll i forhandlingene. Siden graden av politisk vilje, som en form for engasjement, heller ikke var til stede i Sovjetunionen, måtte Norge også arbeide hardere for å vekke russernes interesse for forhandlingene. Norges ønske om forhandlinger, tross at dette ikke var et resultat av et behov, gav derfor russerne en fordel på avhengighetsbalansen ved forhandlingsstart i form av kontroll.

I dag synes saksmaktsbalansen å være endret mer i Norges favør. Årsaken til det er at saken nå i mye større grad er knyttet til økonomiske interesser. Forutsetningen for denne endringen var at Russland ikke på samme måte som Sovjetunionen ser alle spørsmål i nordområdene i lys av sine militære sikkerhetsinteresser. Det russiske engasjementet har slik i stor grad endret sin begrunnelse fra sikkerhet til økonomi. På dette området besitter Norge en mye større grad av kontroll enn Russland. De har en betydelig kompetanse innen offshore petroleumsutvinning, som russerne gjennom et bilateralt samarbeid ønsker å få del i. Videre har de i større grad tilgang til den nødvendige kapital. Russland har helt sikkert alternative samarbeidspartnere på disse områdene, men Norge er utvilsomt en aktuell kilde til samarbeid. Når det gjelder spørsmålet om fisk ved en grensetrekking, vil Russland antakeligvis miste rettigheter i forhold til gråoneavtalen. Russland har stort behov for disse ressursene, både av økonomiske og ernæringsmessige årsaker. De har liten mulighet til å unilateralt å erstatte dette eller å oppnå det gjennom andre, altså både liten kontroll og få alternativer. Likevel har de kontroll i den betydning at de kan blokkere en grenseavtale og slik refordeling i forhold til gråoneavtalen. Jeg vil, på bakgrunn av den endringen i saksmaktsbalansen, konkludere med at Norge til en viss grad har greid å omgå sin definitoriske mindreverdighet i forhandlingene. Den endelige avhengighetsbalansen vil vi først kunne si noe om når en avtale foreligger.

I dag gjenstår det ikke mye på selve grensa. Man regner med at årsaken til at partene enda ikke er kommet fram til enighet er det store potensialet for petroleumsforekomster i området nærmest fastlandet. At spørsmålet om refordelingen av fiskerettigheter i forhold til gråoneavtalen i tillegg er blitt en del av forhandlingene de siste årene har ikke gjort forhandlingene enklere. I begge disse sakene synes det som det står mer på spill for Russland enn for Norge. Hvor mye Norge har "gitt" i areal på grensa, hvor mye russerne får beholde av "gråsonerettighetene" og betingelsene for petroleumssamarbeid vil gi det endelige bildet av saksmaktsbalansen og Norges gjennomslagskraft i prosessen.

## 6.3 PARTENES ADFERD I PROSESSEN

Under prosessnivået hører alle faktorer som påvirker aktørenes forhandlingsdyktighet, altså adferd i form av taktikk og argumentasjon. Taktikkens vellykkethet illustreres gjennom den endringen som finner sted i saksmaktsbalansen. I vurderingen av partenes forhandlingsadferd vil jeg ikke på nytt gå systematisk gjennom forhandlingsforløpet, men trekke ut de forhold jeg mener har vært karakteristiske for forhandlingne. Gjennomgangen vil synliggjøre hvordan partene har forhandlet i lys av de aktuelle strukturelle og kontekstuelle forhold.

### 6.3.1 Taktikk og argumentasjon

Utgangspunktet for forhandlingene var det alminnelige territoriale krav og det var ut fra dette det ble argumentert. Ressurs- og sikkerhetspolitiske spørsmål, som jeg redegjorde for i kapittel 4, var ikke et element under forhandlingene som sådan. Det ble hele tiden argumentert sterkt på folkerettslig grunn, med klargjøring av standpunktene med argumenter og motargumenter (Bergsaker intervju 1998). Partenes rettslige begrunnelsene for sine standpunkter ble redegjort for i kapittel 3. Det jeg vil gjøre her er å se nærmere på hvilke taktikker partene tok i bruk for å få gjennomslag for disse standpunktene, også utenfor forhandlingsmøtene. Denne adferden vil så vurderes i lys av partenes interesser, det bilaterale forholdet og den internasjonale konteksten.

Gjennom forhandlingene har partene benyttet seg av ulike taktikker. Fra norsk side uttrykte man allerede ved forhandlingsstart en klar *kompromissvilje* for å få en snarlig løsning på grensespørsmålet. I stedet for å gå med på en slik tilnærming var man i Moskva tilsynelatende passivt avventende og sto fast på sektorstandpunktet. Tanken bak dette synes å bygge på en overbevisning om at nordmennene i sin løsningsiver var villige til gjøre store innrømmelser. Oppfatningen ble til en viss grad styrket gjennom norske mediers dekning av saken. Norske myndigheter var derfor opptatt av å understreke at det ikke var tvingende praktiske behov, men prinsipielle ønsker som fikk dem til å ønske fortgang i forhandlingene. I den norske forhandlingsdelegasjonen ble det heller ikke gitt uttrykk for hastverk (Bergsaker intervju 1998; Sollie 1976). Den norske kompromissviljen synes likevel mer å bli tolket som norsk svakhet og ettergivenhet enn som en pragmatisk innfallsvinkel til å finne en løsning på et uklart juridisk fenomen. Kompromisslinja førte slik ikke til noe gjennomslag de første forhandlingsårene. Russernes manglende kompromissvilje i grensespørsmålet førte imidlertid heller ikke fram. I den grad Sovjetunionen ikke ønsket forhandlinger må deres *uthalingstaktikk* likevel anses som vellykket. Russernes uttrykte ønske om bytte av forhandlingsmotpart i 1976 ble i så måte ikke forstått som en åpning for kompromiss, men som en manøver for å fortsette forhandlingene selv

om kravet om ei grense langs sektorlinja lå fast (Tamnes 1997). Slik fungerte også dette som en del av uthalingstaktikken.

At man i Moskva ikke ville kompromisere i delelinjespørsmålet forstår jeg også som en taktikk for å få gjennomslag for ønsket om fellesstyreordninger. Partenes argumentasjon i forbindelse med dette kaster et godt lys over hvilke interesser og hensyn som lå bak deres standpunkt. Sovjetunionen argumenterte for at man mellom gode venner måtte kunne ha et felles område. Svaret fra norsk side var at det man da gjør er å få to grenseproblemer i stedet for ett. Først med ei endelig grense ville man fjerne usikkerheten med hensyn til motiver for aktivitet og utvikling i nord (Bergsaker intervju 1998). Bak den norske motviljen mot å inngå i fellesstyreordninger med Sovjetunionen lå åpenbart bekymringen for at stormakten ville få for mye å si på bekostning av småstaten Norge. Sovjetunionen synes på sin side mest interessert i å få til et regime som økte innflytelsen og kontrollen i området, gjerne gjennom en bilateralisering av området.

Disse konflikterende interessene kom også til uttrykk ved at partene ikke var enige om hvilket nivå og innenfor hvilken ramme forhandlingene skulle føres. Forhandlingene ble som kjent ført på embedsmannsnivå og som et rent teknisk-juridisk spørsmål, hvor man skulle sette et skille mellom "mitt" og "ditt". Fra Moskva ble det antydning om at spørsmål av felles interesse måtte bli drøftet på høyt politisk nivå, noe som ble tolket som en invitt til å *politisere* forhandlingene. Dette er en måte å trekke inn flere forhold enn det som ville være mulig å gjøre i en rent teknisk-juridisk argumentasjon. Sovjetunionen ønsket ikke å se forhandlingene isolert. Det ble på mange måter markert at Barentshavet var et helt spesielt tilfelle som krevde helt spesielle løsninger og at man derfor burde trekke andre faktorer enn rent "grensetekniske" inn i forhandlingene.<sup>3</sup> De argumenterte også med at det ville bli lettere å løse grensespørsmålet hvis man så det i sammenheng med andre spørsmål i området. De ønsket altså å *kople saker*. Å se spørsmålet om fastsettelse av ei geografisk delelinje i en videre ramme hadde imidlertid liten appell i Norge. En utvidelse av forhandlingstemaet ville gi rom for en helt ny type argumenter som Norge som den svakeste part ikke ville være tjent med. Så lenge Norge fasholdt at spørsmålet utelukkende skulle anses som et teknisk-juridisk anliggende, noe det formelt sett er, ville de i større grad unngå at stormakt-småstatsforholdet fikk betydning. Partenes preferanse for hvilket nivå og i hvilken ramme de ønsket å se spørsmålet avspeiler slik tydelig hva som er i deres

---

<sup>3</sup> I den forbindelse er den manglende defineringen av vestgrensa ved jurisdiksjonsutvidelsen og uttalelsen om at det ikke fantes noe omstridt område interessant. Når man fastsetter ei grense i et omstridt område fraskriver man seg rettigheter på "andre sida" av grensa ved at man innrømmer nabostaten den samme rett til nasjonal jurisdiksjon og kontroll som en får på sin side. Det ble fra norsk side spekulert i om det i denne saken kunne være et ønske om særlige vilkår og hensyn også etter at grensa var bestemt (Sollie 1976).

interesse.<sup>4</sup> I 1996 gikk Norge med på å kople delelinjeforhandlingene til spørsmålet om samarbeid på petroleumssektoren. Dette var for så vidt en kopling Norge hele tiden har vært villig til å gjøre, men som Sovjetunionen ønsket å se dem hver for seg. Sakene var nå koplet i den forstand at en samarbeidsavtale ikke vil komme i stand før partene er kommet til enighet om grensa. Noen kopling til videre utenrikspolitiske forhold er ikke foretatt. Kravet om at et samarbeid på petroleumssektoren forutsetter at grensa er trukket har vært en av Norges mest effektive taktikker. Dette er et uttrykket for *kontroll*, som regnes for å være den viktigste form for saksmakt. Ikke å gi etter og ta tiden til hjelp er også viktige komponenter i dette bildet.

Sovjetunionens kontroll kom til uttrykk i *markeringer* eller *skremser*. Her er de mange rakettoppskytningsøvelsene og oppbringingen av det norske fiskefartøyet under gråsoneforhandlingene gode eksempler. Særlig sistnevnte gav Norge en "smakebit" på hva man kunne vente seg hvis partene ikke ble enige om gråsonas utstrekning. Graden av kontroll, forstått som evnen til å oppnå større del av sitt foretrukne utfall enn motparten, kom slik til uttrykk i forhandlingsprosessen gjennom Sovjetunionens forhandlingsstyrke og gjennomslagskraft. Det har også flere ganger opp gjennom forhandlingene kommet uttalelser fra mer eller mindre offisielt hold om at Norge ikke kan forhandle ut fra styrke. Norge har også blitt "satt på plass" i form av uttalelser "...hvis Norge ønsker en avtale kan de ikke...", for eksempel i forbindelse med spionsaken i 1998.<sup>5</sup> Dette må tolkes som en form for *trusler*. Det er likevel viktig å presisere at dette ikke er utsagn som her framkommet under forhandlingsmøter eller når saken har blitt drøftet på høyt politisk nivå. Disse utspillene har heller ikke hatt nevneverdig innflytelse på den norske forhandlingsadferden eller politikk overfor Sovjetunionen.

Også prøveboringen rett ved grensa til det omstridte området i 1983 og kuttingen av den seismiske kabelen i 1985 kan tolkes som *markeringer* og en test av den norske forhandlingsstyrken. Kabelkuttingen kan imidlertid ha vært et resultat av en frustrert fregattkapteinen som ikke fikk gjort jobben sin (Bergsaker intervju 1998). En slik tolkning er ikke usannsynlig, tatt i betraktning den uforbeholdne unnskyldningen fra russisk side. På samme måte kan prøveboringen ha vært motivert utelukkende av ønsket om å få et best mulig bilde av hvilke ressurser som befinner seg i det omstridte området. Norske myndigheter har som vi så i forrige kapittel hele tiden ønsket at landene ikke skal drive leteaktivitet i det omstridte området fordi

---

<sup>4</sup> Det er i den sammenheng interessant å merke seg at da Norge i 1978 startet forhandlinger med Island om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen, gikk de med på at forhandlingene skulle skje på regjeringsnivå. Også gråsoneforhandlingene ble ført på ministernivå.

<sup>5</sup> F.eks. viseutenriksminister Avdejev til NTBtekst i forbindelse med spionsaken (18.3.98).

kjennskap til petroleumforekomster bare vil gjøre forhandlingene vanskeligere. Det har derfor vært en klar norsk politikk ikke å offentliggjøre funn fra de undersøkelser som er foretatt.<sup>6</sup> Offentliggjøringen av de russiske kartene i desember 1992 ble derfor tolket som at russerne ønsker å skru opp forventningene om funn, for på den måten å binde seg ytterligere til sitt standpunkt om ei grense lengst mulig vest.

Sovjetunionen førte også ulike taktikker for å markere sin binding til sektorlinja. Vi har allerede pekt på deres manglende vilje til å kompromisse om grensa. Engasjementet i forhold til sektorlinja kom senere til uttrykk ved at de avviste at det fantes et omstridt område. Til grunn for dette lå åpenbart folkerettslige betraktninger. Det kommer tydelig fram i forbindelse med den manglende responsen på den norske protesten på russernes rakettoppskytningsøvelsen i det omstridte området, eller "russisk polarområde", som førte til at de norske seismiske undersøkelsene måtte avbrytes. Hvis sovjetiske myndigheter hadde svart på den norske protesten hadde det implisitt vært en aksept av at det fantes et omstridt område (Bergsaker intervju 1998). Da ville de også formelt ha anerkjent at de skulle vise tilbakeholdenhet og måtte godta den norske undersøkelsesaktiviteten i området. Avvisningen kan slik forstås som en taktisk manøver. Den samme taktikken ble brukt med hensyn til spørsmålet om samarbeid om utvinning av petroleumforekomstene i området. På norsk side tok man utgangspunkt i området mellom partenes krav, dvs. midtlinja og sektorlinja. I alle forslag på russisk side forholdt man seg utelukkende til området rundt eller vest for sektorlinja. Området øst for sektorlinja var russisk. Den mest offensvie markeringen av dette var deres invitt til andre vestlige selskaper om å starte oljeboring i det omstridte området. Dette uttrykket for kontroll var imidlertid ikke vellykket. I forhold til Sovjetunionen kunne Norge bare bemerke at prøveboring ville stride mot folkeretten. Norge hadde imidlertid en betydelig kontroll ved at de overfor de vestlige selskapene indirekte gjorde det klart at de ikke kunne regne med å få konsesjoner på norsk sokkel hvis de gikk inn i det omstridte området. For russerne fantes det ingen alternative samarbeidspartnere til å utvinne i det omstridte området.

Jeg har til nå framstilt det som om Norge har vært den konstruktive og løsningsinnstilte part. Det er i så måte interessant at Norge, i forbindelse med Rysjkovs fellessoneforslag i 1988, ble beskyldt for ikke å bidra til framgang i forhandlingene ved bare gjenta seg selv og ikke være interessert i å se på alternative løsninger. Partenes ulike tankegang og motsatte argumentasjon om hvilken forutsetninger som skulle til for å få en løsning kommer her tyelig fram. I Oslo framholt

---

<sup>6</sup> Olje- og energiminister Vidkun Hveding i redegjørelse for Stortinget referert i Tresselt (1988:82).

man at den første forutsetningen for et stabilt og godt naboskap var klare og fast grenser. Samarbeidsordninger kunne utfordre heller enn sikre en fredelig sameksistens. Den sovjetiske avvisningen om å kompromisse om grensa ble derfor sett som en utholdenhets- og uthalingstaktikk (Madsen 1988). I Moskva hevdet man at forutsetningen for ei delelinje som begge parter kunne være tilfreds med, først ville være tilstede etter at de politiske og militære motsetningene var redusert og muren av mistillit revet. En tillitssone ville være en del av denne perestrojkaprosessen (Ryzhkov 1988). I Sovjetunionen ble derfor den norske insisteringen om å møtes på halvveien i grensespørsmålet oppfattet som en utholdenhets- og uthalingstaktikk. Begge parters taktikk må imidlertid vurderes som vellykkede, i den grad begge parter nå får gjennomslag for sitt ønske, Norge ei grense og Russland en samarbeidsløsning på petroleumsområdet. Det russiske motivet for å få til et samarbeid om petroleumsutvinning i området kan være todelt. For det første trenger de teknologi, ekspertise og kapital. For det andre er det mulig at det ut fra militærstrategiske interesser er ønskelig med et samarbeid. De geologiske strukturene bestemmer i stor grad ubåtenes traseer. Petroleumsforekomstene må utvinnes hvor de befinner seg. Det er slik en viss fare for at installasjonene vil "stå i veien" for ubåtene. Et samarbeid vil gi sovjetiske myndigheter en viss mulighet for å påvirke hvilke utviklingen (Bergesen, Moe og Østreng 1987).

Partene begynte som kjent grensetrekkingen i sør. Fra norsk hold antok man at Sovjetunionen med et avvik fra sektorlinja i nord, forventet å få bedre uttelling for sine krav i sør (Tamnes 1997). Hvorvidt denne taktikken har vært vellykket, er enda for tidlig å si noe om.

#### 6.4 GRÅSONEFORHANDLINGENE

Jeg har valgt å analysere gråsoneforhandlingene for seg fordi dette var en egen forhandlingsprosess og fordi partene her inngikk en avtale. Jeg vil foreta en vurdering av gråsoneforhandlingene og -avtalen og sammenlikne de to forhandlingsprosessene. Til slutt vil jeg gi en vurdering av gråsoneavtalens konsekvenser for delelinjeforhandlingene.

Gråsoneforhandlingene skiller seg klart ut fra delelinjeforhandlingene. Et åpenbart forhold er tida det tok å komme fram til denne avtalen.<sup>7</sup> Forhandlingene ble også ført på ministernivå. Et annet

---

<sup>7</sup> Det har vært spekulert i hvorfor disse forhandlingene kom så raskt i gang. Et mulig svar er at behovet for en snarlig avklaring gjorde at russerne var interessert i å få rede på hvilken ordening nordmennene så for seg og derfor ville la seg informere så raskt som mulig. Alternativt har man tilskrevet dette ambassaderåd Titov, som den norske anmodningen av statssekretær Treholt, ble rettet til. Som sentral KGB-mann kunne han gå utenom de tradisjonelle byråkratiske kanaler og direkte til beslutningstakerne i Kreml (Kjølaas 1977). Betydningen av at det var Treholt som

forhold som skiller forhandlingene fra hverandre er at gråsoneforhandlingene i utgangspunktet ikke var preget av den samme konflikt om hvilken type løsning partene ønsket. Det første møtet bar slik ikke preg av den drakampen vi hadde sett i delelinjeforhandlingene de første årene. En årsak til dette er at de kontekstuelle forhold synes å ha hatt liten betydning. Arbeidet for å få til en forvattningsavtale synes å ha blitt ført uavhengig av at relasjonene mellom landene ellers var preget av den kalde krigen. I beste fall kan møtet ses som et samarbeid for å finne en god løsning på et forvaltningsspørsmål. Maktforholdet mellom partene synes slik ikke å være avgjørende eller sagt på en annen måte; saksmaktsbalansen synes balansert. Spionsaken endret imidlertid på dette. Sovjetunionen skjerpet sin holdning og demonstrerte sin overlegenhet i aggregert makt. Det virket som forhandlingene nå ble vurdert i samme kategori som delelinjeforhandlingene, og Sovjetunionen sto igjen sterkt på sektorlinja. Dette endret saksmaktsbalansen i negativ retning for Norge, særlig fordi det var et stort behov for en løsning. Avtalens geografiske utstrekning bærer preg av denne ubalansen.

Et forhold som kom klart fram under gråsoneforhandlingene var at russernes binding til sektorlinja var mye sterkere enn nordmennenes midtlinjekrav. Sektorkravet framsto som en etablert tankegang og ikke bare som en taktisk manøver. Til grunn for kravet lå tradisjoner og påståtte historiske realiteter. Det norske midtlinjekravet var til sammenlikning basert på folkerettslige fortolkninger, og man hadde tidlig uttrykt vilje til å gi etter på kravet dersom russerne viste en tilsvarende vilje. Sovjetunionen kan i så måte sies å ha gjort en større innrømmelse enn Norge, særlig med tanke på den sovjetiske innstrammingen etter spionavsløringene og den indirekte utvisningen av ambassaderåd Titov. Både utenriks- og forsvarsdepartementet engasjerte seg da i saken, og lederen for delelinjeforhandlingene i utenriksdepartementet kom inn i forhandlingene. At russerne likevel gjorde innrømmelser i forhold til sektorlinja viste hvor viktig en forvattningsavtale ble ansett også i Moskva (Kjølaas 1977).

#### **6.4.1 En vurdering av avtalen**

Vurderer man avtalen rent matematisk er det en dårlig avtale for Norge. Utgangspunktet var at avtalen skulle gjelde det omstridte området mellom sektor- og midtlinja innenfor 200-milsgrensa. Over 1/3 av gråsonen ligger vest for denne grensa, på ubestridt norsk område. Tilsvarende område på ubestridt russisk område, altså øst for midtlinja, er på bare 1/25. Det er slik en klar geografisk ubalanse i forhold til det norske kravet (se figur 6 og 7).

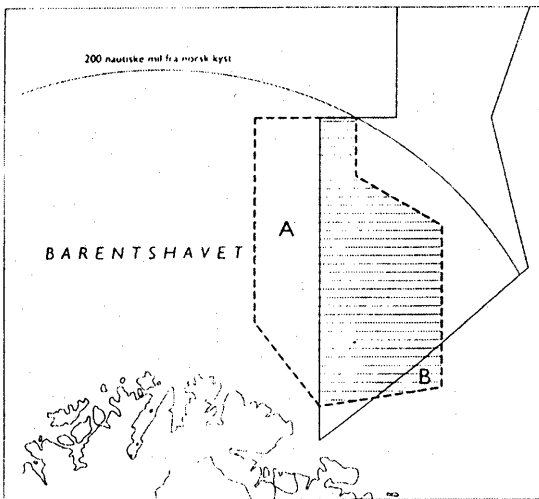
---

var den norske sendemannen, må heller ikke undervurderes.

	totalt	ubestridt norsk område	omstridt område	ubestridt russisk område
Norges utgangspunkt	60700		60700	
Gråsonområdet	67500	23000	41500	3000
Sovjetunionens standpunkt	70000	34000	35500	500

Figur 6: Gråsonområdet utstrekning i forhold til partenes krav og sektor- og midtlinja.

Tar man utgangspunkt i det sovjetiske standpunktet fra andre forhandlingsrunde om at det ikke eksisterte noe omstridt område og at sektorlinja var den vestlige grensa for sovjetisk jurisdiksjonsområde er avtalen heller ikke god for dem. Hele 45 500 km<sup>2</sup> av avtaleområdet på 67 500 km<sup>2</sup> ligger øst for denne grensa. Gråsonen er imidlertid veldig nært omsluttet sektorlinja, som var forslaget russerne fremmet i forhandlingenes siste fase. Av forslaget til forvaltningsområdet på 70 000 km<sup>2</sup> lå ca. 34 000 km<sup>2</sup> ligge vest for sektorlinja og ca. 500 km<sup>2</sup> øst for midtlinja (Tamnes 1997:509). Sammenlikner vi dette med gråsonavtalen ser vi at området på ubestridt norsk område ble en god del mindre og de måtte innlemme noe mer av ubestridt russisk område, en innrømmelse som satt langt inne. Dette området er likevel minimalt i forhold til området på norsk side. Sluttresultatet ligger slik mye nærmere det sovjetiske enn det norske standpunktet.



Russerne kom slik mye heldigere ut av avtalen geografisk sett, selv om gråsonen trolig ble liggende lenger øst enn det russerne hadde tenkt seg (Kjølaas 1977).

Figur 7: Gråsonområdet plassering i det omstridte området, på ubestridt norsk område (område A) og ubestridt russisk område (område B). Kartet er hentet fra Tamnes (1997).

På mange måter er det lite fruktbart å vurdere avtalen utelukkende ut fra geografiske mål, altså hvor mange km<sup>2</sup> hav den ene eller annen part har vunnet i forhandlingene. Både fiskeri- og sikkerhetspolitiske aspekt må tas i betraktning. Vurderes avtalen med tanke på at partene fisker etter den samme fisken og at denne vandrer mellom sovjetisk og norsk sone, var det trolig ressursmessig riktig av Norge å innvilge økt sovjetisk fiske i den norske sonen mot at ungfisken,



som holder til i sovjetisk sone, ble gitt bedre vekstmuligheter (Eriksen 1979). I forhold til det norske forslaget om fem fiskekasser faller både Østbanken og loddefeltet i øst i det omstridte området utenfor avtaleområdet (se kart side 66). Disse områdene ble derfor å anse som russisk (jfr. kap. 5). Adgangen for norske fiskere til Skolpenbanken kan imidlertid betraktes som en sovjetisk konsesjon (Østreng 1977). Sovjetunionen kom likevel bedre ut enn Norge totalt.

Sikkerhetspolitiske betraktninger satte klare grenser for hvor langt partene kunne strekke seg. For Sovjetunionen, med et av verdens største militærkompleks på Kola, ville det ha iallefall en psykologisk betydning at den østre grensa ble trukket så langt vest som mulig. Av redsel for spionasjevirksomhet var de også innteressert i å unngå vestlige fiskefartøy som fisket på norsk lisens i dette området. På samme måte hadde Norge av hensyn til egne forsvarstiltak satt den absolutte grensa ved 30 grader øst. Som vi så, fikk gråsonen denne veslige avgrensingen. Denne innrømmelsen ble trolig vurdert oppveid av det faktum at det for Norge som småstat var avgjørende å komme fram til avtale med stormaktsnaboen. Også Sovjetunionen fikk en akseptabel grense ut fra sikkerhetspolitiske vurderinger, om noe lenger øst enn de hadde ønsket. Sikkerhetspolitiske interesser hadde slik påvirkning på partenes standpunkt. Det er likevel vanskelig å vurdere avtalen på bakgrunn av dette fordi selve avtalen ikke berører militærstrategiske forhold. Det er likevel tydelig at Norge strakk seg så langt de kunne og slik gjorde den største innrømmelsen.

#### **6.4.2 Gråsoneavtalen og delelinjeforhandlingene**

Hva hadde skjedd om man ikke hadde inngått noen forvaltningsavtale for fisket i det omstridte området? Sett fra et forvaltningssynspunkt har det utvilsomt vært en klar fordel at en slik avtale ble inngått løsrevet fra forhandlingene om delelinja. Med hensyn til utsiktene til å komme fram til enighet om grenselinja kan vi ikke se bort fra at sjansene ville vært større hvis fiskerispørsmålet var en del av forhandlingene. Behovet hadde da vært stort på begge sider og lagt et tidspress på partene. Norge forsøkte imidlertid å få til et kompromiss i grensespørsmålet etter at beslutningen om å opprette en økonomisk sone var tatt, uten at det førte fram. Partene sto derfor overfor valget om å komme fram til en forvaltningsavtale eller å ha et uregulert omstridt område. Gjennom oppbringelsen av et fiskefartøy like før andre forhandlingsrunde viste imidlertid Sovjetunionen at de hadde vilje til unilateral håndheving hvis en avtale ikke kom i stand. Alternativet til gråsoneavtalen synes slik å være sovjetisk jurisdiksjon eller konfrontasjon i området.

Svekket gråsoneavtalen Norges posisjon i delelinjeforhandlingene, slik kritikerne hevdet?

Bekymringen for dette førte til at norske myndigheter forhandlet fram en tilleggserklæring hvor avtalens midlertidige og ikke-prejudiserende karakter blir presisert, samt ønskeligheten av å komme i gang med delelinjeforhandlingene. Nødvendigheten av tilleggserklæringene kan settes spørsmålsteget ved, fordi dette ble slått fast allerede etter den første forhandlingsrunden i januar.<sup>8</sup> Ønsket om en tilleggserklæring kan slik mer tolkes som en måte for den norske regjeringen å selge avtalen overfor opposisjonen på, altså som et innenrikspolitisk behov.

Tross at gråoneavtalen ikke skal påvirke partenes standpunkter i delelinjeforhandlingene, kan det likevel være interessant å se gråoneområdet og avgrensingsspørsmålet i sammenheng. Likheten mellom gråoneavtalen, som en avtale for felles forvaltning, og de sovjetiske forslagene om fellesområder for petroleumsaktivitet er tydelige. I begge tilfellene ville russerne ha et vifteformet område rundt sektorlinja. Gråoneavtalen fikk ikke helt denne formen, men den kan likevel vurderes som uheldig fordi den er en form for felles forvaltning som Norge egentlig var sterkt i mot. Samarbeid på fiskerisiden og petroleumsutvinning er imidlertid to vidt forskjellige ting og kan ikke sammenstilles på denne måten (Bergsaker intervju 1998; Tresselt 1988).<sup>9</sup> Det er også vanskelig å trekke noen klar slutning om gråoneavtalens effekt på delelinjeforhandlingene. På den ene siden viste gråoneavtalen at man kunne presse Norge langt. På den andre siden kan opposisjonens kritikk ha redusert regjeringens mulighet til å gjøre særlige innrømmelser i grensespørsmålet. Påstanden om at avtalen ensidig ville tjene sovjetiske interesser i delelinjeforhandlingene er også tvilsomme. Avtalen ble trolig vurdert som dårlig også for dem (Østreng 1977; Eriksen 1979). Moskva hadde veket fra sektorlinja, et prinsipp det lå mye prestisje i. Sektorlinja var inntegnet på værkartet på sovjetisk fjernsyn og hadde vært tegnet inn på sovjetiske skolekart som grensa for deres polare besittelser siden sektordekretet fra 1926 (Tresselt 1988; Skogan 1979). 2/3 av gråonen ligger øst for denne grensa. Vi så problemet på norsk side med å forklare at man ikke kan utøve fiskerijurisdiksjon overfor russiske fiskere vest for sektorlinja, på ubestridt norsk område. Sammenliknet med dette er det lett å se at det for russiske myndigheter ville være like vanskelig å forklare at man ikke kunne foreta inspeksjon av norske fartøy i et området på nærmere 47 000 km<sup>2</sup> som i media og i skolen ble framstilt som ubestridt sovjetisk. Hvis midtlinjekravet ble svekket med gråoneavtalen ble også sektorlinjekravet det. På

---

<sup>8</sup> Pressemelding fra havrettsministerens sekretariat 6. januar 1977 i NUPÅ 1977:319.

<sup>9</sup> Fra norsk side understrekes at avtalen fungerer som en parallell eller delt jurisdiksjonsutøvelse, hvor hver part kan betrakte området som en del av sin egen jurisdiksjonszone, under de gitte begrensninger mht kontroll av den annens fartøy (Tresselt 1988). Angående den ikke-prejudiserende effekten og arten av samarbeidet, kan det synes som russerne har et annerledes syn. At området som reguleres av Gråoneavtalen ble fastsatt ut fra fiskeriforvaltnings, heller enn juridiske kriterier, er ikke noe som blir vektlagt av russerne. Her synes man å oppfatte avtalen som en avtale om felles forvaltning (Molodotsov i Archer 1988:78).

samme måte som Norge vil derfor også de trolig ønske å se bort fra gråsoneavtalen under forhandlingene om en endelig delelinje.<sup>10</sup> Det kan slik synes som det er i begge parter interesse at bestemmelsene om at gråsoneavtalen ikke skal virke prejudiserende etterleves. Jeg vil på bakgrunn av ovenfornevnte vurderinger påstå at saksmaktsbalansen ikke ble tydelig endret etter inngåelsen av avtalen. Det var heller slik at russerne hadde en klar fordel på avhengighetsbalansen forut for avtalen, fordi Norge i mye større grad enn Sovjetunionen ønsket og følte behov for en forvaltningsavtale. Norge verken kunne eller ville utøve unilateral jurisdiksjon fram til midtlinja, slik Sovjetunionen hadde demonstrert de kunne. Gråsoneavtalens betydning for saksmaktsbalansen i dag er også tvetydig. Russland har sterke interesser i å beholde rettighetene oppnådd gjennom gråsoneavtalen. Slik har de et sterkt engasjement, ut fra behov. Samtidig har de få alternativer og liten kontroll. De har ikke alternative forhandlingspartnere for å oppnå tilsvarende fiskerettigheter i andre lands soner. Alternativet blir da å fiske i åpent hav, noe som også er avtalefestet og regulert mange steder.<sup>11</sup> Med hensyn til kontroll har de ikke egne uutnyttede ressurser i andre farvann som kan kompensere for den reduserte kvoten opphevelsen av gråsoneavtalen vil gi. Likevel besitter de kontroll i den forstand at de kan hale ut forhandlingene. Så lenge partene ikke er kommet til enighet om ei grense og slik om refordeling og bytte av kvoter beholder de rettighetene som det uavklarte grenseforholdet og gråsoneavtalen gir. Spørsmålet er om dette gir dem en fordel på avhengighetsbalansen, det vil si om Norge føler behovet for en endelig grenseavtale større enn det tapet det innebærer at gråsoneavtalen opprettholdes? Det er derfor vanskelig å gi noe entydig svar på om de store innrømmelsene svekket Norges posisjon i delelinjeforhandlingene.

## 6.5 KARAKTERISTIKA VED PROSESSEN

I innledningskapitlet stilte jeg spørsmål om hva som har kjennetegnet forhandlingsprosessen fra den startet og fram til i dag. Og videre hvorvidt det er strukturelle, kontekstuelle eller prosessuelle faktorer som kan forklare de endringene som har funnet sted. I den empiriske gjennomgangen av forhandlingsprosessen i forrige kapittel vektla jeg derfor to ting: Partenes taktiske adferd i prosessen og hvordan kontekstuelle og strukturelle forhold har påvirket prosessen. På samme

---

<sup>10</sup> Et viktig poeng som russerne fikk gjennomslag for ved utarbeidelsen av avtaleteksten var at gråsoneavtalen gjelder *et* og ikke *det* omstridte området i Barentshavet. Avviket fra sektorlinja i fiskerijurisdiksjonsspørsmålet koples slik fra spørsmålet om grensetrekking i det omstridte området, et område de på den tiden ikke anerkjente var omstridt.

<sup>11</sup> F.eks. ble en multilateral avtale om fisket i Smutthavet inngått i 1996 og om Smutthullet i 1999.

måte har jeg i dette kapitlet lagt hovedfoluset på partenes adferd i prosessen og muligheter og begrensninger for denne. På bakgrunn av dette mener jeg å kunne identifisere noen karakteristika ved forhandlingene.

#### *Mangel på behov som den svakes maktkilde*

At det ikke har vært noe praktisk behov for ei grensa i Barentshavet har vært en faktor som i det lange løp har gått i Norges favør. De første forhandlingsårene hadde det norske engasjementet for å få grensa trukket ikke hadde noen betydning fordi sovjetiske myndigheter ikke viste noen interesse for grensespørsmålet. Fordi de kunne ta tiden til hjelp har de imidlertid både fått gjennomslag for sitt krav om ei grenselinje og om at ei grense er en forutsetning for samarbeid innen petroleumsektoren i området. Det motsatte så vi i forbindelse med utvidelsen av fiskerijurisdiksjonen, hvor Norge hadde et sterkt ønske om å få trukket grensa før opprettelsen av 200-mils sonene. Her kunne de ikke ta tiden til hjelp. Da Sovjetunionen ikke viste den samme interessen kunne det norske ønsket bare kunne innfris ved å gå med på sektorlinja som grense. At dette også var taktikken i Sovjetunionen er sannsynlig. Behovet for en forvaltningsavtale var også et forhold som, kombinert med Sovjetunionens markering gjennom oppbringning av en norsk tråler (kontroll) og bindingen til sektorlinja og avvisningen av at det fantes et omstridt område (engasjement), førte også til at gråsonområdet ble trukket mye lenger vest enn det Norge i utgangspunktet hadde tenkt seg.

I en konflikt som denne, hvor tidsfaktoren ikke har vært sentral, var det vanskelig å "omsette" makt i ressurser til makt over utfall. Å ha god tid synes slik å være en sentral maktfaktor i forhandlingene. Tid var en knapp faktor for Norge under gråsoneforhandlingene. Det viste seg da at Sovjetunionen innehadde både en betraktelig grad av makt og førte en særdeles vellykket taktikk, og slik nådde mer av hva de ønsket enn nordmennene gjorde.

#### *Politisk vilje hos den sterke part som betingelse for forhandlinger*

Som nevnt var det ingen politisk vilje for en løsning i Sovjetunionen under de kalde krigen. Det tok lang tid å få forhandlingene i gang. Senere fikk forhandlerne få incitament. Forhandlingene ble derfor preget av gjentakelser og fikk mer form av ritualer enn reelle forhandlinger. I en slik situasjon nyttet det ikke for Norge å søke et kompromiss i grensespørsmålet. Engasjement i form av ønske hos den sterke parten synes slik å være en forutsetning for å få en avtale. Sovjetunionen var likevel ikke helt uengasjert i spørsmålet, men ønsket fellesstyreløsninger heller enn ei grense i området. Dette var som kjent Norge sterkt i mot. Når mangel på engasjement er kombinert med et mangel på behov hos den svake staten var derfor forutsetningen for en løsning liten.

### *Sikkerhet som forhandlingstema*

I forbindelse med ovenfornevnte forhold, er en av grunnene til det manglende engasjementet antatt å være at Sovjetunionen under den kalde krigen underla alle forhold i nordområdene militærstrategiske hensyn. Dette hadde sin begrunnelse i et ønske om kontroll med aktiviteten i området. For å beholde denne kontrollen ville det være i deres interesse å bevare status quo, altså å ha et omstridt område. Endringer ville redusere og ikke øke den sovjetiske sikkerheten. Så lenge delelinjeforhandlingene ble sett i denne rammen hadde Norge ingen mulighet for å oppnå noe av det de ønsket. Å forhandle om et annet lands sikkerhet er vanskelig, særlig for en liten stat i forhandling med en supermakt tilhørende en annen militær politisk allianse. At russerne i så sterk grad så spørsmålet om grensa som et sikkerhetsanliggende reduserte derfor Norge makt i forhandlingene betydelig. Det var først da Sovjetunionen begynte å se delelinjespørsmålet uavhengig av militærstrategiske betraktninger forhandlingene kom i gang og det ble mulig for Norge å utnytte sitt maktpotensiale i prosessen .

### *Kontekstuelle endringer*

De sikkerhetspolitiske grensene for forhandlingene var en direkte konsekvens av den konteksten forhandlingene fant sted innenfor. De militærstrategiske forhold hadde strengt tatt ikke noe med grensespørsmålet å gjøre. Endringen som følge av glasnost-perioden og den kalde krigens slutt viser likevel hvilke føringer dette har hatt på forhandlingene. At russerne etter hvert så grensespørsmålet mer løsrevet fra militære interesser hadde en avgjørende betydning for at forhandlingene i det hele tatt kom skikkelig i gang. Den kalde krigens slutt førte til at forholdet mellom øst og vest ble bedre, som førte til at forholdet mellom Norge og Russland ble bedre, som igjen førte til at forhandlingsklimaet ble bedre.

Også flere enkelthendelser har hatt betydelig innvirkning på forhandlingene. Her er "utvisningen" av Titov i forbindelse med spionavsløringen midt under gråsoneforhandlingene i 1977 sentral. Det er umulig å si hvordan avtalen ville blitt hvis dette ikke hadde skjedd, men det er ikke urimelig å anta at avtaleområdet da i større grad hadde sammenfalt med det omstridte området som partene syntes å være enige om etter første forhandlingsrunde. Saken illustrerer hvor stor forskjell det hadde om man i Moskva så forhandlingene som et ressurspørsmål enn om det var ledd i deres generelle utenriks- og sikkerhetspolitikk.

### *Utenrikspolitikk som innenrikspolitikk*

Flere ganger synes det som det i større grad er innenrikspolitiske hensyn heller enn utenrikspolitiske behov som har styrt forhandlingene. Det tydeligste tilfellet er det norske arbeidet

med å få utarbeidet tilleggserklæringer. Dette kan ikke forstås som noe annet enn et middel til å få opposisjonen til å godkjenne avtalen. Sovjetunionens fastholdenhet på sektorlinja syntes også i noen grad å være motivert ut fra innenrikspolitiske hensyn, men hvorvidt dette har blitt brukt strategisk i forhandlingene er vanskelig å si. Videre var oppsplittingen av Sovjetunionen og "utbryterrepublikkene" i Russland, kombinert med en nasjonalistiske dreiningen på begynnelsen av 90-tallet, et forhold som førte til at forhandlingene stanset opp i 1992. Den innenrikspolitiske situasjonen tillot ikke noen innrømmelser i spørsmålet om jurisdiksjonsavståelse på denne tida.

### **6.5.1 Habeebs maktmodell og funn i dette caset**

Avslutningsvis vil jeg vurdere funnene i oppgaven opp mot Habeebs hypoteser. Med dette vil jeg si noe om begrensningene for den svakes makutøvelse og om grensa for modellens anvendbarhet. I teorikapitlet redegjorde jeg for Habeebs maktmodell og hypoteser om asymmetriske forhandlinger. Særlig to forhold ved disse er interessante i forhold til forhandlingene mellom Norge og Russland. I motsetning til i Habeebs case tilhører aktørene i delelinjeforhandlingene hver sin militære og politiske allianse. Videre er den sterke staten i dette caset ikke er liberalt, vestlig demokrati. Disse forskjellene synes ikke å redusere modellens anvendbarhet. Analysen viser at modellen har bidratt til å belyse sentrale aspekt ved delelinjeforhandlingene. Skillet mellom aggregert makt og saksmakt synes å være sentral i forståelsen av forhandlingene. Selv om det er en betydelig overlapping i variablene ved at kontroll og alternativer, som saksmaktsvariabler, er lettere tilgjengelig for den sterke staten, viser oppdelingen at den sterke staten har store ressurser som den ikke kan anvende i forhandlingene. Skillet mellom strukturell makt og adferdsmakt får også fram at forhandlingsutfall ikke bare er et resultat av partenes makt, men også av taktikk og forhandlingsdyktighet. Habeeb ignorerer heller ikke betydningen av kontekstuelle endringer, et forhold som har hatt stor betydning i disse forhandlingene. Når det gjelder saksmaktsvariablene, kom det tydelig fram at engasjement, som en type saksmakt som ikke utgår av aggregert makt, er den svakes viktigste maktkilde. Dette samsvarer med Habeebs hypoteser. Samtidig var også engasjementet, for en ikke-løsning og sektorlinja, sterkt i Russland. Russland hadde videre større grad av kontroll. Kontroll er ofte et resultat av aggregert makt og regnes som den viktigste saksmaktskomponenten. Til sist viste gjennomgangen at Norge, som den svake part, viet mest oppmerksomhet til forhandlingene, også dette i tråd med Habeebs forventinger. Jeg mener på bakgrunn av dette at studien kan plasseres i rekken av studier av asymmetriske forhandlinger og slik bidra til en akkumulering av kunnskap om denne type forhandling.

Caset synes imidlertid å indikere at sikkerhet er grensen for Habeebs teori om den svakes mulighet i forhandling med en sterkere part. Det kom tydelig fram at Sovjetunionen under hele

den kalde krigen så delelinjespørsmålet i lys av sine militærstrategiske interesser, og at det ikke fant sted noe framskritt i forhandlingene disse årene. Man kan derfor sette spørsmålstegn ved om saksmakt da er egnet som analytisk begrep. Spørsmålet er interessant å se i sammenheng med Keohane og Nye (1989) interdependensperspektiv, som ligger til grunn for Hobeeks modell. Keohane og Nye stilte som kjent spørsmål om under hvilke betingelser realismen eller liberalismen gir mest korrekt rede for realiteten i internasjonal politikk. Ved å stille dette spørsmålet lot de det bli et empirisk spørsmål hvor stor rolle militær makt spiller. Denne studien indikerer at når et forhandlingstema blir et spørsmål om militærstrategiske interesser, dominerer dette saksområdet. Samtidig vil jeg påstå at dette forholdet blir tatt opp i Hobeeks modell gjennom saksmaktsvariablene engasjement og kontroll. Slik blir det likevel hensiktsmessig å operere med et begrep om saksmakt.

## Kapittel 7

# AVSLUTNING

### 7.1 OPPSUMMERING

Utgangspunktet for denne studien var å forstå og forklare forhandlingene mellom Norge og Russland om avgrensingen av kontinentalsokkelen og økonomiske soner i Barentshavet. Konflikten er et resultat av at delingsbestemmelsene i havretten er uklare. I en slik situasjon blir det opp til de berørte parter å finne en løsning. Dette gir statene et stort forhandlingsrom, hvor spillerommet for fortolkning og argumentasjon er betydelig. Videre er det nærliggende å anta at maktforholdet mellom partene vil ha betydning når konflikten må løses gjennom bilaterale forhandlinger.

Et iøyenfallende trekk ved delelinjeforhandlingene er at den ene staten er betydelig mektigere enn den andre. Jeg valgte å ta utgangspunkt i dette, og lot oppgavens målsetningen være å si noe om hvordan denne asymmetrien i makt har påvirket forhandlingenes forløp og utfall. Jeg tok utgangspunkt i en teori om asymmetriske forhandlinger og anvendte en modell som gjør det mulig å forklare hvordan en svak stat kan oppnå noe i forhandlinger med en sterkere stat. Modellen opererer med makt på to nivåer, et strukturelt og et prosessuelt. På det strukturelle nivået skilles det igjen mellom en stats totale makt og dens makt i en gitt forhandlings situasjon. Modellen fokuserer slik på skillet mellom det å ha makt og muligheten for å anvende denne, og på partenes forhandlingsdyktighet. Ved å anvende modellen på forhandlingene mellom Norge og Russland ble det mulig å avdekke hvordan partene har forhandlet i lys av de aktuelle strukturelle og kontekstuelle forhold. Slik kunne jeg trekke fram noen kjennetegn ved forhandlingene og si noe om hvordan statene har forhandlet i lys av den asymmetriske maktrelasjonen.

Allerede innledningsvis trakk jeg fram noen forklaringsvariabler som er sentrale for å forstå forhandlingene og som har definert maktforholdet mellom partene. For det første var det klart at forhandlingene ikke kunne forstås isolert fra den storstrategiske konteksten og områdets militærstrategiske betydning, og den måten dette har påvirket det bilaterale forholdet. For det andre var det viktig å fokusere på det faktum at forhandlingene dreier seg om de økonomiske



ressursene i området, det vil si fisk og petroleum. For det tredje ville jeg ikke kunne få en tilstrekkelig forståelse av forhandlingene uten å ta hensyn til de innenrikspolitiske forhold og nasjonale holdninger. I lys av disse forholdene analyserte jeg forhandlingene.

### **7.1.1 Kort oppsummering av forhandlingene**

Konflikten har dreid seg om to hovedspørsmål, grensetrekking og bilaterale ressursregimer. Partene hadde fra forhandlingsstart klart ulike preferanser for en løsning. På norsk side var man primært interessert i å få klarhet i grensespørsmålet og hadde tilkjennegitt vilje til å gi betydelige konsesjoner for å få en avklaring. Dette var, foruten prinsippielt begrunnet, motivert ut fra et ønske om å ha klare grenser til stormaktsnaboen. Hos beslutningstakerne i Moskva ble grensespørsmålet viet liten oppmerksomhet de første forhandlingsårene. I den grad spørsmålet ble vurdert ble det sett i lys av deres militærstrategiske interesser i området. De var ikke interessert i å gå inn i noen gi-og-ta diskusjon i grensespørsmålet og sto fast på at grensa skulle følge sektorlinja. Som alternativ til ei grense ønsket de samarbeidsløsninger på petroleumssektoren, gjerne fellesstyreordninger eller såkalte kondominium. Forslagene innebar imidlertid en form for fellesstyre og innelukking av Barentshavet som norske myndigheter av redsel for sovjetisk dominans hadde en sterk motforestilling mot. I Norge var det en klar forutsetning at grensa måtte være avklart før man var villige til å inngå i noe ressursamarbeid. I sine forslag inkluderte russerne også havområder som strakk seg mye lenger mot vest enn det man på norsk side anså som naturlig å betrakte som områder for felles forvaltning. Forhandlingene sto slik i stampe fram til opprettelsen av 200-mils sonene, da delelinjeforhandlingene også ble et spørsmål om adgangen til fiskefeltene i et av verdens rikeste havområder. For å hindre et uregulert fiske i området krevde spørsmålet om fiskerijurisdiksjon en avklaring. På grunn av de fastlåste delelinjeforhandlingene om kontinentalsokkelen besluttet derfor partene å holde spørsmålet om fiskeriforvaltning utenom delelinjeforhandlingene og startet forhandlinger om samarbeidsløsninger innen fiskeriforvaltningen i det omstridte området. Dette resulterte i den såkalte gråoneavtalen. Avtalens geografiske nedslagsfelt sammenfaller i mye større grad med Sovjetunionens standpunkt enn Norges. Gråoneforhandlingene tydeliggjorde at russerne hadde en mye sterkere binding til sitt standpunkt enn nordmennene. Med hensyn til grensespørsmålet var forhandlingene fastlåste fram til glasnostperioden og den kalde krigens slutt, da man i større grad fikk til en dialog mellom landene og russerne begynte å se spørsmålet løsrevet fra områdets militærstrategiske betydning. Russerne beveget seg da bort fra kravet om sektorlinja, og partene begynte å kompromisse om grensa. På 1990-tallet kom det virkelig fart i forhandlingene, og partene førte etter hvert parallelle forhandlinger om grensa og samarbeidsløsninger på petroleumssektoren. Forhandlingene stanset imidlertid opp flere ganger.

Dette tilskrives blant annet interne russiske forhold. I dag synes det som det i større grad er økonomiske enn sikkerhetsmessige interesser som er til hinder for en endelig løsning, særlig med hensyn til spørsmålet om petroleumsressursene i området.

### **7.1.2 Oppsummering av funn**

Min hypotese var at det er andre forhold enn forskjellen i statenes totale makt som påvirker utfallet i forhandlinger. Analysen har vist at Norge på mange områder har klart å omgå sin definatoriske mindreverdighet i forhandlingene. Samtidig så vi at det har ligget klare begrensninger i denne muligheten. Det som særlig har kjennetegnet forhandlingene er den vanskelige internasjonale konteksten de første årene. Det var tydelig at den kalde krigen, med styrkerivaliseringen og mistenksomheten mellom øst og vest, i stor grad preget det bilaterale forholdet generelt og nordområdene spesielt. Barentshavets militærstrategiske betydning gjorde at forhandlingene ble sett i en mye videre "ramme" enn som et spørsmål om suverenitetsavståelse og rettigheter til ressursene i området. Så lenge Russland så delelinjeforhandlingene i lys av sine sikkerhetsinteresser i området, fant det ikke sted noen tilnærming mellom partene. En stats sikkerhet er generelt et vanskelig tema å forhandle om og innbød heller ikke her til kompromiss fra den sterke statens side. De strukturelle relasjonene og konteksten som omgav forhandlingene var mer utslagsgivende for utfallet enn det taktiske forløpet de første forhandlingsårene. Både de strukturelle faktorene og den internasjonale konteksten la sterke føringer på Norges forhandlingsstyrke. Med fare for å overforenkle den prosessen som gjennom oppgaven forhåpentligvis framstår som sammensatt og kompleks, er det naturlig å konkludere med at kontekstens betydning for delelinjeforhandlingene hovedsaklig ligger i måten den påvirket Russlands villighet til å "gi etter" på sine opprinnelige standpunkt. Forholdene de første årene lå derfor ikke til rette for at Norge gjennom taktikk og argumentasjon kunne oppnå et gunstigere utfall enn det deres strukturelle maktgrunnlag tilsa. Det kom klart til uttrykk i forbindelse med gråsoneforhandlingene. Forutsetningen for Norges suksess i forhandlingene lå dermed bare i begrenset grad i deres egeninnsats de første årene. En forutsetning for Norges "suksess" i forhandlingene synes derfor å ha vært at det ikke har vært behov for en løsning i grensespørsmålet. Det motsatte så vi i forbindelse med gråsoneaftalen. I spørsmålet om samarbeid på petroleumssektoren var situasjonen annerledes. Her har Norge kunnskap og teknologi som Russland ønsker tilgang til gjennom bilaterale regimer. Å kople grensespørsmålet med spørsmål om samarbeid på petroleumssektoren synes slik å være en styrke for Norge, tross at kopling av saker generelt regnes å være til den sterke fordel. Norges mulighet for å omgå sin definatoriske mindreverdighet synes slik å være større etter den kalde krigen når økonomiske og ikke sikkerhetspolitiske interesser veier tyngst, og når flere spørsmål ses i sammenheng.

## 7.2 BEGRENSNINGER VED STUDIEN

En analyse kan naturlig nok ikke gi uttømmende rede for en forhandlingsprosess og utfallet, men den kan gjøre det mulig å trekke noen sannsynlige slutninger fra de observasjoner som er gjort med utgangspunkt i faglitteraturen. Jeg valgte en teori som fokuserer på makt. Andre innfallsvinkler til forhandlingene ville belyst andre sider ved forhandlingene. Et forhold jeg har pekt på som faller utenfor min analysemodell, er enkeltpersoners betydning. Man kan vanskelig betvile enkeltpersoners betydning i internasjonal politikk. Likevel er dette et forhold som det er vanskelig å teoretisere rundt. Denne type forklaringsfaktor får derfor ofte form av ad hoc hypoteser i tilknytning til andre forklaringsmodeller, eventuelt får en analyse av en forhandlingsprosess mer form av "diplomatisk historieskriving". Et annet forhold som Habeeps maktanalyse ikke tar høyde for, og som kunne gitt interessante bidrag til forståelsen av forhandlingene, er forskjellen i politisk system og kultur. Her ville teorier som fokuserer på politisk psykologi og forskjell i normer og kultur være egnede forklaringsfaktorer.

## LITTERATUR

### Bøker og artikler

- Alstad, J A (1986): *Utenriks- og sikkerhetspolitiske aspekter ved norsk petroleumspolitikk for nordlige områder*, NUPI-notat nr. 349, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Andersen, S S (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget.
- \* Andresen, S (1987): *Makt og rett på hav og havbunn*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Archer, C (ed.)(1988): *The Soviet Union and Northern Waters*, kap. 1-5, London: Routledge.
- Bachrach, P og M S Baratz (1963): "Decisions and Nondecisions: an analytical framework", *American Political Science Review*
- Bergesen, H O, A Moe og W Østreng (1987): *Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea*, London: Frances Pinter.
- Bergsaker, E (1988): "Barentshavet: Ressurser og utvinningsmuligheter", *Internasjonal Politikk*, nr. 2-3, 1988.
- Brundtland, A O (1974): "Noen trekk ved det norsk-sovjetiske forholdet i 1974", *Norsk Utenrikspolitisk Årbok*, 1974.
- Brundtland, A O (1986): *Rustningskontroll i Norskehavet?*, Nupi-notat nr. 358, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Brundtland, A O (1988): "Den nye sovjetiske nordpolitikken og mulige norske svar", *Internasjonal Politikk*, nr. 2-3, 1988.
- Børresen, J (1991): *De nordlige havområder i en ny dimensjon*, Oslo: Den norske atlantterhavskomite.
- Churchill, R (1985): "Maritime delimitation in the Jan Mayen area" i *Marine Policy*, jan. 1985.
- Churchill, R og A V Lowe (1988 [1985]): *The Law of the Sea*. Manchester: Manchester University Press.
- Churchill, R og G Ulfstein (1992): *Marine Management in Disputed Areas, the case of the Barents Sea*, London: Routledge.
- Dyrdal, D A (1988): "Norsk-sovjetisk samarbeid i Barentshavet: Et amerikansk perspektiv", *Internasjonal Politikk*, nr. 2-3, 1988.
- Eriksen, E (1979): "Gråsonerordningen og fremtiden", *Internasjonal politikk*, nr.2, 1979.
- \* Evensen, E (1982): "De Forente Nasjoners konvensjon om havets folkerett av 10. Desember

1982. Dens politiske og juridiske virkninger - nåtid og fremtid”, *Norsk Utenrikspolitiske årbok*, 1982.
- Fiorello, M (1995): *De norsk-sovjetiske forhandlingene om sjø- og fiskerigrenser i Varangerfjorden 1947-1962*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Fjærvoll, D J (1998): “Forsvarets utfordringer inn i år 2000”, *Norsk Militært Tidsskrift* nr.2.
- \* Fleischer, C A (1977): *Fiskerigrensen, folkeretten og den økonomiske sone*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer, C A (1994): *Folkerett*, Oslo: Universitetsforlaget.
- \* Fløistad, B og O Schram Stokke (1989): “Common Concerns - National Interest. Norway, the Soviet Union and the Barents Sea Fisheries”, *International Challenges*, vol.9, no.2, 1989.
- Frydenlund, K (1982): *Lille land - hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Godzimirski, J M (1998): “Russian Security Policy Objectives in the Baltic Sea and the Barents Area” i *Security Policy Library*, no.12/1998, The Norwegian Atlantic Committee.
- Gude, B (1996): *Russlands plass i det norske “trusselbildet”*. Hovedoppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- \* Habeeb, W M (1988): *Power and Tactics in International Negotiation. How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Haga, Å (1998): “Norway’s Petroleum Activities. The Foreign Policy Agenda”, *Security Policy Library*, no.6/1998, The Norwegian Atlantic Committee.
- Hellevik, O (1989): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- \* Hoel, A H (1989): “Ressursforvaltningen i nordområdene”, *Norsk utenrikspolitisk årbok*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Hoel, A H (1994): “The Barents Sea: Fisheries Resources for Europe and Russia” i Schram Stokke, O. & Tunander, O. (red.): *The Barents Region*, London: Sage Publications.
- Holst, J J (1983): *Norsk sikkerhetspolitikk i internasjonalt perspektiv*, NUPI-notat, nr. 285, Norsk Utenrikspolitisk Institutt
- Holst, J J (1985a): *Petroleum i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI-notat nr. 344, Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Holst, J J (1985b): *The Military Build-up in the High North. Potential Implications for Regional Stability. A Norwegian Perspective*, NUPI-notat nr. 318, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

- Holst, J J (1990): *European Security. A View from the North*, NUPI-notat nr. 438, Norsk utenrikspolitisk institutt..
- Holst, J J og D Heradstveit (red) 1985: *Norsk utenrikspolitikk*, Oslo:Tano.
- Holstmark, S (1995): ““Bilateralisering” og “Fellesstyre”: Et perspektiv på russisk politikk i Nord”, *Norsk Militært Tidsskrift*, nr. 4, 1995.
- Huitfeldt, T, T Ries og J K Skogan (1991): *Sovjet i nord etter CFE*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Huitfeldt, T, T Ries og G Øyna (1992): *Strategic interests in the Arctic*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Hønneland, G B (1994): “Fisket i Barentshavet. Norsk-russisk forvaltningsregime i nye omgivelser”, *Internasjonal Politikk*, nr.4, 1994.
- Hønneland, G B (1998): “Autonomy and regionalisation in the fisheries management of northwestern Russia”, *Marine Policy*, vol.22, no.1, 1998.
- Hønneland, G B, T Davidsen og F Nilsen (1997): “Utviklingen i nordvestrussisk fiskerinæring - implikasjoner for norske aktører”, *Internasjonal Politikk*, nr.2, 1997.
- Johansen, J O (1985): *Sovjetunionens utenrikspolitikk. Geografi eller ideologi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Johansen, J O (1988): “Norway, the Soviet Union and the Northern Areas”, *Security Policy Library*, no.10/1988, The Norwegian Atlantic Committee.
- Jönsson, C (1979): *Soviet bargaining behavior: the nuclear test ban case*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, R O og J S Nye (1989 [1977]): *Power and Interdependence*, Glenview, Ill.: Harper Collins Publishers.
- Keohane, R O og J S Nye (1989 [1987]): *Power and Interdependence Revisited*, Glenview, Ill.: Harper Collins Publishers.
- Kibsgaard, B (1988): "Militære operasjoner og mulige interessekonflikter i de nordlige havområdene", *Internasjonal Politikk*, nr. 2-3/1988.
- Kjølberg, A (1997): “Norges forhold til Russland og Øst-Europa” i Knutsen, T.L., Sørbø, G.M. & Gjerdåker, S. (red.) (1997): *Norges utenrikspolitikk*, Oslo: CMI/ Cappelen akademiske Forlag.
- \* Kjølås, H (1977): “Forhandlingene om den grå sonen”, *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1977*
- Kleppevik, A H (1979): “Norges kontinentalsokkel og eksklusive økonomiske sone. Noen betraktninger om delingen av sokkel og sone i Barentshavet, inkludert Svalbard og rundt Jan

- Mayen", *Internasjonal Politikk* no.3/1979.
- Knudsen, O F (1999): "Interdependenc - modent for museum? Robert O. Keohane & Joseph S. Nye. Power and Interdependence. World Politics in Transition", *Internasjonal Politikk*, nr. 1/1999.
- Kosmo, J (1996): "Our Security and The Alliance", *Security Policy Library*, no.3/1996, The Norwegian Atlantic Committee.
- Madsen, P A (1989): "Gorbachev, Hostile Images and the Northern Areas", *International Challenges*, vol.9, no.2/1989.
- Moe, A (1994): "Oil and Gas: Future Role of the Barents Region" i Stokke, O S og O Tunander (red): *The Barents Region. Cooperation in Artic Europe*, Oslo: FNI og PRIO, SAGE Publications.
- Moe, A (1988): "Barentshavet i sovjetisk energipolitikk", *Internasjonal Politikk*, nr. 2-3/1988.
- Moravcsik, A (1993): "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" i Evans, P B, H K Jacobsen og R D Putnam (red): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Neumann, I B (1996): "Russlands utenrikspolitikk - fra supermakt til regional stormakt" i Neumann I B og S Ulriksen (red): *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktrianget mellom EU, Russland og USA*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Neumann, I B og S Ulriksen (1997): "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk" i Knutsen, T L, G M Sørbo og S Gjerdåker (red): *Norges utenrikspolitikk*, Oslo: CMI/ Cappelen akademiske Forlag.
- Oude Elferink A G (1996): "The Law and Politics of the Maritime Boundary delimitation of the Russian Federation, Part 1", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, no.4/1996.
- Oude Elferink A G (1997): "The Law and Politics of the Maritime Boundary delimitation of the Russian Federation, Part 2", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, no.1/1997.
- \* Putnam, R D (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games", *International Organization*, vol.42, no.3/1988.
- Rozanov, V (1997): "Russland og Europa" i *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr.4/1997, Den Norske Atlanterhavskomite.
- Rubin J Z og I W Zartman (1995): "Asymmetrical Negotiations: Some survey Results that may Surprise", *Negotiation Journal*, vol.11, no.4/1995, NY & London: Plenum Press.
- Ruud, M, Gulfstein og O K Fauchald (1997): *Utvalgte emner i folkeretten. Metode-miljø-*

- havrett-handel*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Ryzkov, N I (1989): "Neighbours in Northern Europe: The Soviet Union and Norway", *International Challenges*, vol.9, no.2/1989.
- Røksund, A (1996): *Norge i russisk utenrikspolitikk*, Oslo: FFI rapport.
- \* Sakwa, R (1996 [1993]): *Russian Politics and Society*, London: Routledge.
- Schram Stokke, O og A H Hoel (1991): "Splitting the Gains: Political Economy of the Barents Sea Fisheries", *Cooperation and Conflict* 29/91.
- Scrivener, D (1989): "Gorbachev's Murmansk Speech: The Soviet Initiative and Western Response", *Security Policy Library*, no.4/1989, The Norwegian Atlantic Comitee.
- Skogan S K (1979): "Gråsoner, sektorlinje og norsk-sovjetiske forhandlinger", *Internasjonal politikk*, nr.2, 1979.
- Skogan, J K (1983): *Norge i sovjetisk sikkerhetspolitikk*, Nupi-notat nr. 280, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Skogan, J K (1985): *Sjømilitær oppbygging i Norges nærhet. Bakgrunn og konsekvenser fra en norsk synsvinkel*, Nupi-notat nr. 341, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Skogan, J K (1986): *Sovjetunionens Nordflåte 1968-85*, NUPI-notat nr. 105, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Skogan, J K (1992): *Norge, Russland og betydningen av Kola-halvøya i historisk lys*, Nupi-notat nr. 477, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Skogan, J K (1995): *Northern Flank Issues*, Nupi-notat, nr. 537, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- \* Smith, D (1997): "Etter den kalde krigen - nye rammer for utenrikspolitikk" i Knutsen, T L, G M Sørbø og S Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*, Oslo: CMI/ Cappelen akademiske Forlag.
- Solli, A (1997): *Forsvaret - hvor går vi?* DNAKs skriftserie nr 201, Oslo.
- Solli, A (1996): "Militær stabilitet i nord - Hva kreves?", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr.4/1996, Den Norske Atlanterhavskomiteé.
- Sollie, F (1989): "Growing Political and Strategic Importance of the Arctic - a Norwegian Perspective", *Security Policy Library*, no.10/1989, The Norwegian Atlantic Committee.
- Sollie, F (1988): "The Soviet Challenge in Northern Waters. Implications for Resources and Security", *Security Policy Library*, no.2/1988, The Norwegian Atlantic Committee.
- \* Sollie, F (1976): "Grenser og linjer i Barentshavet", *Norsk Utenrikspolitisk årbok 1976*.



- \* Tamens, R (1997): *Oljealder 1965-1995*. del I og III, Norsk Utenrikspolitikk Historie, bind 6, Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R (1993): *Penetrasjon og polarisering. Nordområdene i et historisk perspektiv*. IFS Info, no.2/1993, Institutt for forsvarsstudier.
- Tjøsheim, I (1995): *Norges militærstrategiske plassering 1995-2015 sett i et sjømilitært perspektiv*. Forsvarets forskningsinstitutt, rapport 95/02707, Kjeller.
- \* Treholt, A, K L Dahl, E Hysvær og I Næs (1976): *Norges havretts og ressurspolitikk*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Tresselt, P (1988): "Norsk-sovjetiske forhandlinger om avgrensning av kontinentalsokler og økonomiske soner", *Internasjonal Politikk*, nr. 2-3/1988.
- Traavik, K (1976): "Havrettskonferansen: Forhandlingssituasjonen og noen norske problem", *Norsk Utenrikspolitisk årbok 1976*.
- Udgaard, N M (1986): "Northern Areas - Oil and Politics", *Security Policy Library*, no.5/1986, The Norwegian Atlantic Committee.
- Udgaard, N M (1988): "Sovjetsamvaldet og utenrikspolitikken under Gorbatsjov", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* nr.5/1988, Den Norske Atlanterhavskomite.
- Ulfstein, G (1995): *The Svalbard Treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Ulriksen, S (1996): "Introduksjon: nye sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge." i Neumann, I B og Sulriksen (red): *Sikkerhetspolitikk. Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Wæver, O (1992): *Introduktion til Studiet af International Politik*. København: Forlaget Politiske Studier, Institut for Statskundskab.
- Yin, R K (1989): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publ.
- Zartman, I.W. (1997): "Conflict and Order: Justice in Negotiation", *International Political Science Review*, vol.18, no.2/1997, London. Sage Publ.
- Zartman, I.W. (1978): "Negotiation as a Joint Decision-Making Process" i Zartman, I.W. (red): *The Negotiation Process. Theories and Application*. London: Sage Publications.
- Zartman, I.W. & Berman, M.R. (1982): *The Practical Negotiator*, London: Yale Univ. Press.
- Østerud, Ø. (1991): *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø., Goldmann, K. & Pedersen, M.. N. (red.) (1997): *Statsvitenskaplig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Østreng, W. (1977): "Næroppgavene i norsk utenrikspolitikk, med spesiell vekt på nordområdene", *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1977*.

Østreng, W. (1982): *Sovjet i Nordlige farvann. Atomstrategien, Nordflåten og norsk sikkerhet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Østreng, W. (1986): "Delimitation arrangements in Artic seas", *Marine Policy*, nr. 10/1986.

Østreng, W (1986): "Strenght and Impotence in the Development of Ocean Law", *International Challenges*, vol.8, no. 2/1988, Oslo: FNI.

Østreng, W. (1989): "The changing Mood of the Kremlin. Security and Cooperation in the Artic", *International Challenges*, vol. 9, no. 2/1989.

### **Offentlige dokumenter**

Stortingsmelding nr. 22 (1997-98): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.

Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96): Om samtykke til 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer, 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av de XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.

NOU 1995:31 (kap.3): Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser.

NOU 1989:9 - Norsk Polarforskning.

Stortingsmelding nr. 46 (1979-80): Petroleumsundersøkelser nord for 62° N.

Stortingsproposisjon nr. 70 (1977-78): Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet.

Odeltingsproposisjon nr. 4 (1976-77): Om lov om Norges økonomiske sone. Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1970-97, Norsk Utenrikspolitisk institutt, Oslo.

Norsk Utenrikspolitisk Årbok fra årene 1970 til 1997, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo.

### **Andre kilder**

Militærbalansen, utgavene 1986/87 til 1997/98, Det internasjonale institutt for strategiske studier (London), norsk utgave ved Den norske Atlanterhavskomiteé.

Oljedirektoratet (1997): *Petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel*, hefte.

Oljedirektoratet (1996): *Geologi og petroleumsressurser i Barentshavet*, hefte.

Havforskningsinstituttet (1998): *Havets ressurser 1998, fisken og havet*, særnummer 1.

Fiskeridirektoratet (1997): Fangst- og prisstatistikker.

Deler av United Nations Convention on the Law of the Sea av 1982/1994

Deler av Convention on the Continental Shelf, Geneve 1958.

Pressemelding fra Nærings- og energi departementet 6.09.95 og 12.04.96

Pressemelding fra Hydro 23.08.95

Avisartikler fra Aftenposten, Nordlys og Dagens Næringsliv i tidsrommet 1986 til dags dato

NTBtekst og Atekst, artikler fra 1985 til dags dato

**Muntlige kilder:**

Egil Bergsaker, medlem av forhandlingsdelegasjonen fra 1970-1986, intervju mai 1998.